جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

دور النظام البرلماني في إرساء الديمقراطية المعاصرة

﴿ دراسة مقارنة ﴾

رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام

إعداد الطالب

سليم خالد علوش

إشراف الدكتورة

جميلة مسلم الشربجي

الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

١٤٤١هـ/٢٠٢٠م

لجنة الحكم على الرسالة

استناداً إلى قرار مجلس البحث العلمي والدراسات العليا رقم / ١١٩١ / م ب د في الجلسة رقم /١١ / تاريخ ٢٠٢٠/٢/١٠م القاضي بتشكيل لجنة الحكم لمناقشة رسالة الدكتوراه في القانون العام بعنوان:

" دور النظام البرلماني في إرساء الديمقراطية المعاصرة – دراسة مقارنة " والمؤلفة من السادة الأساتذة:

- **الدكتور سعيد نحيلي**: الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة دمشق.

عضواً

- **الدكتور حسن البحري:** الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة دمشق.

عضواً

- **الدكتور أحمد اسماعيل:** الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة دمشق.

عضواً

- **الدكتورة جميلة الشربجي**: الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة دمشق.

عضواً مشرفاً

- **الدكتور باسم عزو:** المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق - جامعة دمشق.

عضواً

وتمت مناقشة الرسالة يوم الأربعاء في ٢٠٢٠/٦/٣م.

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿يَرْفَعِ ٱللَّهُ ٱلَّذِينَ ءَامَنُوا۟ مِنكُمْ وَٱلَّذِينَ أُوتُوا۟ ٱلْعِلْمَ دَرَجَٰتٍ ۚ وَٱللَّهُ بِمَا تَعْمَلُونَ خَبِيرٌ﴾

صدق الله العظيم

سورة المجادلة، الآية: ١١

الإهداء

إلى الأرض الطاهرة و الوطن الغالي. . . . . .

سورية الحبيبة

إلى أجمل كوكبين. . . . . إلى من علماني أن الحياة كفاح وعمل مستمر. . . . . إلى من تعجز حروفي وكلماتي عن وصف مشاعري واحترامي وتقديري لهما. . . . . .

والدي ووالدتي

إلى من وقفوا إلى جانبي ودعموني في أصعب الأوقات. . . . . .

إخوتي وأخواتي

إلى من دعموا جهودي واستمراري في العطاء وقضيت أوقات سعيدة بقربهم. . . . . .

أصدقائي

شكر وتقدير

أحمدُ الله عز وجل أن أتمَّ لي عملي هذا . . . . . ولا يسعني بعد إتمام هذا البحث، واعترافاً بالفضل والجميل ، إلاَّ أن أتوجه إلى أستاذتي الفاضلة **الدكتورة جميلة مسلم الشربجي** الأستاذ المساعد في قسم القانون العام ، بخالص شكري وتقديري وعظيم عرفاني وامتناني، لتفضلها بالإشراف على هذه الرسالة ، ولما بذلته من جهد في التوجيه والمتابعة والتشجيع والنصح ، وطيب العلاقة الأخوية التي عاملتني بها ووقتها الثمين الذي منحتني إياه رغم مشاغلها الكثيرة في جميع مراحل إعداد هذه الرسالة. . . . فلسيادتها مني جزيل الشكر وجزاها الله عني كل خير ومتعها بالصحة والعافية. وأتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان لكلٍ من الأساتذة:

- **الدكتور سعيد نحيلي** الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق.
- **الدكتور حسن البحري** الأستاذ في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق.
- **الدكتور أحمد اسماعيل** الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق.
- **الدكتور باسم عزو** المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق في جامعة دمشق.

وذلك لقبولهم الاشتراك في مناقشة هذه الرسالة والحكم عليها . . . . فلهم مني كل الاحترام والتقدير ومتعهم الله بالصحة والعافية والعمر المديد .

كما أتقدم أيضاً بخالص شكري وتقديري إلى كافة الأساتذة في قسم القانون العام وكلية الحقوق في جامعة دمشق لما بذلوه من جهود كبيرة في سبيل التقدم العلمي وسيادة القانون والتضحية في سبيل الحق.

الباحث

مقدمة

نشأ النظام البرلماني وتطور في إنجلترا، وتبلورت سماته الأساسية وأركانه عبر مراحل من التطور التاريخي، حتى أصبح من أكثر النظم السياسية تطبيقاً، وقد تعددت تطبيقاته باختلاف النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فالنظام البرلماني يتميز بثنائية السلطة التنفيذية والتي نشأت بعد سلسلة طويلة من الصراعات بين الملك من جهة والبرلمان والوزارة من جهة أخرى، حتى أصبحت هذه الثنائية من المبادئ المهمة للنظام البرلماني، وبما أن بريطانيا هي مهد النظام البرلماني فإنه قد أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المرن القائم على أساس التعاون فيما بينها، فلا تطغى إحداها على الأخرى، وكل منها تملك سلطة الحد من طغيان الأخرى .

غير أنَّ هذا الفصل ليس معناه إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى، وبالتالي فإن مبدأ الفصل يقتضي أن يكون هناك تعاون وتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ؛أي هناك تعاون حقيقي بين هاتين السلطتين وليس فصلاً شديداً، وذلك لإمكانية الرقابة المتبادلة، والتوازن والتساوي بينهما في القوة والاختصاصات، وإن وسائل تأثير السلطتين على بعضهما بعضاً هي من أركان هذا النظام بوصفها من المبادئ الأساسية المرتبطة بالنظام الديمقراطي . وهذا النظام يفترض الرجوع إلى الناخبين ليُبدوا رأيهم في الخصومات التي هزَّت الوفاق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وكان الناخبون عددهم قليلٌ، ومع تطور حق الانتخاب فقد شمل أكبر عدد من الأفراد حتى زالت الفوارق السياسية بين المواطنين، ولم تعد ديمقراطية إنجلترا محدودة كأول عهدها، بل غدت مفتوحة للجميع، وتكاملت هذه الديمقراطية لما اضمحلت شخصية الملك وغدا رمزاً وأفلت سلطة مجلس اللوردات،

فلم يعد له شأنه الأول في التشريع ولا يأخذ مكاناً مهماً في آلية النظام النيابي البرلماني؛ لأنَّ مجلس العموم أصبح وحده من يمارس مهمة الرقابة على أعمال الحكومة، وأصبح كل شيء في الدولة بيد مجلس العموم نوعاً ما. فإذا قيل أنَّ البرلمان الإنجليزي هو صاحب السيادة الحقيقية في إنجلترا فإن تلك السلطة تتجه إلى مجلس العموم وحده. والذي يضفي على النظام البرلماني الإنجليزي قيمته الكاملة هو الحق الذي احتفظ به التاج وتمارسه الوزارة المسؤولة مثلما تمارس سائر امتيازات التاج الأخرى، وهو حق حل مجلس العموم.

ولم يأتِ القرن التاسع عشر إلا وإنجلترا تملك نظاماً نيابياً من حيث فن الحكم ونظاماً تمثيلياً من حيث اشتراك الشعب عن طريق ممثليه في الحكم، ولكن هذا لم يكن يقدم صورة صادقة للديمقراطية لأن مجلس اللوردات الموجود إلى جانب مجلس العموم في شؤون التشريع لم يكن يعبر عن دور الشعب في الحكم بل كان صورةً أرستقراطية باقية من النظام الملكي القديم، وكذلك الشعب لم يكن يشترك كله في الانتخاب لانحصار حق الانتخاب في عددٍ معين من المواطنين، فزوال ظل مجلس اللوردات عن ميدان التشريع وتفوق مجلس العموم المنتخب عليه وتوسع حق الانتخاب حتى يشمل أكبر عدد ممكن من المواطنين، هما وسيلتا تحقيق الديمقراطية، وقد تم هذا في إنجلترا بالتدريج خلال القرن التاسع عشر والقرن العشرين.

ويمثل النظام البريطاني النموذج الصحيح للنظام البرلماني ، فالملك يسود ولا يحكم، والوزارة هي التي تستخدم سلطات الملك واختصاصاته، وهي المسؤولة عن السياسة العامة، ورئيسها هو زعيم الحزب الذي أيدته أغلبية هيئة الناخبين فهو مسؤول أمام هذه الهيئة أولاً و أمام البرلمان ثانياً. فالبرلمان لم يعد " السيد " كما

كان في القرن الثامن عشر والتاسع عشر، بل أصبح وسيطاً بين هيئة الناخبين والوزارة أو زعيم الحزب الغالب، وبالتالي فالسلطة انتقلت من يد الملك الذي لم يعد يلعب إلا دوراً شرفياً إلى يد البرلمان المنتخب صاحب الحق في سحب الثقة من الوزارة؛ والتي هي أيضاً تملك حق الحل بموافقة الملك ، فالتطور الذي حصل قد تحول لصالح الوزارة وذلك بسبب ثنائية الحزبين وتنظيمها، فالوزارة المنتمية لحزب الأغلبية في البرلمان تضمن ولاء أغلبيتها لها، وبالتالي تحولت المسؤولية إلى مجرد شعار، ممّا يسمح للوزارة بتجميع الصلاحيات التشريعية والمالية التي كان يتمتع بها البرلمان إلى جانب صلاحياتها التنفيذية، نتيجة تأكدها من موافقة البرلمان على كل مشاريعها . ورغم ذلك فإن الوزارة لا تستطيع أن تلغي مبدأ المعارضة والأعراف والتقاليد التي تعد من القيم الديمقراطية السامية السائدة والمحترمة من قبل الجميع.

و تحددت أسس وخصائص النظام النيابي البرلماني في بريطانيا ، و مرّ بتطورات كثيرة ومتعددة حتى استقر على الشكل الذي هو عليه الآن، حيث تعتبر بريطانيا موطن الديمقراطية النيابية وتعتمد على وجود مجلس نيابي أو برلمان منتخب يمثل الشعب ويمارس مهامه في التشريع والرقابة، ومنها أخذت بقية الدول الغربية والعربية هذا النظام كالعراق ولبنان، و نجح النظام البرلماني فيها إلى حدٍ كبير عبر تطورها التاريخي، وذلك بسبب تضافر عدة عوامل منها طبيعة النظام الإقطاعي الذي كان سائداً في إنجلترا، والأحداث التي مرت بها، ومزاج الشعب الإنجليزي وتعاطفه وقبوله بالاتفاقات الوسطية أو المعتدلة، بالإضافة إلى وجود المعارضة في البرلمان والتي قدمت بريطانيا من خلالها نموذجاً للمعارضة في العالم سميت بالمعارضة المؤسسة، فهي تنظيم رسمي يتمثل في صورة حكومة الظل وزعيم حزب المعارضة هو ذلك الزعيم الذي يشاوره الوزير الأول في بعض الأمور والقرارات الخطيرة التي تمس الامة بأسرها. وبسبب النجاح الذي حققه هذا النظام في بريطانيا، جعل الكثير من الدول تعتمد على هذا النظام ومنها العراق طبقاً لدستورها الدائم لعام ٢٠٠٥م،ولبنان

وفقاً لدستور عام ١٩٢٦م وتعديلاته، ولكن المبادئ الأساسية لهذا النظام قد أصابها بعض الخلل فيهما خاصةً وأن الواقع العملي أدى إلى فقدان بعض من أساسيات النظام البرلماني.

و مع نهاية الحرب العالمية الأولى تطور معنى ومفهوم الديمقراطية، ولم تعد الديمقراطية حريات وحقوق سياسية فقط بل أصبحت حريات وحقوق اقتصادية واجتماعية، ولقد استلزم هذا التطور أن تتدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية وإن مثل هذا التدخل يحتاج إلى خبرات علمية وفنية لا تتوافر لدى أعضاء البرلمان أغلب الأحيان، كما أنها تتطلب الجرأة في المعالجة، والتي قد لا تتوفر كذلك في أعضاء البرلمان الذين يعملون دائماً بشكل يضمن لهم ثقة الناخبين، ويؤكد إعادة انتخابهم. ومن هنا كان لا بُدَّ من البحث عن عناصر تتوافر لديها الخبرة، ويتوافر فيها عدم الخوف من الناخبين لأنها لا تتولى سلطاتها بالانتخاب، ولم يكن هناك سوى السلطة التنفيذية التي تتكامل لديها هذه المميزات، فلما جعل التطور للسلطة التنفيذية هذا المركز المهم كان بديهياً أن يهيئ لها الاستقرار، ليضمن لها الاستمرار في تنفيذ خططها الاقتصادية الاجتماعية، الأمر الذي أدى إلى ميل ميزان القوة -على عكس ما كان فيما مضى -لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وهذا الأمر أدى إلى تقلص دور البرلمان في مجال اختصاصه. وإن ظاهرة ضعف البرلمان أصبحت ظاهرة عامة في جميع النظم السياسية، فما زالت البرلمانات تضم رجالاً ، لا تتوافر فيهم المعرفة العلمية الكافية والتخصص الفني اللازم الذي يمكنهم من فهم المشكلات الفنية المعقدة التي تطورت مع مرور الزمن، ويؤهلهم لوضع الحلول لها.

وتحتل عملية التحوُّل الديمقراطي في النظم السياسية في الوقت الراهن أولوية الاهتمام، وذلك في حقبة التحولات الجذرية على الساحة الدولية والتي أنتجتها العولمة، حتى أن الديمقراطية ومبادئ التحرر السياسي لم تعد كما كان يتصور البعض عملية مستنبطة من الثقافة الغربية، بل في واقع الأمر تعبير عن ثقافة عالمية ترسخت منذ قرون طويلة في مواجهة الاستبداد، وإن كانت الحضارة الغربية قد

ساهمت بدرجةٍ كبيرة في تفعيلها وتأطير الوضع الفلسفي والمعرفي لها. ومما لا شك فيه أن التحول نحو الإصلاح السياسي في النظم السياسية في البلدان العربية وبلدان العالم الثالث قد تسارعت وتيرته عقب انتهاء الحرب الباردة وانهيار الاتحاد السوفييتي وما تبعه من انهيار الدول الاشتراكية في شرقي ووسط أوروبا . وهناك العديد من الأسباب التي تجعل الدول في الوطن العربي، وبلدان العالم الثالث تتجه نحو التحول الديمقراطي ،كالانهيار الاقتصادي للعديد من الدول النامية والسعي إلى الإصلاح السياسي في مؤسسات تلك الدول، ورغبة بعض الدول في الاقتراب من الغرب لتحقيق بعض الأهداف الخاصة بها كان سبباً آخر في لجوء تلك الدول إلى الإصلاح السياسي لنظمها السياسية، وسعي بعض الدول لإجراء العديد من خطا الإصلاح السياسي، وهي في سبيلها تسعى إلى المشاركة في المنظومة العالمية وعدم رغبتها في أن تكون دائماً عضواً منبوذاً في المجتمع الدولي. كما أن الأوضاع الراهنة التي تعيشها معظم بلدان العالم العربي، تؤكد على عدم وجود دور بارز ومهم للبرلمانات العربية في عملية التحول الديمقراطي ، وكذلك فشل معظم البرلمانات في أداء المهام المناط بها في معظم الأحيان؛ ولا يعود ضعف الرقابة البرلمانية للاختلاف حول القانون أو وجود عيب فيه، وإنما يعود ذلك لعدم الممارسة الصحيحة للحياة السياسية والديمقراطية الصحيحة، وعدم انتظام عمل المؤسسات الدستورية في هيكليتها أو في هيمنة الواقع السياسي الخاص كما في لبنان والعراق على الممارسة الفعلية . فالرقابة البرلمانية تعد حجر الأساس في البرلمانات الديمقراطية لأنها تشكل دليلاً على الحكم الجيد، وتهدف لمساءلة السلطة التنفيذية عن أعمالها، وضمان تنفيذ السياسات بطريقة فعالة، حيث يتمكن البرلمان إلى جانب وظيفته التشريعية من تحقيق التوازن بين القوى السياسية وتعزيز دوره كوسيلة مهمة للدفاع عن المصلحة العامة.

وهناك العديد من التحولات نحو الديمقراطية والتعددية الحزبية تحدث في دول العالم، ويعد دور البرلمان في هذا التحول الديمقراطي مهمّاً، فلا يمكن تحقيق ديمقراطية دون وجود برلمان يمثل المواطنين ويعبر عن مصالحهم وتطلعاتهم، كما لا

يمكن أن يكون هذا البرلمان عنصر قوة للديمقراطية إلاّ إذا وصل النواب لعضويته عن طريق انتخابات حرة نزيهة، فالديمقراطية تسعى لإنشاء برلمان قوي وديمقراطي؛ لأنه المعبر الحقيقي لإرادة الشعب، وتعتبر وظيفة التشريع أبرز وظائف البرلمان، بالإضافة إلى الوظيفة المالية والرقابية على أعمال الحكومة وتصرفاتها لتحقيق إرادة الشعب، ولكن التطورات التي شهدتها الأنظمة السياسية المعاصرة قد أدَّت إلى تزايد دور السلطة التنفيذية ، الأمر الذي أدى إلى تراجع دور البرلمان في مجال اختصاصه، سواءً التشريعي أو المالي أو الرقابي، وكان لتضخم وظائف الدولة وتغير مفهوم الديمقراطية سبباً مهماً في تعاظم دور السلطة التنفيذية لما اتسم به نشاطها من طابع فني متخصص إلى عجز البرلمان عن ممارسة وظائفه وخصوصاً في اقتراح القوانين، مما أدى إلى زيادة عدد المشروعات بقوانين المقدمة من الحكومة، أو عن طريق إصدار اللوائح والأنظمة في الظروف العادية والاستثنائية واللوائح التفويضية، بالإضافة إلى تراجع دور البرلمان في التشريعات المالية، كل ذلك كان نتيجة سيطرة السلطة التنفيذية على الأغلبية البرلمانية التي تحوِّل وسائل الرقابة التي يمتلكها البرلمان ضدها إلى وسائل منعدمة التأثير والفاعلية من الناحية العملية.

أولاً ـ إشكالية البحث :

إنَّ النظام السياسي العراقي نظام برلماني، جمهوري، نيابي، ديمقراطي، وفقاً للدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م، ولكن هل تطابقت النصوص الدستورية نظرياً وعملياً مع أسس وخصائص النظام البرلماني التقليدي؟ فتكمن الإشكالية في أنه وعلى الرغم من النص الدستوري الذي يبين طبيعة النظام السياسي العراقي، لكنه ابتعد نسبياً في نصوصه وممارسته عن أصول النظام البرلماني التقليدي؟

أما لبنان فيحكمها نظام سياسي يعتبرها ديمقراطية برلمانية كما جاء في مقدمة الدستور، وينفرد النظام السياسي اللبناني بصيغة مركبة، فهو نظام جمهوري ديمقراطي من حيث الشكل، لكنه بالمقابل نظام توافقي بين الطوائف تتوزع فيه المناصب الأساسية بمقتضى العرف الدستوري، لذا تكمن الإشكالية في الطبيعة السياسية والطائفية للنظام اللبناني، وبيان ملامحها، وتداعياتها على الدولة اللبنانية، بكونه نموذجاً فريداً وخاصاً ضمن الأنظمة السياسية الأخرى؟ وهل اختلف تطبيق النظام البرلماني في لبنان عمَّا هو عليه الحال في النظام البرلماني التقليدي ومهده بريطانيا؟

و أصبح للسلطة التنفيذية مكان الصدارة في الدول محل المقارنة، وبالتالي فالتوازن الذي كان قائماً بين السلطات وخاصةً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد أصابه خلل، و هذا الخلل تمّ لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية الممثل الحقيقي للشعب والمعبر عن إرادته. وهذا الأمر يدعو إلى معرفة أثر هذا الوضع على الديمقراطية، وبصفةٍ خاصة على الديمقراطية في النظام البرلماني، وهل يتفق الدور الذي تقوم به السلطة التنفيذية والمكانة التي تحتلها -حيث أصبحت تجمع وظيفة التشريع والتنفيذ معاً -مع مفهوم الديمقراطية التي تهدف إلى أن تكون السلطة والسيادة للشعب ممثلاً في البرلمان أو السلطة التشريعية، وبالتالي فإن هذا الوضع أدى إلى ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان مقابل اتساع صلاحيات السلطة التنفيذية وسيطرتها على أعمال البرلمان وتوجيهها لقراراته وتدخلها في بعض أعماله؛ مما أثر سلباً على مهام البرلمان التشريعية والرقابية.

ثانياً ـ أهمية البحث :

مرّ النظام البرلماني بتطورات عديدة كانت موازية لتطور التاريخ السياسي لبريطانيا نفسها بدءاً من الملكية المطلقة إلى الملكية المقيدة إلى النظام البرلماني الذي أخذ صورته الكاملة في القرن التاسع عشر، ونجاح التجربة البريطانية في النظام البرلماني كشكل من أشكال النظم السياسية الموجودة في دول العالم أدى إلى الأخذ بهذا الشكل لأنظمتهم السياسية ، ولكن اختلاف البيئة الداخلية والخارجية لهذه الدولة أو تلك قد كان له دور بارز و واضح في نجاح هذه التجربة أو عدمه، فقد انتشر هذا النظام في كثير من الدول لما يتضمنه من مزايا عديدة إلاّ أنه 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، وذلك كالنظام اللبناني، حيث أدى تطبيق النظام البرلماني في لبنان إلى عدم الاستقرار الحكومي ،لأنَّ النظام البرلماني اللبناني يحتفظ بروح الطائفية من خلال تقاسم الطوائف المناصب ضمن كل سلطة من السلطات الثلاث وهذا ما تضمنه ونص عليه الدستور.

والنظام البرلماني في العراق ولبنان نظامٌ حديث نسبياً مقارنةً مع الدول المتقدمة في المجال الديمقراطي، حيث أنَّ البرلمانات فيها ما زالت حديثة، ولا تلعب الدور المراد منها في مواكبة الديمقراطية الحديثة وتوجيه نظام الحكم ليكون أساساً من أسس الديمقراطية؛ لذلك فإنَّ بحث النظام البرلماني فيهما ومقارنته ببريطانيا البلد الأصلي للنظام البرلماني على جانب كبير من الأهمية. وإن الوظيفة التشريعية والرقابية للبرلمان تعتبر حجر الأساس في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، فإنَّ معرفة العوامل التي أدت لضعف الأداء التشريعي والرقابي له أهمية كبيرة من أجل إعادة النظر في دور البرلمان التشريعي والرقابي، وإعادة تفعيل هذا الدور المهم.

ثالثاً-هدف البحث:

يهدف هذا البحث إلى الإجابة عن التساؤلات التالية:

١ -البحث في تطور النظام البرلماني وأركانه الأساسية والمراحل التي مرّ بها حتى وصل إلى شكله النهائي، وكيف يعمل في إنجلترا البلد الذي نشأ فيها قبل أن ينتشر إلى الدول الأخرى.

٢ -مدى نجاح النظام البرلماني في المملكة المتحدة مهد النظام البرلماني ، وتعثره أو انحرافه في الدول التي أخذت به واقتبسته منها.

٣ -التطرق للرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، وأهميتها، ووسائلها المتعددة، والدور الهام الذي تقوم به؟ والأسباب التي تحول دون قيام برلمان فعال يمارس صلاحياته الرقابية في إطار من التعاون وليس التبعية؛ لأن أساس الإصلاح السياسي لأي دولة هي تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، واستجابة السلطة التنفيذية لمقترحات وتساؤلات أعضاء البرلمان ؟

٤ -إنَّ النظام البرلماني المطبق في العراق يعتبر تجربة جديدة في ظل الظروف التي تعرض لها العراق خصوصاً بعد الاحتلال الأمريكي له عام ٢٠٠٣م، الأمر الذي يتطلب معرفة مدى تحقق النظام البرلماني في العراق للوصول إلى تطوير هذا النظام وإنجاحه بما ينسجم مع المبادئ الأساسية للنظام البرلماني التقليدي.

٥ -لقد احتفظ النظام السياسي اللبناني بأسس البرلمانية التقليدية من خلال الفصل بين السلطات والانتخاب العام المباشر ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان دستورياً، فالحكومة هي صاحبة السلطة الفعلية وفقاً لاتفاق الطائف، وهذا ما سيجعلنا نبحث عن أن النظام السياسي اللبناني يعتبر نظاماً برلمانياً بحتاً أم لا؟ وعن مدى النجاح الذي حققه فيه؟ وما هي أهمية ذلك من الناحية العملية؟

رابعاً- منهجية البحث :

اعتمدنا في هذا البحث منهجاً تحليلياً وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية والقانونية وآراء الفقهاء ومحاولة التعرف على أحكامها، في دستوري العراق ولبنان للوصول إلى تقييم النظام البرلماني في كلتا الدولتين، و منهجاً مقارناً للتعرف على

النظـام البرلـماني ونشـأته ونظـام الـوزارة وتكـوينهـا واختلافهـا واختصاصـاتها في بريطانيـا ولبنـان والعـراق ومـدى نجـاح هـذا النظـام في تلـك الـدول، وكـذلك منهجـاً تاريخياً وذلك من خلال التطرق إلى المراحل التي مرّ بها النظام البرلماني وتطور من خلالها، ولاسيَّما في بريطانيا والتي تعد مهد النظام البرلماني بلا منازع.

خامساً ـ خطة البحث :

تقـوم خطـة البحـث علـى تقسـيم موضـوع الدراسـة إلى بـابين رئيسـيين ، فقـد خصصنا الباب الأول لدراسة **ماهية النظـام البرلـماني** ، وأمـا البـاب الثـاني فسـنتناول من خلاله **الدور الفعلي للبرلمان في النظم البرلمانية** ، وذلك على النحو الآتي :

الباب الأول: ماهية النظام البرلماني

الفصل الأول: نشأة النظام البرلماني وصلته بالديمقراطية

المبحث الأول: نشأة النظام البرلماني والتعريف به

المطلب الأول: تعريف النظام البرلماني

المطلب الثاني: نشأة النظام البرلماني في بريطانيا

المطلب الثالث: نشأة النظام البرلماني في العراق ولبنان

المبحث الثاني: مدى ديمقراطية النظام البرلماني

المطلب الأول: الديمقراطية النيابية (التمثيلية)

المطلب الثاني: الديمقراطية التوافقية

الفصل الثاني: خصائص النظام البرلماني

المبحث الأول: رئيس دولة غير مسؤول

المطلب الأول: عدم مسؤولية رئيس الدولة ودوره في النظام البرلماني

المطلب الثاني: رئيس الدولة في الدساتير البرلمانية المعاصرة

المبحث الثاني: وزارة مسؤولة أمام البرلمان

المطلب الأول: خصائص الوزارة

المطلب الثاني: الوزارة في بريطانيا

المطلب الثالث: الوزارة في العراق

المطلب الرابع: الوزارة في لبنان
المبحث الثالث: مجلس منتخب من قبل الشعب
المطلب الأول: البرلمان في بريطانيا
المطلب الثاني: البرلمان في العراق
المطلب الثالث: البرلمان في لبنان
المبحث الرابع: الفصل المرن بين السلطات.
المطلب الأول: التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
المطلب الثاني: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية
الباب الثاني: الدور الفعلي للبرلمان في النظم البرلمانية
الفصل الأول: هيمنة السلطة التنفيذية وأثره على البرلمان
المبحث الأول: الدور التشريعي المتزايد للسلطة التنفيذية في الظروف العادية
المطلب الأول: مساهمة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية
المطلب الثاني: مكنة إصدار اللوائح من قبل السلطة التنفيذية
المبحث الثاني: الدور التشريعي المتزايد للسلطة التنفيذية في الظروف غير العادية
المطلب الأول : التفويض البرلماني (التشريعي)
المطلب الثاني: لوائح الضرورة
الفصل الثاني: الدور الرقابي للبرلمان في النظم البرلمانية
المبحث الأول: السؤال البرلماني
المبحث الثاني: المناقشات العامة
المبحث الثالث: التحقيق البرلماني
المبحث الرابع: الاستجواب
المبحث الخامس: المسؤولية الوزارية السياسية
الفصل الثالث: دور السلطة التنفيذية المتزايد وانعكاسه على تراجع دور البرلمان
المبحث الأول: وسائل توجيه عمل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية
المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وتحديد جدول أعماله

المطلب الثاني: دعوة البرلمان للانعقاد

المطلب الثالث: فض أدوار الانعقاد

المبحث الثاني: حل البرلمان كأثر لتزايد دور السلطة التنفيذية

المطلب الأول: الإطار النظري لحق الحل ومبرراته

المطلب الثاني: حق الحل في الأنظمة البرلمانية المقارنة

المبحث الثالث: مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في الأنظمة المقارنة

المطلب الأول: مدى نجاح النظام البرلماني في بريطانيا

المطلب الثاني: مدى نجاح النظام البرلماني في العراق ولبنان

الباب الأول

ماهية النظام البرلماني

تمهيد وتقسيم:

إنَّ النظام البرلماني هو شكل من أشكال الحكم الذي تختاره دولةً ما في دستورها، مناطه التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو بهذه المثابة تجسيد لمبدأ الديمقراطية التمثيلية، كمقابل للديمقراطية المباشرة أو شبه المباشرة. ويعتبر أحد صور الحكم في الدول التي تعتمد دساتيرها على أسلوب الديمقراطية التمثيلية. ونشأ النظام البرلماني وتطوَّر في أوروبا في خضَّم التطورات السياسية و الاجتماعية والاقتصادية والثقافية لهذه الدول، ولا شكّ أنَّ بريطانيا تأتي في مقدمة دول العالم التي ولد وترعرع فيها النظام البرلماني إلى أن وصل إلى ما هو عليه الآن في ظلّ تلك الظروف والتطورات.

أما الأنظمة البرلمانية في الدول العربية وبعض دول العالم الثالث كالعراق ولبنان، فلم تأتِ استجابةً لتطورات وعوامل مماثلة في أوروبا، بل جاءت نتيجة تقليد واستيراد نماذج من الأنظمة البرلمانية المتطوِّرة ومحاولة تضمينها في دساتيرها وتطبيقها على الواقع، وبالتالي فإنَّ التطورات السياسية و الاجتماعية والاقتصادية والثقافية في هذه الدول لم تأتِ بنموذج النظام البرلماني ، بقدر رغبة هذه الدول في الأخذ بالنظام البرلماني استجابةً للتطورات العالمية في هذا المجال .

وسندرس في هذا الباب مبادئ النظام البرلماني، نشأته، تطوره في بريطانيا والعراق ولبنان، والعلاقة بين النظام البرلماني والديمقراطية وخصائص النظام البرلماني من خلال الفصلين التاليين:

الفصل الأول : نشأة النظام البرلماني وصلته بالديمقراطية

الفصل الثاني: خصائص النظام البرلماني

الفصل الأول

نشأة النظام البرلماني وصلته بالديمقراطية

تمهيد وتقسيم:

تعتبر بريطانيا مهد الديمقراطية البرلمانية في العالم، ففيها نشأت وتوطدت الركائز الأساسية لهذه الديمقراطية ومنها انتشرت إلى مختلف الدول التي تبنتها فيما بعد، فأخذت حوالي ربع دول العالم بنظام الحكم البرلماني[1]. ويقوم النظام البرلماني في بريطانيا بالأساس على مجموعة من القواعد القانونية الدستورية العرفية، وذلك بالإضافة إلى بعض القوانين العادية ذات الطابع الدستوري التي أقرتها البرلمانات في فترات متباعدة. وبسبب نجاح النظام البرلماني في موطنه الأصلي إنكلترا فقد اقتبسته عنها العديد من دول العالم، وحاولت تقليده والأخذ به كنظام للحكم. و نجح تطبيقه في عدد من الدول، ولكنه لم يحقق إلا الفشل الذريع في دولٍ أخرى، في حين أحدثت دولٌ أخرى العديد من التغييرات والتعديلات في هذا النظام ، ممَّا أفقده الكثير من خصائصه التقليدية التي عُرف بها في انكلترا. وبناءً على ذلك سندرس نشأة النظام البرلماني وصلته بالديمقراطية، وذلك كما يلي:

المبحث الأول : نشأة النظام البرلماني والتعريف به

المبحث الثاني: مدى ديمقراطية النظام البرلماني

---

[1] د. حسن البحري ، النظم السياسية المقارنة، الطبعة الثالثة، دون ناشر، ٢٠٢٠م، ص٦٧.

Simon James, British Cabinet Government , London :Rout ledge , second edition , 1999 , P.1.

المبحث الأول
نشأة النظام البرلماني والتعريف به

النظام البرلماني هو أحد أنماط الحكم السياسية، والذي يعد من نتائج مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة. و وفقاً لهذا النظام توجد علاقة تعاون متبادلة ومستمرة بين رئيس الدولة وبين البرلمان من خلال مجلس الوزراء، وهو يقوم بمهام الإدارة الحكومية مع رئيس الدولة، ويكون في الوقت ذاته مسؤولاً سياسياً أمام البرلمان. والنظام البرلماني هو النظام السائد في أغلب بلدان العالم، فهو قائم في إنكلترا ، بلجيكا، رومانيا، اليونان ، النمسا، المجر، السويد، النرويج، الدانمارك، هولندا، وغيرها من البلدان، وهذا النظام يكون في دول ملكية كإنكلترا أو جمهورية كفرنسا. كما أخذت به العديد من الدول العربية والأسيوية والإفريقية كالهند والمغرب والأردن ولبنان.

وبناءً على ذلك، سوف نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب، وذلك وفق الآتي:

المطلب الأول : تعريف النظام البرلماني

المطلب الثاني : نشأة النظام البرلماني في بريطانيا

المطلب الثالث : نشأة النظام البرلماني في العراق ولبنان

المطلب الأول
تعريف النظام البرلماني

في الواقع هناك تعريفات متنوعة ومتعددة للنظام البرلماني، لكن هذا التعدد والتباين في هذه التعريفات غالباً ما يكون تبايناً من حيث اللفظ والصياغة، أما من حيث الموضوع والفحوى فإن أكثر هذه التعريفات متطابقة تقريباً؛ لأن العناصر الأساسية التي تميز النظام البرلماني تتطابق عند أغلب الفقهاء الغربيين والعرب.

وبالتالي سنتطرق لتعريف النظام البرلماني في الفقه الغربي والعربي وذلك في الفرعين التاليين:

الفرع الأول : تعريف النظام البرلماني في الفقه الغربي.

الفرع الثاني: تعريف النظام البرلماني في الفقه العربي.

الفرع الأول
تعريف النظام البرلماني في الفقه الغربي

ليس من السهل إعطاء تعريف دقيق و واضح للنظام البرلماني، نظراً لتعدّد صوره واختلاف تطبيقاته، ورغم صعوبة ذلك فقد اجتهد فقه القانون العام الغربي في تحديد معنى النظام البرلماني. حيث عرَّفه الفقيه موريس دوفرجيه Duverger بأنه " النظام الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية أي وجود رئيس دولة وحكومة مسؤولة سياسياً أمام البرلمان وفي المقابل تتمتع بحق حل البرلمان"[1].

وقد عرَّفه بارتلمي بأنه " نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يجب أن يكون أمر التوجيه السياسي

[1] د. موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري . الأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة جورج أسعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، ١٩٩٢م، ص ١٢٦.

لشؤون العامة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أمام البرلمان[1] .

أما الفقيه إيسمن Esmein فقد عرّف النظام البرلماني بأنه " النظام القائم على المسؤولية الوزارية في أقصى نطاق لها، فالسلطة التنفيذية و إن كانت منفصلة عن السلطة التشريعية إلا أنها مكونة من وزارة من أعضاء الهيئة النيابية، وتكون مسؤولة أمامها عن جميع تصرفاتها و أعمالها في شؤون الدولة "[2].

أما أندريه هوريو فقد عرَّفه بأنه " النظام الذي يحقق توازناً دقيقاً بين البرلمان والوزارة، ويفترض أن يضع هذا التعادل الطرفين على قدم المساواة ، ولكن التعادل يستحيل الحفاظ عليه، فالنظام البرلماني يتطور بحسب البلدان التي ينمو فيها وبحسب الظروف التي تحيط بنموه إمَّا نحو تفوق السلطة التشريعية أو نحو تفوق السلطة التنفيذية[3].

وقد عرَّفه فيليب أردان بأنه " ذاك النظام الذي يتميز بقيام تعاون بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية، وبالرغم من أن السلطة الأولى مستقلة عن السلطة الثانية، إلاَّ أنها مسؤولة أمامها "[4].

ويذهب الفقيه " Burdeau" إلى أن النظام البرلماني " هو الذي تكون فيه إدارة المسائل السياسية الخاصة بالبرلمان ورئيس الدولة بواسطة الوزارة المسؤولة "[5].

---

[1] د .مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري، بغداد، مطبعة المعارف، ١٩٤٢م، ص ٢١٩.

[2] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار السنهوري، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م، ص ٤٠.

[3] د. أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد و شفيق حداد وعبد المحسن سعيد، ج١،بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٧٤م، ص ٣٥٦.

[4] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٧٠.

[5] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٠.

الفرع الثاني
تعريف النظام البرلماني في الفقه العربي

اجتهد جانب من الفقه العربي في وضع تعريفات توضح معنى النظام البرلماني، فقد عُرِّف بأنه " ذلك النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين سلطة تشريعية وسلطة تنفيذية ثنائية "[١].

وعرَّفه البعض بأنه " ذلك النظام الذي يقوم على أساس الفصل المرن أو غير الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أي الفصل المرن بينهما مع التداخل والتعاون في ممارسة وظائف الدولة، وتبادل التأثير بصورة متوازنة"[٢]. وعرفه آخر بأنه " نظام يقوم على تنظيم السلطات العامة والفصل المرن بينها، وإيجاد آليات للتعاون في ممارسة الاختصاصات وتقرير وسائل للتأثير المتبادل لفرض تحقيق التوازن السياسي "[٣].

وعُرِّف كذلك بأنه " النظام الذي يقوم على أساس التوازن والتعاون بين السلطة التشريعية من جهة والسلطة التنفيذية من جهة أخرى "[٤].

وعرَّفه بعضهم بأنه" النظام الذي يعين فيه رئيس الدولة وزراء يكوِّنون مجلساً مسؤولاً بالتضامن من الناحية السياسية أمام البرلمان"[٥].

بينما رأى آخرون بأنَّ النظام البرلماني " هو نظام قائم على فصل مرن بين السلطات، يسمح بالتعاون فيما بينها على أساس أنها مجبرة أن تسير بالتفاهم حسب الصيغة التي طرحها مونتسكيو"[٦].

---

[١] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٧م، ص ٥٥٩.

[٢] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، جامعة القاهرة، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٨٨م ، ٣٥٦.

[٣] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية....، مرجع سابق، ص ٤١.

[٤] د. نعمان الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٩م، ص ٣٧٥.

[٥] د. السيد صبري، حكومة الوزارة- بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في إنكلترا، القاهرة، المطبعة العالمية، ١٩٥٣م، ص ٣٧.

[٦] د. محمد طي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، الطبعة السادسة، لبنان، بيروت، ٢٠٠٩م، ص ١٩٩. =

وقال آخرون بأنَّه " ذاك النظام الذي يوجد فيه رئيس أعلى للدولة يمارس اختصاصاته بواسطة وزارة مسؤولة أمام البرلمان تنتخب من الشعب يملك أن يثق فيها فيبقيها أو لا يثق فيها فيسقطها، وتملك هي أن تطلب إلى رئيس الدولة حله والاحتكام إلى الشعب في صورة انتخابات جديدة". ويستفاد مما سبق أمران[1]:

١ - أن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من طرفين هما: رئيس الدولة غير المسؤول عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم، والوزارة المسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان، وهو ما يُعبَّر عنه بثنائية السلطة التنفيذية، وبذلك يختلف النظام البرلماني عن نظيره الرئاسي الذي يتميز بوحدة أو فردية السلطة التنفيذية.

٢ -أن النظام البرلماني قائم على أساس فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية، غير أنَّ هذا الفصل بين هاتين السلطتين ليس فصلاً جامداً أو مطلقاً، بل لا بُدَّ من قيام تعاونٍ بينهما من أجل الوصول إلى التوازن الضروري لسير هذا النظام، وهذا التوازن يمكن تحقيقه بوسائل متعددة أهمها: المسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان من ناحية، وحلّ البرلمان، والدعوة لإجراء انتخابات جديدة من ناحية أخرى.

= وبالإضافة للتعريفات الواردة في المتن فيوجد تعريفات أخرى للنظام البرلماني ، فقد عرفه الدكتور حسن الحسن" بأنه نظام وسط بين النظام المجلسي والنظام الرئاسي لأنه يقوم على التوازن والمساواة والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالسلطات في هذا النظام تمتاز بأنها منفصلة عن بعضها البعض انفصالاً معتدلاً ومتوازناً بسبب رقابة كل سلطة على الأخرى " انظر: د. حسن الحسن، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية، بيروت، ١٩٦٧م، ص ٤١.

وعرفه الدكتور ماجد راغب الحلو بأنه" أحد أنواع النظام النيابي، إذ يقوم على أساس المساواة والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ". انظر د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية . ذاتية الدولة . اختيار الحكام . سلطة الحكم . تنظيم الحكومة . الديمقراطية، المعارضة . الشورى . فلسفة الحكم ، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧م، ص ٢٥٦.

أما الدكتور سامي جمال الدين فقد عرفه" النظام البرلماني هو المثال النموذجي المعبر عن المفهوم الصحيح لمبدأ الفصل بين السلطات كما تصوره مونتسكيو، فصل بين السلطات مع وجود قدر من التعاون بينها وقيام قدر من الرقابة المتبادلة في ذات الوقت". انظر: د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٥م، ص ٢٩٩. ؛ وعرفه كذلك الدكتور هشام محمود الأقداحي " هو ذلك النظام الذي يقوم على فصل مرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وليس فصلاً تاماً أو مطلقاً بينهما، بحيث يتحقق في هذا النظام تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين. انظر: د. هشام محمود الأقداحي، معالم النظم السياسية المعاصرة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م، ص ٣٣٠.

[1] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٧١.

وفي ضوء ما تقدَّم يفترض النظام البرلماني كأصل عام تساوي السلطتين التشريعية والتنفيذية دون أدنى تبعية أو سيطرة لأحداهما على الأخرى، بل أن هذا التساوي يعني ضرورة التعاون بينهما، وذلك بتقرير علاقة متبادلة تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية وهذه السلطة الأخيرة بالسلطة الأولى من ناحية أخرى.

ومن خلال تحليل مضامين الاتجاهات الفقهية الغربية والعربية في تحديد معنى النظام البرلماني، نرى أنَّ مضمون هذا النظام يتحدَّد بكونه " **النظام الذي يقوم على أساس التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وضرورة وجود رقابة متبادلة بينهما، والسلطة التنفيذية تتكون من طرفين هما رئيس دولة غير مسؤول عن تصرفاته، يسود ولا يحكم، ومن وزارة تملك صلاحيات الحكم ومسؤولة أمام البرلمان، وأن هذا النظام يقوم أساساً على مبدأ الفصل بين السلطات** ".

ولقد حدثت تطورات عديدة في النظام البرلماني نجمل أهمها[1]:

١- نشأ النظام البرلماني في إنكلترا واكتملت أركانه بها، وهي دولة ملكية، فلما أخذت بهذا النظام دول جمهورية اختلف الوضع عما هو عليه في انكلترا، فقد عهدت بعض الدول إلى البرلمان بمهمة انتخاب رئيس الجمهورية، وقد أدَّى ذلك إلى إضعاف مركزه وتضاؤل مكانته التي يجب أن يحتلها كرئيس للدولة، وحكم بين السلطات عند نشوب الخلافات. وهذا ما حدث في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة في الفترة من سنة ١٨٧٥ إلى سنة ١٩٤٠.

٢- تميَّز النظام السياسي الإنكليزي بانحصار المنافسة على الحكم بين حزبين رئيسين هما حزب الأحرار وحزب المحافظين في القرن التاسع عشر، ثم حزب المحافظين وحزب العمال في القرن العشرين؛ ممَّا جعل الانتخابات تتمخض عن وزارة قوية تعتمد على أغلبية كبيرة تؤيدها في البرلمان، غير أن تطبيق النظام البرلماني في

---

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري. الدولة. الحكومة. الحقوق والحريات العامة. المبادئ العامة للقانون الدستوري. الدستور اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٩٢م مرجع سابق، ص ٢٨٠-٢٨٢.

د. ثروت بدوي، النظم السياسية- النظرة العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٧٠م، ص ٣٠٥-٣٠٦.

كثيرٍ من الدول التي أخذته عن بريطانيا أدَّى إلى ظهور عدد كبير من الأحزاب السياسية المتنافسة على كرسي الحكم، ممَّا نتج عنه صعوبة كبيرة في تأليف وزارات قوية تعتمد على أغلبية برلمانية واضحة، كما نتج عن ذلك اضطرار هذه الدول إلى تشكيل وزارات ائتلافية من عدة أحزاب متنافرة في أهدافها السياسية ومتعارضة في برامجها الانتخابية. وبطبيعة الحال فإنَّ الوزارات الائتلافية تكون قصيرة العمر؛ لأنها تفتقر إلى الانسجام والتوافق بين أعضائها، ويصعب إقامة تعاون فيما بينها وبين البرلمان.

٣- قام النظام البرلماني على أساس قاعدة التوازن والمساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بإعطاء البرلمان الحق في سحب الثقة من الوزارة وإسقاطها، ومنح الوزارة حق حل البرلمان والاحتكام إلى هيئة الناخبين من جديد[١].

[١] إن التطبيق العملي قد أدى إلى الإخلال بقاعدة التوازن والتعادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في كثير من الأحيان، إذ أن التوازن قد يتأرجح لصالح إحدى السلطتين على حساب الأخرى، مثل ما حدث في فرنسا عندما رجحت كفة البرلمان على كفة الوزارة في عهد الجمهورية الثالثة ما بين سنة ١٨٧٥وسنة ١٩٤٠ نتيجةً لجريان العرف على عدم لجوء الحكومة إلى استخدام حق الحل من ناحية ولتعدد الأحزاب الذي أدى إلى تكوين حكومات ائتلافية ضعيفة في كثيرٍ من الأوقات من ناحية أخرى. وقد ترجح كفة السلطة التنفيذية على كفة البرلمان مثلما هو حادث في إنكلترا التي تسمى حكومتها في الوقت الحاضر حكومة الوزارة. انظر: د. محمد الحلاق، د. أحمد اسماعيل، د. نجم الأحمد، النظم السياسية، منشورات جامعة دمشق، مركز التعليم المفتوح للدراسات القانونية، ٢٠٠٣م، ص ١١٨-١٢١.

المطلب الثاني
نشأة النظام البرلماني في بريطانيا[1]

اشتقت تسمية النظام البرلماني من لفظ "برلمان" بمعنى مجلس نيابي، غير أن البرلمان ليس حكراً على هذا النظام وإنَّما يوجد في كل الأنظمة النيابية الأخرى، ويبدو أن هذه التسمية ترجع إلى أنَّ النظام البرلماني هو أول صور النظام النيابي ظهوراً من الناحية التاريخية، وقد ارتبط في الأذهان منذ ظهوره بوجود المجلس النيابي أو البرلمان.

وقد نشأ النظام البرلماني نتيجة تطور تاريخي وظروف بيئية واجتماعية و سياسية مرت بها انكلترا[2]، ولكن بعض الفقه يرى أن النظام البرلماني الحقيقي بدأ في بلجيكا عام ١٨٣١م، حيث أخذ الدستور البلجيكي بالملكيَّة الدستورية والنظام البرلماني وتبعته دول أخرى مثل بريطانيا وفرنسا والسويد، ويرى الفقه الفرنسي رأياً مخالفاً للربط بين نشأة الوزارة والنظام البرلماني، ويذهب هذا الفقه في إجماعه على أن منصب رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول هو اختراع فرنسي قلدته انكلترا[3]، ولم يتكون النظام البرلماني وينشأ على أساس أيديولوجي معين أو بناءً على نظرية

---

[1] هناك صيغتان تستعملان للإشارة إلى هذه الدولة؛ ١- **الصيغة التقليدية الطويلة**: وهي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا United kingdom of Britain and Northern Ireland مع الملاحظة أن بريطانيا العظمى تتضمن كل من إنكلترا(في الوسط والجنوب) واسكتلندا (في الشمال) وويلز (في الغرب) ٢- **الصيغة القصيرة** : وهي "المملكة المتحدة" United kingdom،ويرمز إليها اختصاراً ب UK أما بالنسبة للعاصمة فهي "لندن" London. راجع في التفاصيل : د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق ، ص ٩٢.

[2] د. السيد خليل هيكل، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ١٩٨٣م، ص٣٨٩.

[3] **John Arkas Hawgood**, Modern constitutions since 1787,Macmillan and company, limited , 1939 , PP: 6-145.

معينة أوجدتها طفرة واحدة، وإنَّما جاءت نشأته مرتبطة بتطورات تاريخية معينة وبشكلٍ خاص في إنكلترا والتي تعد مهد النظام النيابي البرلماني[1] .

إنَّ دراسة التطور التاريخي للنظام السياسي لبريطانيا الذي وُصِفَ بالتدريجي، وما أفرزه من مؤسسات، سيجعلنا قادرين على فهم طبيعة عمل البرلمان البريطاني وعلاقته بالمؤسسات الدستورية الأخرى" الملك والوزارة" ومدى تأثير الأحزاب السياسية والرأي العام البريطاني على أداء البرلمان للوظيفة التشريعية، ويقسم غالبية الباحثين المراحل التي مرّ بها النظام السياسي البريطاني تبعاً لمراحل التطور الديمقراطي إلى أربع مراحل تاريخية : الملكية المطلقة، الملكية المقيدة، الملكية البرلمانية، الديمقراطية البرلمانية[2]. ولكن تاريخياً، خيّم الغموض في معرفة أولى الجماعات البشرية التي قَدِمت إلى انكلترا، ولكن ما تمَّ معرفته هو أن إنكلترا قد تعرضت للغزو من قبل عدَّة قبائل، وكان أولها الغزو السكسوني، حيث أُطلق على انكلترا اسم (إنكلترا السكسونية)، فقد كانت قبائل تدعى(السلتيين) وتضم عدداً من الجماعات أبرزها(الغال) و (البريتون)، ثم عبرت هذه الجماعات إلى إحدى الجزر التي أصبحت فيما بعد تدعى بالجزر البريطانية، وذلك نسبةً إلى قبائل (البريتون) التي قامت بغزوها[3].

وبسبب افتقار السلتيين إلى موهبة الحكم، أصبحوا لقمةً سائغةً في يد الرومان لعدة قرون، إلاَّ أنَّ قلة عدد الرومان اضطرهم لترك هذه الجزر لتحلَّ محلهم القبائل الجرمانية، والتي كان من أبرزها الإنكليز، السكسون، والجوت، الذين احتلوا

---

[1] د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة . دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، ٢٠٠٠م، ص٣٣.

[2] د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، دار العلوم للملايين، بيروت، ١٩٦٤م، ص٢٨٣-٢٨٤.

[3] د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٩٨٧م، ص١٧٥. ؛ فادي جديد، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم السياسية المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٠م، ص٣٤.

تلك الجزر عسكرياً، وامتَّد ذلك ليشمل الاستيطان فيها، وفي تلك الأثناء تغيّر اسم الجزر السلتية لتصبح إنكلترا[1].

ولم يكن لدى القبائل الجرمانية الغازية ملوكاً، بل كان لديها زعماء يُطلق عليهم اسم (الأمراء)، وهذا الغزو هيَّأ المناخ الملائم لقيام النظام الملكي، والممالك، التي اتّحدت مع بعضها فيما بعد لتكوّن المملكة المتحدة، ويرجع الفضل في اتحاد هذه الممالك الى انتشار المسيحية، وقوة تنظيم الكنيسة[2]، حيث أنشأ هذا الغزو مجلساً استشارياً أُطلق عليه اسم مجلس الحكماء، والذي يتألف من الأساقفة، ورؤساء الأديرة ، والمقاطعات، ومجموعة يُطلق عليها خُدّام الملك أو رجاله، ولهذا المجلس اختصاصات تبدو من الناحية النظرية واسعة النطاق، فهو يختار الملوك ويعزلهم، ويقدم النصح والمشورة فيما يعرض عليه من مسائل الدولة المهمة، وقد أُطلق على هذا المجلس فيما بعد اسم "الجمعية العمومية"، وهذه الأخيرة هي امتداد لاختصاصات سلفها، ولا سيَّما أن هذه الاختصاصات تتوقف على حالة الملك في الضعف أو القوة[3].

وسنقسم المراحل التي مرّ بها النظام السياسي البريطاني إلى أربع مراحل سندرسها في الفروع التالية:

الفرع الأول: مرحلة الملكية المطلقة

الفرع الثاني: مرحلة الملكية المقيدة

الفرع الثالث: مرحلة الملكية البرلمانية

الفرع الرابع: مرحلة الديمقراطية البرلمانية

---

[1] فادي جديد، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية.....، مرجع سابق، ص ٣٤.

[2] د. أحمد سلامة أحمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني لدراسة مقارنة، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣م، ص١٤ الهامش(١).

[3] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني(انكلترا-فرنسا-لبنان-العراق) . دراسة مقارنة، دار السنهوري، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م، ص ٢٠.

الفرع الأول
مرحلة الملكية المطلقة

تميَّزت هذه المرحلة بسيطرة مفرطة للملوك على الشؤون العامة والسياسية للبلاد، وقد بدأت هذه المرحلة من عهد الملك "وليم الفاتح" عام ١٠٦٦م، وانتهت بالثورة المجيدة التي كرَّست قواعد النظام البرلماني عام ١٦٨٩م، لينتقل بذلك هذا النظام من مرحلة الملكية المطلقة إلى مرحلة الملكية المقيدة. ولعبت الكنيسة دوراً مهماً في توحيد الممالك والمقاطعات المنتشرة ضمن انكلترا في مملكة واحدة سُميت المملكة المتحدة، وظهرت بعدها الحاجة لوجود جمعية عمومية تضم الأشراف وأمراء المقاطعات ورجال الدين والخاصة من رجال الملك المحاربين وأطلق على هذا المجلس " مجلس الحكماء".

وفي عام ١٠٦٦م غزا " وليم الفاتح "[1]دوق نورماندیا الأراضي البريطانية، وبعد أن نجح هذا الفاتح في غزو تلك البلاد، قام بتقليص دور ونفوذ الإقطاعيين من خلال تشتيت وبعثرة أملاكهم في شتى بقاع الأرض، وذلك للحد من سيطرتهم وتدخلهم في شؤون الحكم، فضلاً عن إدخاله لمبدأ الولاء المباشر للتاج، أي الملك "وليم الفاتح"، بدلاً من تقديم الولاء للأشراف من الأهالي[2]. وأصبح لمجلس الحكماء نفوذاً كبيراً من حيث تكوينه، فأُطلق عليه اسم "المجلس الكبير" ولكن دوره ظل محدوداً على

---

[1] وقد حكم إنجلترا من عام ١٠٦٦ حتى ١٠٨٧م.

[2] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٧١. ولقد أدخل الملك الغازي إلى انكلترا النظام الإقطاعي وهو النظام الذي قام في انكلترا على معاقبة الإنكليز المتمردين باغتصاب أملاكهم، ومنحها للنورمانديين الفاتحين الذين لقبوا منذ هذا العهد بالبارونات ليمتلكوها حسب النظام النورماندي، وبتعدد العصيان تعدد اغتصاب الأراضي والمنح، حتى سيطر البارونات النورمانديين على الغالبية العظمى للأراضي عام ١٠٨٠، الأمر الذي اضطر الانكليز أنفسهم ممن سمح لهم باستبقاء أراضيهم إلى الجريان وراء النظام النورماندي . للمزيد من التفاصيل راجع: د. أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، تاريخ النظام السياسي البرلماني الإنجليزي، الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، ٢٠١٤م، ص ٩.

إبداء الرأي والمشورة في الضرائب المراد فرضها، فضلاً عن النظر في الدعاوى الهامة التي تتعلق بكبار رجال الدولة[1].

وفي عهد هنري الثاني (١١٥٤ -١١٨٩م) كثرت دعوة المجلس الكبير، فقد قام الملك " هنري الثاني " بدعوة هذا المجلس للانعقاد، لإبداء الرأي في الضرائب التي يريد فرضها من أجل تمويل الحروب الصليبية، فاقترح فرض ضريبة عشرية على أن يكون تقديرها في يد هيئة محلفين، ثم تكرَّر ذلك عام ١١٩٨م.[2]

ولمَّا تولى الحكم يوحنا أو جون سان تيرا ابن هنري الثاني عام ١١٩٩م حصل شقاق بينه وبين المجلس بسبب قيامه بفرض ضرائب على الأموال المنقولة، فرفض الأساقفة ذلك وتمكنوا من إجباره على الموافقة على الوثيقة التي أعدها البرلمان عام ١٢١٥م، وهذه الوثيقة أُطلق عليها العهد الأعظم (الماجنا كارتا Magna Carta)، وهي بمثابة أول دستور مكتوب في انكلترا[3] . و اشتملت على ٦٣ مادة من أهمها : عدم جواز تحصيل ضرائب بغير موافقة المجلس الكبير، وعدم تجريد أحد من حريته الشخصية بغير قرار من أقرانه بحسب شريعة الإقليم، وأن تكون الكنيسة حرة من تدخل التاج في اختيار رجالها، وعدم جواز تعيين الملك للأجانب الذين يجهلون

---

[1] د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسة نشأتها تطورها تطبيقاتها دراسة مقارنة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٢م، ص ١٢٧.

[2] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص٧٤. وقد خلف هنري الثاني في الحكم ابنه ريكارد الأول في الفترة من عام ١١٨٩ لعام ١١٩٩ فانهمك في خوض الحروب الصليبية، ومن ثم ظهرت حاجته إلى فرض ضريبة على المقاطعات، قدرها خمسة شلنات عن كل مئة أكراً (الأكر يساوي نحو ٤٠٠٠ متر مربع). انظر: د. أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، تاريخ النظام السياسي البرلماني الإنجليزي، مرجع سابق، ص ١١.

[3] للميثاق الأعظم عدة تسميات منها العهد الأعظم، الشرعة العظمى، الماغنا كارتا، وهي الوثيقة التاريخية الأساسية الأولى التي تمكنت طبقة النبلاء والأشراف من انتزاعها من الملك جون سانتيرا في عام ١٢١٥. للمزيد من التفاصيل حول الميثاق الأعظم انظر: د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، دراسة مقارنة، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م، ص١٧٥-١٧٦. ؛ د. محمد عرب صاصيلا، الموجز في القانون الدستوري، مطبعة النجاح الجديدة، ١٩٨١م، ص١٤٤- ١٤٥. ؛ د. حنان عمرو، تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري . دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، ٢٠١٤م، ص ١٣٤. وكذلك الماغنا كارتا على الموقع الإلكتروني: http://www. Constitution . org/eng/magna car. pdf

قوانين انكلترا في الوظائف الإدارية والقضائية[1] . و قد قرّرت هذه الوثيقة علاقات جديدة بين الملك والشعب، للحدّ من السلطات المطلقة للملك، كما قررت ضمان احترام الملك للحريات الفردية، وأن يكون الحكم بواسطة المجلس الأعلى -مجلس اللوردات -،فهذه الوثيقة بحق تعتبر حجر الزاوية في بناء الحريات الإنكليزية[2]. ومنذ صدور الماغنا كارتا تألفت لجنة من ٢٥ باروناً (أشراف) سميت بالمجلس الكبير عُهد إليها بالإشراف على تنفيذ الأحكام التي تضمنتها الشرعة المذكورة، ومن هنا بدأت فكرة النظام التمثيلي تبزغ في المجال السياسي في انكلترا[3]. والجدير بالذكر أنَّ أول دعوةٍ للبرلمان كانت في عهد الملك " يوحنا "، من خلال رسالةٍ وجهها إلى مأموريه سنة ١٢١٣م قال فيها: " وفي نفس الوقت يجب أن يحضر إلينا هنا، أربعة من عقلاء الفرسان في مقاطعتكم، ليتحدثوا معنا فيما يتعلق بشؤون مملكتنا[4].

وخلال القرن الثالث عشر ابتدأ المجلس الكبير في الاستقرار، فأصبح يجتمع اجتماعات دورية في كثير من الأحوال، وقد أُطلق على هذا المجلس عدا اسمه

---

[1] راجع: سدني د. بايلي، الديمقراطية البرلمانية الإنكليزية، ترجمة فاروق يوسف أحمد مراجعة وتقديم محمد فتح الله الخطيب، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٠م، ص ١٤.

[2] د. كريم يوسف أحمد كشاكش،" الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة الإسلام . أمريكا المملكة المتحدة فرنسا ألمانيا الاتحادية الاتحاد السوفييتي . يوغوسلافيا مصر الأردن " ، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٨٧،ص ٣٥٨. ؛ د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٧٦-٥٧٨. ؛ د. حسن سيد أحمد اسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة وانجلترا، جامعة أم درمان، دار النهضة العربية، ١٩٧٨م،ص ٦٦.

[3] دافد واطسن راني، تاريخ أساس الشرائع الإنكليزية، ترجمة نقولا أفندي حداد، القاهرة، المكتبة الشرقية، ١٩٠٦م، ص ٤٨. ورغم أهمية العهد الأعظم إلا أن أغلب الفقهاء يتجهون إلى اعتباره مجرد وسيلة تمّ إقرارها لتقييد سلطات الملك المطلقة ومن ثم لا يجوز اعتباره بمثابة وثيقة تامة للدستور الإنكليزي في صورته الكاملة، ولكن هذا الاتجاه لا يقلل من أهمية العهد الأعظم الذي كان بمثابة النواة الأولى نحو حياة دستورية منظمة للشعب الإنكليزي، والتي تميزت بها بريطانيا كخطوة مبكرة نحو الديمقراطية في الوقت الذي كانت تعاني فيه العديد من الشعوب من الاستبداد والطغيان في أنظمة الحكم بها. انظر: د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية، مصر، ٢٠٠٩م، ص ٧٣.

[4] سدني دي. بايلي، الديمقراطية البرلمانية الإنكليزية، مرجع سابق، ص٦٠

الأصلي أي المجلس الكبير أسماء أخرى منها محكمة ومنها برلمان وهو الاسم الذي جرى العرف على استعماله فيما بعد[1].

وانبثق البرلمان عن المجلس الكبير، وبدأت قواعد التمثيل البرلماني تظهر في عهد الملك " هنري الثالث" (١٢١٦ -١٢٧٢م) عندما قرر الملك دعوة أعضاء منتخبين من هيئةٍ ناخبة (فارسين ونائبين عن البرجوازية في المدينة)، واستقر الرأي على أن الضريبة لا تُفرض إلا بموافقة الممثلين المنتخبين إلى جانب الأساقفة والأشراف[2].

وبدأت اجتماعاته تصبح دورية، ويمتد اختصاصه للمسائل التشريعية في عهد إدوارد الثالث عام ١٣٢٦م، وغدت استشارته ضرورية وإن كانت غير ملزمة، وانقسم المجلس إلى مجلسين بحيث انفصل الأساقفة والأشراف عن الأعضاء المنتخبين، الذين شكلوا مجموعتين منفصلتين وكان لهما حق رفع العرائض للملك، التي تتضمن رغبات ممثلي الشعب بوضع قوانين معينة أو تعديل ما هو قائم بعد أن تتم مناقشتها في المجلسين، وقد استحوذ المجلسين من خلالها فيما بعد على الاختصاص التشريعي، عن طريق حق اقتراح القوانين، التي لم يكن للملك سوى الموافقة عليها لتصبح قانوناً وجزءاً من التشريع البريطاني[3].

وهو ما قيد سلطة الملك، ولم يعد من حقه سن القوانين، وإنما اقتراحها فقط، وعُدّ ذلك الانطلاقة الأولى في صياغة التشريع البرلماني، واستقامت بذلك سلطة التشريع للبرلمان، وانفصلت عن سلطة التنفيذ التي كان يتولّاها الملك ووزراؤه، وقد وافق الملك هنري الرابع عام(١٤٠٧)م على عرض كل المسائل المرتبطة بالأمور المالية على مجلس العموم، ثم بعد ذلك على مجلس اللوردات[4].

---

[1] كلمة برلمان هي كلمة فرنسية الأصل مشتقة من الفعل parle ويعني تكلم ومن فرنسا انتقل هذا المصطلح إلى انكلترا مع النورمانديين الفاتحين. انظر: د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٠.

[2] بتول النويلاتي ، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١٤م،ص ٩.

[3] د. عصام سليمان، الانظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م، ص ٨٢-٨٣.

[4] د. حنان عمرو، تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري. دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٢٨.

وبعد مجيء أسرة التيودور إلى الحكم وفي عام (١٥٢٩)م بدأ البرلمان يجتمع بشكل مستمر رغم وجود الحكم الملكي الاستبدادي المطلق، الذي تبدى في قول الملك جيمس الأول من أسرة ستيوارت عام (١٦٠٩)م بأن الملوك يجلسون على عروش الإله في الأرض[١].

وبعد وفاة الملك " جيمس الأول"، حل محله ابنه" شارل الأول" (١٦٢٥ - ١٦٤٩م)، الذي كان مُعتقداً بصوابية رأي والده " جيمس الأول" وتمسكه بنظرية الحق الإلهي المباشر، وأنَّ البرلمان والشعب ليس لهما أي دور في تعيينه أو عزله، فأسرع إلى حل البرلمان وسجن الأعضاء الأشدّ معارضةً للسياسة الملكية[٢] .

وعندما شعر الملك" شارل" بضرورة محاربة إسبانيا، جمع البرلمان طلباً للمال ، لكن البرلمان استغل هذه الفرصة، معلناً بأنه سيوافق على طلب الملك، مقابل موافقة الأخير على عريضة ملتمس الحقوق والتي تقوم على عِدَّة بنود من أهمها : ألّا يفرض الملك ضريبة إلا بعد موافقة البرلمان(مجلس العموم)، وفعلاً وافق الملك على هذه العريضة [٣]. ولكن حاجة الملك إلى فرض ضرائب جمركية، وعدم موافقة البرلمان عليها، أدت إلى قيام النزاع من جديد، فسارع الملك" شارل" إلى حل البرلمان عام ١٦٢٩م، وحكم البلاد بمفرده لمدة أحد عشر عاماً دون برلمان بمساعدة زوجته الفرنسية " هنريت "، والأسقف "لود"، ووزيريه سترافورد و بكنجهام[٤].

---

[١] د. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، عمان، دار وائل للطباعة و للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠١م، ص ٨٠. ؛ د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة . الديمقراطية التقليدية الديكتاتوريات الفردية الأنظمة الماركسية، دول العالم الثالث، القاهرة، دار الشروق، ١٩٧٦م، ص ١٧٨.

[٢] سيدني د. بايلي، الديمقراطية البرلمانية الإنكليزية، مرجع سابق، ص ١٧.

[٣] من أهم ما جاء في وثيقة ملتمس الحقوق عام ١٦٢٨: ١-أن يمتنع الملك عن طلب الهبات والقروض الإجبارية ٢-عدم إجبار الأهالي على إيواء الجند بدون مقابل ٣-ألا يسجن شخص إلا بتهمة حقيقية ٤-لا تعلن الأحكام العرفية وقت السلم. راجع : د. أحمد عبداللطيف ابراهيم السيد، تاريخ النظام السياسي البرلماني الإنجليزي، مرجع سابق، ص ٢٥-٢٦.

A.W. Bradley and K.D. Ewing , Constitutional and Administrative Law , London: pearson -long man, 14th edition, 2007,P.14.

[٤] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٩٣.

ولدى محاولة الملك " شارل " التدخل في شؤون الكنيسة الاسكتلندية، شعر بحاجته للمال فدعا البرلمان مجدداً لذلك عام ١٦٤٠م، فاستغل البرلمان ذلك وطالب الملك ببعض المطالب التي أبى الملك قبولها، فسارع " شارل" مجدَّداً إلى حل البرلمان، وسُمّي هذا البرلمان بالبرلمان القصير[١] .

وفي تلك الأثناء شَرَعَ أعضاء مجلس العموم في إلغاء الملكية، وإقامة الجمهورية، بزعامة " كروميل "، بعد أن ساد الرأي بأنها غير ضرورية، وثقيلة العبء ، وخطيرة على مصلحة وحرية الشعب، كما أعلن مجلس العموم عام ١٦٤٩م إلغاء مجلس اللوردات بدعوى أنَّه خطرٌ ولا فائدة منه، ولكن قبل وفاة " كروميل " أصدر الأخير دستوراً أُطلق عليه الملتمس الذليل، وقرر بموجبه بعض الصلاحيات ومن بينها إعادة مجلس اللوردات مرة أخرى. وقد استقرت السلطة في مجلس العموم إن كانت في الحقيقة في يد قائد الجيش المنتصر على الملكية لصالح البرلمان " كروميل " والذي اختير حامياً لإنكلترا حتى وفاته عام ١٦٥٨[٢]م.

وعندما توفي " شارل الأول " خلفه الملك " جيمس الثاني"(١٦٨٥ -١٦٨٨م)، والذي لُقِّبَ بجيمس الكاثوليكي، والذي أدَّعى لنفسه الحق في إلغاء أي تشريع يصدره البرلمان إذا رآه غير مناسب، وهذا الأمر من شأنه وضع الملك فوق القانون، ويحدُّ من سلطة البرلمان ويسلبه اختصاصاته، وعندما وُلِدَ للملك" جيمس الثاني " ولي للعهد، دُبِّرت مؤامرة لاستدعاء " وليم أورانج" لتولي العرش، ففرَّ جيمس من إنكلترا إلى فرنسا وزال بذلك نظام الحكم المطلق وأُعلن زوال السلطة الشخصية للملوك وتقييد سلطاتهم على نحو يضمن خضوعها لسلطة البرلمان[٣].

---

[١] د. أحمد عبداللطيف ابراهيم السيد، تاريخ النظام السياسي البرلماني الإنجليزي، مرجع سابق، ص ٢٦.

[٢] د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، مرجع سابق، ص ٢٩٢-٢٩٣.

[٣] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٩٦.

UK. **House of commons**, The Glorious Revolution, London: house of commons2, information office general series, factsheet,G4,parliamentary copy right January 2004,PP:2-4.

وعلى هذا الأساس جاء قانون الحقوق "Bill of rights" الصادر في عام ١٦٨٩م، الذي أقرّه مجلس البرلمان وقبله الملك الجديد، وأهم ما جاء في هذه الوثيقة[١]:

أ -حرمان الملك من حق إيقاف تنفيذ القوانين أو الإعفاء من تطبيقها .

ب -حرمان الملك من حق فرض ضريبة جديدة بدون موافقة البرلمان.

ج -ليس للملك أن يبقي داخل البلاد زمن السلم جيشاً دائماً إلا بموافقة البرلمان.

د -يُحظر على الملك إلغاء القوانين السارية أو تعديلها.

ه -يُحظر على الملك عقاب مقدمي الشكاوى للبرلمان أو القسوة في العقاب أو التسامح مع المحكوم عليه.

و -تقرير حق البروتستانت في اقتناء السلاح للدفاع عن أنفسهم.

ز -تقرير حرية الانتخابات والمناقشات البرلمانية.

ح -وجوب انعقاد البرلمان بصفة دورية.

ط -تخفيض دخل الملك وضرورة موافقة البرلمان المسبقة على الاعتمادات المالية المخصصة للإدارات والمؤسسات العمومية.

وحتى ثورة عام ١٦٨٨م كانت جهود البرلمان تتّجه نحو سيطرته على الاختصاصات المالية والتشريعية، حيث شكلت هذه الثورة انطلاقة جديدة باتجاه إخضاع امتيازات الملك الشخصية، وأغلبها يتعلق بالسلطة التنفيذية لرقابته، حيث قُيدت السلطات الملكية إلى حدٍّ بعيد وهام يتمثل في وجوب عمل الملك طبقاً لمشورة البرلمان، وحصر دوره في تنفيذ إرادته، وبذلك عُدَّت هذه الثورة على حد تعبير بعضهم البداية التاريخية، لا القانونية للدستور العرفي الإنكليزي[٢].

ويمكننا القول بأنه بصدور وثيقة إعلان الحقوق تحقّقت أولى دعائم النظام البرلماني الحقيقي، والذي يقوم على وجود برلمان ممثل للشعب يتمتع بسلطات حقيقية، ومن ناحية أخرى فإن الوثيقة المشار إليها وبما احتوته من حقوق وحريات

---

[١] د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية...،مرجع سابق، ص ١٤٩.

A.**W**. **Bradley and K**.**D**. **Ewing** , Constitutional and Administrative Law, op .cit, P.14.

[٢] د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية...،مرجع سابق، ص ١٤٩.

للأفراد وتأكيدها لسيادة البرلمان وتقييدها لسلطات الملك في نواحي كثيرة فقد اعتُبرت بمثابة دستور مكتوب ودعامة قوية رسخت أسس النظام البرلماني في ذلك الوقت[1].

الفرع الثاني
مرحلة الملكية المقيدة

كان من نتائج الأزمة التي تسببت بها أسرة ستيوارت (شارل الثاني -جيمس الثاني) إبعاد البرلمان عن ممارسة سلطاته في البلاد وعدم دعوته للانعقاد، ورفض تقيّد الملك بقانون الهاييباس كوربوس(الضامن للحرية الشخصية Habeas corpus Act 1679)[2]،وقانون الحقوق عام ١٦٨٩م الذي أقر سلطة التشريع للبرلمان، ومنع على الملك فرض ضرائب جديدة دون موافقة البرلمان وبقي للملك من كل هذه الصلاحيات حق نقض القوانين وإصدار المراسيم التنظيمية بعد أن حدد نفقات الدولة والملك، وعلى أن يكون التصويت في البرلمان إلزامياً وسنوياً على الضرائب وموازنة الدولة وخاصةً النفقات العسكرية منها، وقد تم ذلك بانتظام منذ عام ١٦٨٩م فقد استمر الصراع الذي تفاقم بين الملك والبرلمان حول هذه الصلاحيات إلى أن قرر البرلمان وبقرار استثنائي منه دعوة أسرة أورانج(الملك وليم الثالث المقترن بماري الثانية ابنة جاك الثاني) للحكم؛ وذلك بعد هروب الملك " جيمس الثاني" والذي أدى

---

[1] د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، مرجع سابق، ص ٨٠.

[2] صدر قانون الهاييباس كوربوس عام ١٦٧٩والذي يعتبر من أهم القوانين العامة في بريطانيا، ولا زال معمولاً به حتى اليوم، وجاء تحت تأثير الضغط الذي مارسته الفئات الشعبية على أعقاب تجاوز الوزراء في ممارساتهم للصلاحيات القانونية الممنوحة لهم، واعتمده البرلمان البريطاني رداً على الاعتقال التعسفي للأشخاص دون مبرر قانوني، ويتضمن القواعد الأساسية المتعلقة بحماية الحقوق الشخصية بمواجهة استبداد السلطة المركزية. انظر: د. حنان عمرو، تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ١٣٥.

Alex Carroll, constitutional and Administrative Law , Long man, six edition ,2011, P.55.

هروبه إلى انتهاء سلطة الملوك المفرطة ذات الطابع الشخصي وزوال الحكم المطلق لهم، ولكن بشرط الموافقة على وثيقة الحقوق التي أعلنها عام ١٦٨٩[١]م.

وقد وقع هذا الملك قانوناً لدعم سلطة البرلمان، والتقليل من امتيازات التاج مما أدى إلى زيادة نفوذ البرلمان، وبدأت المرحلة الثانية من تاريخ الحياة البرلمانية في ظل الملكية المقيدة، وظهر أول نظام سياسي ليبرالي في العالم الذي كان نظاماً متوازناً من الناحية النظرية بوجود ملك يتولى السلطة التنفيذية، ويملك حل مجلس العموم "ولايته تتحدد كل ثلاث سنوات" دون أن يكون للبرلمان حق المساس بموقع الملك الذي يحكم بمجلس مكون من مستشاري الملك الأساسيين الذي سُمي كابينت"Cabinet"[٢] ، إلا أنه ومن الناحية العملية، وعلى نحوٍ محدود فإن الملك الذي تم اختيار أسرته بقرار من البرلمان، كان يشعر بأنه مسؤول أمام البرلمان إذا ما أخل بالتزاماته، وأن البرلمان قادر على إسقاطه بدليل ما جرى في عام ١٦٤٩م مع الملك شارل الأول، وفي عام ١٦٨٨م مع جاك الثاني. وفضلاً عن هذه الاعتبارات التي خلفها صراع البرلمان ضد الملوك السابقين فإن الملك كان يجد نفسه أمام نظام ترسخ وتأصل في التقاليد السياسية والقانونية للبلاد، وهذا النظام يرتكز على عدد من الانتصارات التي تعتبر قواعد أساسية في هذه المرحلة وهي[٣] :

١ -النظام التمثيلي أو النيابي مستقر، فالبرلمان يمثل البلاد شأنه في ذلك شأن الملك، بل إن البرلمان هو الذي اختار العودة للنظام الملكي.

٢ -مبدأ الفصل بين السلطات هو أيضاً مستقر داخل البلاد فالتمييز بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قائم، وكذلك التمييز بين هاتين السلطتين والسلطة القضائية كامل ثم إن البرلمان مكون من مجلسين مجلس العموم ومجلس اللوردات.

٣ -مبدأ ضمان الحريات الأساسية كان قد تدعم باعتباره أحد انتصارات البرلمان.

---

[١] د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٨١م، ص ٣٥.

[٢] باسم ونوس، جماعات الضغط وأثرها في عمل السلطات العامة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١١م، ص ٢٢٦.

[٣] د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص ٣٧-٣٨.

٤ -مبدأ المشروعية وسيادة القانون وهذا المبدأ أقرته وثيقة الحقوق The Bill of rights . ويستخلص مبدأ المشروعية من النصوص التي وضعت عام ١٦٨٩ والتي بمقتضاها يتعين تصويت البرلمان على القوانين.

وممَّا سبق نرى أن كل هذه الانتصارات التي اكتسبها النظام الإنكليزي في مرحلة الملكية المقيدة تعتبر الأساس القوي الذي نشأ وقام عليه النظام البرلماني، ولقد تحول النظام الملكي المقيد إلى نظام الملكية البرلمانية لأنَّ الملك بمؤسسته التاج كما البرلمان أصبح مغروساً بقوة في التقاليد السياسية والحقوقية للنظام الدستوري البريطاني[١].

الفرع الثالث

مرحلة الملكية البرلمانية

كان الملك هو الحكومة ويحكم من خلال مجلس بات تدريجياً يعين كامل أعضائه ممن يتمتعون بالأغلبية في مجلس العموم، إلا أنه وبانقراض أسرة ستيوارت مع بداية القرن السادس عشر اتَّخذ البرلمان قراراً في عام ١٧٠١[٢]م، استدعى بموجبه أسرة جديدة للحكم هي أسرة هانوفر الألمانية، والتي ترتبط بعلاقة قربى مع الأسر المنقرضة ، ولم تكن تعرف اللغة الإنكليزية من جورج الأول (١٧١٤ م) إلى جورج الثاني(١٧٦٠م)[٣].

وبالتالي حَكَمَ بريطانيا ملوك لمدة نصف قرن كانوا غير مهتمين بالسياسة ويجهلون اللغة الإنكليزية، وبسبب جهلهم بها كانوا يتغيبون عن حضور اجتماعات

---

[١] د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٨٤.

[٢] إن قانون توارث العرش صوّت عليه البرلمان في عام ١٧٠١ وتضمن تنظيم قواعد اعتلاء العرش عن طريق الوراثة في العائلة المالكة "ويندسور" بحيث يتوارث العرش الرجل ثم المرأة مع استبعاد المعتنق للمذهب الكاثوليكي أو المتزوج من كاثوليكية، ويمكن أن يعدل نظام الوراثة في تولي العرش هذا من قبل البرلمان على اعتبار أن العرش أو ما يدعى التاج البريطاني هو مؤسسة قانونية لها كيان حقوقي مستقل عن شخص الملك. انظر: د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام ، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

[٣] د. محمد بن رضا حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، تونس، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م، ص٤٣٦.

د. نزيه رعد، القانون الدستوري العام. المبادئ العامة والنظم السياسية، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ١٩٩٩م، ص ١٣٢.

الكابينت مما أدى إلى تهميش دورهم وعدم ممارستهم لسلطاتهم الواسعة وتخليهم عنها، ليبرز دور وزير من بين الوزراء يتولى رئاسة الاجتماعات بثقة الملك، ولُقّب بالوزير الأول، وبسبب تضامن مجلس العموم مع الأسرة الحاكمة لجأ الملك إلى تعيين رئيس الأغلبية في مجلس العموم كوزير أول، ومنحه سلطة المبادرة وكان ذلك مؤشراً على احترام سلطة البرلمان وتوطيد سيادته وتفوق سلطته على سلطة الملك[1].

وتطورت الأحداث تبعاً لشخصية الملك الحاكم، ففي عام ١٧٦٠م تولَّى العرش " جورج الثالث" الذي كان يتقن اللغة الإنكليزية، حاول السيطرة على البرلمان والاستئثار بالتشريع، وقد تمكَّن من ذلك إلى حدٍّ ما بوسائل متعددة منها الفساد، غير أنَّ سلطته سرعان ما انهارت بفعل السياسات التي مارسها، وهزيمة بريطانيا باستقلال الولايات المتحدة الأمريكية في عام(١٧٧٦ -١٧٨٣م) فثار البرلمان على حكومة الملك، وسقطت الحكومة لأول مرة تحت تأثير ضغط البرلمان، وبدأت خصائص النظام البرلماني تتبلور، وولد أول نظام برلماني في العالم من خلال تأسيس مسؤولية الحكومة السياسية والتضامنية بكاملها أمام البرلمان وذلك في عام ١٧٨٢م[2].

ولم يكن لوزارة أن تحكم إلا أن تكون مؤيدة بأغلبية برلمانية(وزارة برلمانية)، وتكون مسؤولية هذه الوزارة السياسية والتضامنية أمام البرلمان، وكان ذلك استجابةً لمبدأ قديم في التاريخ السياسي البريطاني، وهو مبدأ الحصانة الملكية، وعدم مسؤولية الملك التي نتج عنها بحكم تطور المفاهيم الديمقراطية مبدأ عدم جواز مباشرة الملك مهامه مباشرةً، بل بواسطة وزارة مسؤولة أمام البرلمان،

---

[1] فقد تخلى جورج الأول عن رئاسة جلسات مجلس الوزراء وعهد بذلك إلى أحد وزرائه ويدعى (والبول)، ذلك لأن الملك لا يعرف اللغة الإنكليزية والوزير المشار إليه كان يحظى بثقة الملك التامة بالإضافة إلى عضويته في مجلس العموم وقدرته على الاحتفاظ بأغلبية تؤيده بهذا المجلس، أدى ذلك إلى ازدياد نفوذه وبقائه في الوزارة من سنة ١٧٢١ حتى سنة ١٧٤١ ويجمع رجال الفقه على أن (والبول) هو أول رئيس وزارة بالمعنى الحديث في تاريخ انكلترا السياسي وكان له أثر كبير نحو إحداث تقدم في معالم النظام البرلماني وتدعيمه وظهوره بالمعنى الحقيقي. انظر: د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ٥٢-٥٣.

[2] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥م، ص ٤٧.

واستقرت هذه التقاليد طوال حكم الملكة فيكتوريا الذي امتد أكثر من ستين عاماً ١٨٣٧ -١٩٠١م، ولم يعد هناك أزمة بين التاج والبرلمان[١] .

الفرع الرابع
مرحلة الديمقراطية البرلمانية

بالرغم من أن الثورة المجيدة قد أنشأت نظاماً برلمانياً، إلا أنَّها لم تُسهم في إنشاء نظام ديمقراطي، لذلك ظهرت عدة محاولات من أجل تحسين أوضاع التمثيل البرلماني في إنكلترا استناداً لمبدأ السيادة البرلمانية، فضلاً عن الجهود المتواصلة لتوسيع دائرة هيئة الناخبين، لإضفاء المزيد من الديمقراطية على روح النظام البرلماني.

أولاً -ترجيح سلطة مجلس العموم على مجلس اللوردات[٢]:

لقد ساهمت عدة عوامل في ترجيح سلطة مجلس العموم على مجلس اللوردات وتتمثل في الآتي:

١ -العوامل العرفية: استقر في القرن التاسع عشر عُرف يقضي بأنه يمتنع على مجلس اللوردات التدخل في تعديل القوانين المالية، وقد قَبِل اللوردات بذلك؛ لأنهم أدركوا أن مجلس العموم هو الذي يمثل الأشخاص المكلفين بالضرائب، وعلى الرغم من أن مجلس اللوردات كان يملك حق رفض مشاريع القوانين المالية من الناحية النظرية، إلا أن هذا الحق لم يُستعمل منذ عام ١٨٦١[٣]م.

٢ -الرأي العام: لقد ساهم الرأي العام لأعضاء مجلس العموم في رجحان كفَّتهم على كفّة مجلس اللوردات، لأنَّه وعند حصول أي نزاع بين الحكومة ومجلس العموم تلجأ الحكومة لحل هذا المجلس، ولكن الانتخابات كانت تفرز ذات

---

[١] د. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية...، مرجع سابق، ص٨٢.

[٢] د. جاسم زكريا، مبادئ علم السياسة، دمشق، الطبعة الأولى، ٢٠١٣م، ص ١٥٩-١٦٠.

د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، جامعة بغداد، مطبعة جامعة بغداد، ١٩٨٦م، ص٣٩.

[٣] د. عفيفي كامل عفيفي، الأنظمة النيابية الرئيسية، مرجع سابق، ص ١٥٣.

الأغلبية المنحلة، فهذا التأييد ساعد في خضوع مجلس اللوردات لإرادة مجلس العموم الذي يمثل إرادة الأمة[1].

٣ -القانون البرلماني الصادر عام [2](١٩١١)م:

أدى رفض مجلس اللوردات للإصلاحات الضريبية المقترحة من قبل حزب الأحرار، الحائز على أغلبية مقاعد مجلس العموم، إلى قيام الحكومة بحل المجلس الأخير وعند اختيار أعضاء المجلس الجديد نجح حزب الأحرار في الحصول على ذات الأغلبية في الانتخابات العامة، فعمد الحزب المنتصر إلى تصعيد المواجهة من خلال إعداد مشروع قانون يقضي بحرمان مجلس اللوردات من الصلاحيات المخولة له، إلا أن اللوردات لم يوافقوا على ذلك، فقررت الحكومة حل مجلس العموم مرة أخرى، ولكن نتائج الانتخابات جاءت بذات الأغلبية –أغلبية حزب الأحرار -[3]وهنا اضطر مجلس اللوردات إلى الرضوخ للأمر الواقع، وعدم عرقلة صدور هذا القانون -أي قانون عام ١٩١١م -الذي أصبح بموجبه مجلس العموم مصدراً للسلطة، ونزع بموجبه من مجلس اللوردات سلطته بالنظر في مشاريع القوانين ذات الصبغة المالية ، وجاء التعديل الدستوري في القانون الذي أُقر في عام ١٩٤٩م، وكان من نتيجة هذا التعديل انتزاع كل سلطات مجلس اللوردات في المجال التشريعي، ولم يبقَ له بعد ذلك سوى حق الاعتراض على القوانين، التي يوافق عليها مجلس العموم على أن

---

[1] للمزيد عن دور الرأي العام في تفعيل الحياة الدستورية في الدول المختلفة، راجع: أحمد الحسين، دور الرأي العام في تفعيل الحياة الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١٣م، ص١٥٧ وما بعدها. ؛ مروج هادي الجزائري، رقابة الرأي العام، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:www.Almerja .com بتاريخ ٢٠١٥/١٠/٢٦م.

[2] لقد صدر قانون البرلمان عام ١٩١١ وتم تعديله عام ١٩٤٩ وتم تقليص سلطة مجلس اللوردات في رفض مشروعات القوانين التي يقرّها مجلس العموم، وتحول مجلس اللوردات إلى مجرد مجلس لإبداء الرأي الفني في ما يعرض عليه .انظر: د. سعيد بو الشعير ، القانون الدستوري والنظم السياسية، الجزء الثاني، النظم السياسية، طرق ممارسة السلطة، أسس الأنظمة السياسية و تطبيقات عنها، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة، (د.ت)، ص ٢٠٣.

E.C.S. Wade and G. Godfrey Phillips, constitutional law, London, :Longmans ,fourth edition, 1951, PP.98-101.

John Alder, constitutional and administrative law, London, Macmillan, second edition,1994, PP.140-142.

[3] جاك أستيف، موجز الحقوق الدستورية، مرجع سابق، ص ١٣٧.

تصدر رغم ذلك بعد انقضاء سنة على معارضة مجلس اللوردات، الذي أصبح بذلك مجلساً لمراجعة وتنقيح التشريعات التي يوافق عليها مجلس العموم دون أن تكون له سلطة تشريعية فعلية[1].

ثانياً -الإصلاحات الانتخابية:

لما كان شرط الملكية هو الأساس للحصول على حق الانتخاب، وكانت الشروط المالية باهظة لدرجة لا تسمح بمنح حق الانتخاب إلا لعدد صغير من السكان، وكان توزيع الأعضاء على الدوائر لا يتناسب مع عدد السكان فقد ترتب على ذلك أن ظهرت فكرة الاصلاح الانتخابي[2].

ومن المسلم به حتى القرن الثامن عشر أن حق الانتخاب كان محصوراً بالذين يملكون الثروة الزراعية أو ثروة أخرى يدفعون عنها الضريبة. فقد كان حق الانتخاب سنة ١٨٣٢م محصوراً في طبقة محدودة، فبحسب قانون قديم يرجع إلى سنة ١٤٢٩م كان لا بدَّ للناخب في المقاطعات من أن يكون حائزاً أو مالكاً لعقار دخله السنوي ٤٠ شلناً، وفي المدن كان حق الانتخاب يختلف بحسب العادات والامتيازات المعطاة لكل مدينة[3] ، حيث أن البرلمان كان لا يمثل في الواقع إلا الطبقة الارستقراطية المسيطرة على المزارع والأطيان، إذ أن أقساماً كبيرة من الشعب البريطاني في المدن الصناعية الجديدة كانت لا تستطيع ممارسة حقوقها السياسية[4].

---

[1] د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٤، العدد الأول، ٢٠٠٨م، ص ٤١٩ هامش(١).

[2] لقد جرى هذا في خطبة ألقاها فوكس في مجلس العموم عام ١٧٩٧ جاء فيها إنه: لا ينبغي أن يظهر مجلس العموم ممثلاً للشعب إلا إذا استمد وجوده منهم بصراحة...ذلك إن هذا النظام برمته، كما هو معمول به الآن، مهين للروح المعنوية. انظر: د. أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد، تاريخ النظام السياسي البرلماني الإنجليزي، مرجع سابق، ص ٤٤.

[3] د. وحيد رأفت ، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، القاهرة، المطبعة العصرية، ص٣٧٢(الهامش).

[4] د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٦١. ومن المواطنين من كان محروماً بسبب مذهبه كالكاثوليك واليهود أو بسبب ضعف ولائه للتاج كالايرلنديين من جميع الحقوق السياسية في الانتخاب والوظيفة. راجع: د. أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، مرجع سابق، ص ٣١٤.

ولكن في القرن التاسع عشر شهدت إنكلترا في عام ١٨٣٢م تحديداً قيام أولى مشاريع إصلاح النظام الانتخابي[١]، الذي جعل هيئة الناخبين أكثر تمثيلاً للشعب، فرغم أن هذا التعديل لم يجعل الانتخاب عاماً إلا أنه قد سمح لطبقة كبيرة من الشعب حق الاشتراك في الانتخابات[٢]، فأحدث تغييراً واضحاً في علاقات الهيئات الحاكمة - الملك والوزارة والبرلمان –فأدى إلى إضعاف امتيازات الملك التنفيذية، وتأكيد مركز الوزارة والوزير الأول في الحكم، فصارت اختصاصاتها رسمية إلى جانب كونها فعلية من حيث الممارسة[٣].

والنظام الإنكليزي بعد الإصلاح الانتخابي الأول في عام ١٨٣٢م خطا خطوة ديمقراطية كبيرة، ولكن لم يصل إلى صورته النهائية، فعلى الرَّغم من أن هيئة الناخبين كسبت زخماً جديداً إلاَّ أنها منحتها للبرلمان بدلاً من أن تمارسها بنفسها، حيث قال السيد بلاكستون في هذه الفترة:(إن ما يفعله البرلمان لا توجد قوة على الأرض تستطيع أن تلغيه)، وذلك تعبيراً عن هدف الطبقة الوسطى الإنكليزية التي أصبحت ارستقراطية أكثر مما يعبر عن الواقع البرلماني[٤].

وفي عام ١٨٦٧م قُدِّمَ قانون الإصلاح الانتخابي الثاني من قبل وزارة دزرائيلي، وتم بموجبه توسيع دائرة من يحق لهم الانتخاب، ثم صدر القانون الانتخابي الثالث عام ١٨٨٤م، وعمَّت شروط الانتخاب، وبذلك عمّ الانتخاب للطبقة العاملة ومهَّد الطريق للاقتراع العام، وبناءً على هذين الإصلاحين تمتع العمال الزراعيين بحق

---

[١] للمزيد حول الإصلاح الانتخابي في بريطانيا: انظر: دافد واطسن راني، تاريخ الشرائع الإنكليزية، مرجع سابق، ص ١٨٦. ؛ د. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨م، ص ٤٧.

[٢] فقد نص قانون توسيع حق الانتخاب عام ١٨٣٢ على : منح حق الانتخاب لمستأجري الأراضي الزراعية في الأقاليم إذا كانت القيمة الإيجارية السنوية عشرة أو خمسين جنيهاً، بحسب طول أو قصر مدة الايجار، ومنح هذا الحق في المدن لأي مالك أو مستأجر لبيت أو حانوت إذا كانت مدة الإيجار لا تقل عن سنة، ولكن بشرط وجوب دفع نصيبهما في ضريبة إعانة الفقراء، فضلاً عن شرط إقامتهما في نفس المدينة لمدة لا تقل عن ستة أشهر قبل الانتخاب ،كما جرى بهذا القانون تعديل توزيع الأعضاء على الدوائر الانتخابية. انظر: سيدني د. بايلي ، الديمقراطية البرلمانية الإنكليزية، مرجع سابق، ص ٦٩.

[٣] د. السيد صبري، حكومة الوزارة ، مرجع سابق، ص ١٥٩.

[٤] د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، القاهرة، دار الثقافة العربية، ١٩٧٦م، ص ١٠٢.

مباشرة الانتخاب تماماً كالعمال الصناعيين وكل من طبقتي التجار والملاك الزراعيين، مما أدَّى إلى زيادة عدد هيئة الناخبين بشكلٍ ملحوظ[1].

وابتدأت إنكلترا تأخذ بالاقتراع العام تدريجياً وبطريقة عملية دون أي انقلاب تشريعي، إذ لا يميل الإنكليز إلى الانقلابات العنيفة ويفضلون تعديل نظمهم عن طريق التطور التاريخي، الذي تُوِّج بالإصلاحين الانتخابيين لعامي ١٩١٨ و ١٩٢٨م، وبموجبه أُقرَّ حق الاقتراع للنساء وبالمساواة الكاملة مع الرجال[2].

وبعد هذه الإصلاحات الانتخابية المتتالية وتعميم حق الانتخاب أصبحت هيئة الناخبين عضواً نظامياً في الدولة، وأصبحت هيئة الناخبين لا مجلس العموم هي صاحبة الحكم في المسائل السياسية الكبرى وفي مصير الوزارات، وترتب عليه أن مجلس العموم لم يعد في مركز أسمى من الوزارة، بل كل منهما يشغل مركزاً واحداً وكل منهما يعترف بخضوعه لسيد مشترك وهو هيئة الناخبين[3]. فالوزارة لم يعد عملها إقناع البرلمان بسياستها العامة، بل تقوم بدلاً عنه بإقناع الشعب أو هيئة الناخبين باعتبارها صاحبة السيادة العليا؛ لذا فإنَّ الوزراء بدؤوا يلجؤون إلى هيئة الناخبين ليدافعوا عن وجهة نظرهم كما تسلك المعارضة الطريق نفسه، وهنا ظهر دور الناخبين، وأصبح بقاء الحكومات وسقوطها بيد هيئة الناخبين، من خلال انتقال السلطة من التاج إلى مجلس العموم، ومن هذا المجلس إلى الشعب[4].

---

[1] د. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٤٧.

[2] في عام ١٩١٨ منح حق الاقتراع للذكور البالغين من العمر ٢١ عاماً ثم خفضت هذه السن في عام ١٩٦٩ إلى ١٨ عام باستثناء أعضاء مجلس اللوردات، ومنح حق الاقتراع في عام ١٩١٨ لأول مرة في تاريخ إنكلترا للإناث البالغين ٣٠ عاماً وبعد عشر سنوات تم تخفيض هذا السن إلى ٢١ عاماً ومن ثم إلى ١٨ عاماً سنة ١٩٦٩ أسوة بالرجال ، أما بالنسبة للتصويت المزدوج الذي منح للجامعيين، ورجال المال والأعمال، الحق في الإدلاء بأصواتهم مرتين في عملية اقتراع واحدة، فقد تم إلغاؤه. انظر: د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ١٧٧-١٧٨.

[3] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٥-٢٠٠٦م،ص ٢١٣-٢١٤.

[4] د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، ج١، مطبعة الجامعة السورية، الطبعة الثانية، ١٩٥٧م، ص ٣٤٢. وللمزيد من التفاصيل حول هيئة الناخبين : انظر: د. حسن البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، طبعة جديدة مزيدة ، ٢٠٢٠م، ص ٣٧-٤٩.

ثالثاً -النظام الحزبي ودوره في دعم النظام البرلماني:

تتميز الحياة السياسية البريطانية بسيطرة الثنائية الحزبية فيها، وتعتبر بريطانيا من أوائل دول العالم التي أخذت بنظام الحزبين الكبيرين في التناوب على السلطة، على الرَّغم من أنها عرفت الثلاثية الحزبية بين عامي ١٩٠٦ -١٩٢٤م مع تشكل حزب العمال (حزب النقابات) إلى جانب حزب المحافظين وحزب الأحرار، إذ سرعان ما حاز الحزب الجديد على ما يكفي من الأصوات ليحل محل الحزب الليبرالي(حزب الأحرار) في الثنائية الحزبية المؤثرة في الحياة السياسية والدستورية ، الذي نشأ تاريخياً من انقسام الرأي في بريطانيا، والذي يعود إلى منتصف القرن السابع عشر على أعقاب ثورة عام ١٦٤٨م، وعودة الملكية ووصول الملك شارل الثاني إلى العرش عام ١٦٦٠[1] م، وتكرس بعد ذلك هذا الانقسام فعلياً على إثر قيام الحركة الدينية الإصلاحية المعارضة للكنيسة الإنكليكانية بين مهاجم لهذه الكنيسة ومدافع عن سيادة القانون وسلطات البرلمان، وشكلوا حزب الويغ، الّذي أصبح فيما بعد الحزب الليبرالي(حزب الأحرار)، وبين الذين دافعوا عن الملك وامتيازاته بمواجهة البرلمان وقد شكلوا حزب التوريز وسُموا فيما يعد (حزب المحافظين)، الأمر الذي يُظهر أن الانقسام الحزبي الثنائي في بريطانيا لم يكن في أساسه انقساماً طبقياً، وإنَّما كانت أسبابه دينية، ولم يستند هذا الانقسام إلى اختلاف في النظرة للقضايا الاقتصادية والاجتماعية إلاَّ بعد ظهور حزب العمال،

---

[1] د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، جامعة دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٥م، ص ٥٦٩-٥٧٠. وللمزيد من التفاصيل : راجع: فرانسوا بوريلا ، الأحزاب السياسية في أوروبا، ترجمة علي دياب و وجيه هريرة، مؤسسة الوحدة للصحافة والطباعة والنشر، دمشق، (د . ن)، ١٩٩٦م، ص ٢٩ وما بعدها. ؛ لبنى حشوف، الأحزاب السياسية في ظل الأنظمة الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، ٢٠١٤م، ص ٩٠ وما بعدها.

Ranald Michie and Philip Williamson, The British government and the city of London in twentieth century, Cambridge university press,2004, PP.117.et.seq.

Anthony H. Birch, The British system of government, London, Routledge , tenth edition, 1998, PP.57-82.

على أن الإصلاحات السياسية المتتالية التي عرفها التطور الديمقراطي في بريطانيا لم تشكل بيئة مناسبة لنشوء أحزاب متطرفة[1].

و ساعدت عدة عوامل على تكريس وجود الثنائية الحزبية في إنكلترا، لأنَّ الحزب يهدف بالدرجة الأولى إلى ممارسة الحكم ويصبح من مصلحته محاربة التعددية وممارسة السلطة منفرداً وتقليل عدد المزاحمين له، وكذلك الانضباط الحزبي داخل الأحزاب الذي يرتكز على تقاليد قديمة فرضتها الأحزاب البريطانية بقواعد صارمة تعود إلى القرن الثامن عشر مع الجهود التي تبذلها قيادة الحزبان في المحافظة على نوابها ومنع الانقسامات، ممَّا يجعل الاحزاب متماسكة، ويقوم الحزبان كذلك على بنية تنظيمية مجهَّزة للحكم (حكومة وحكومة ظل)، أما نظام الانتخاب المعمول به وهو نظام الانتخاب الأكثري على دورة واحدة وعلى أساس فردي هو أبسط وأقدم نظم الانتخاب، ويرجع تاريخه في بريطانيا إلى سنة ١٢٦٥م

---

[1] د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول-القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظرية العامة والدول الكبرى، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٩٩٤م، ص ٣٢٦.

تكاد تجمع أدبيات السياسة المقارنة على اعتبار النظام الحزبي في بريطانيا بمثابة النموذج لنظام الثنائية الحزبية وإن كانت هذه الثنائية غير خالصة تماماً، فهناك دائماً ثلاثة أحزاب تحصل على مقاعد في مجلس العموم في كل انتخابات تشهدها بريطانيا وهي أحزاب المحافظين والعمال والأحرار فضلاً عن أن الحزبين الكبيرين (العمال والمحافظين) لا يحتكران مقاعد مجلس العموم. وعلى الرغم من هذا فإن الثنائية تظل السمة البارزة للنظام الحزبي في بريطانيا. وللمزيد من التفاصيل عن الأحزاب الثلاثة راجع: د. محمد الحلاق وآخرون، النظم السياسية، مرجع سابق،ص ٢١٤-٢٢٢. ؛ د. عبد القادر حاتم، التقاليد البرلمانية في بريطانيا، دار القاهرة، ١٩٥٧م، ص ٢٢-٣٠. ؛ د. ودودة بدران، الأحزاب السياسية، منشورات الغالي، القاهرة، ١٩٩٥م، ص ٢٠- ٢٤. سليم علوش، التعددية السياسية ودورها في ممارسة السلطة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١٥م، ص ١٩٢-٢٠٢. ألبير مابيلو ومارسيل ميرل ، الأحزاب السياسية في بريطانيا العظمى، ترجمة محمد برجاوي، بيروت، دار عويدات، ١٩٧٠م، ص ٢٩-٧٧.

George E .Delury, World encyclopedia of political system and parties, New york ;facts on file, second edition, 1987, PP.1177-1187.

Alan J. Day and Henry W. Degenhardt, political parties of the world : A kessing,s reference publication, London :long man, second edition,1984, PP.465-469.

حينما أدخله سيمون مونفورت في انتخابات البرلمان وقد ساعد فيما بعد اعتماده قانوناً على هذا النحو على تكريس الثنائية الحزبية[1].

ومن نتائج هذه الثنائية الحزبية على المؤسسات الدستورية في بريطانيا أن الناخبين يقومون باختيار الحكومة أثناء الانتخابات التشريعية، وبصورة واقعية يُبْدون رأيهم في السياسة التي يجب اتِّباعها خلال الفترة التشريعية من خلال اختيار عدد الاعضاء من كل حزب، بحيث يمنح سلطة الحكم لحزب معين بإعطائه الأغلبية البرلمانية، التّي تجبر الملك حسب الأعراف الدستورية على تسمية زعيم الأغلبية رئيساً للحكومة، والاستثناء الوحيد الذي حصل في القرن الماضي في عام ١٩٣٣م عندما كلف الملك جورج الخامس أحد مسؤولي الحزب المحافظ ستانلي بالدوين بتأليف الحكومة بدلاً من اللورد كوزون الذي لم ينتخب من مجلس العموم، ومن ذلك التاريخ حرصت الأحزاب البريطانية على أن تختار زعماءها من نواب مجلس العموم[2]، ليصبح بعدها مجلس العموم مجلساً لتدوين قرارات الحزب الذي يتمتع بالأكثرية داخله، مع أن هذه الحكومة تخضع إلى رقابة برلمانية يمارسها حزب المعارضة، وذلك بالإكثار من الانتقادات دون الوصول إلى حد تعريض وجود هذه الحكومة للخطر، إذ أنه نادراً ما يؤدي إلى طرح الثقة بالحكومة والمساس بالاستقرار الحكومي طيلة الولاية التشريعية، وكذلك فإنَّ نظام الثنائية الحزبية يُستبعد إلاّ في حالات نادرة كنشوء الائتلافات الحزبية التي يرى فيها البريطانيون بأنها سبب في جعل سياسة الحكومة المنتخبة غير واضحة، ويضعف

---

[1] د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٧٣-٥٧٤.

إن نظام الاقتراع الفردي الأكثري ذو الدورة الواحدة هو نظام اشتهر بصورة خاصة في النظام البريطاني، وهو اقتراع يفترض فيه مناطق صغيرة وتخصص كل دائرة بمقعد، يتنافس فيها المرشحون، بالإضافة إلى ذلك المرشح الذي يحصل في الدورة الأولى على أكثر الأصوات يفوز مهما كان عدد الأصوات الحاصلة، وإذا لم يتقدم للترشيح في دائرة ما إلا مرشح واحد فإنه يعتبر الفائز بالتزكية. انظر: د. اندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص ٣٣٤ وما بعدها. ؛ د. الطيب حاج عطية، الانتخابات، معهد أبحاث السلام ، جامعة الخرطوم، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧م، ص ٢٤ وما بعدها. وللمزيد من التفاصيل حول نظم الانتخاب المختلفة راجع: د. عصام نعمة اسماعيل، النظم الانتخابية دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات زين الحقوقية، بيروت الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م، ص ٢٦٨ وما بعدها.

[2] د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري العام، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

عملية الاختيار بين الناخبين، مع أنه يمكن القول كذلك بأن نظام الثنائية الحزبية يضعف من حيث النتيجة تمثيل الأحزاب الصغيرة في بريطانيا[1].

إلا أن الحزب الحاكم يتقيد بالعرف الدستوري الذي يفرض احترام المعارضة[2]، ويمارس السلطة تحت رقابة هذه المعارضة، وكذلك تحت إشراف الرأي العام الذي يفرض رقابته على أداء الحزبين (الحزب الحاكم وحزب المعارضة)، ويعتبر بمثابة الحكم بين سياستيهما في الانتخابات المقبلة، وهو ما يجعل للمعارضة في بريطانيا مركزاً قانونياً يقرّه القانون الدستوري سُمِّي بالمعارضة المؤسسة، ويكاد يكون التطبيق الوحيد في العالم بمنح زعيم حزب المعارضة الصفة الرسمية في النظام البرلماني البريطاني، والنظر إليه على أنه يقوم بوظيفة عامة يتقاضى عنها راتباً لائقاً من الخزينة العامة، ويشارك في أمور الحكم بالتشاور مع رئيس

---

[1] د. فيصل كلثوم ، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٧٥-٥٧٦.

[2] إن العرف له دور كبير في نشوء القانون الدستوري الإنكليزي وانبثاق النظام البرلماني في إنكلترا، وقد كان غياب دستور جامد فيها في صالح جميع التحولات التي شهدها النظام السياسي هنالك في مراحله المختلفة وهي في مجموعها كانت تنطوي بطريق الاتفاقات الدستورية، على تكريس تطبيقات صقلتها التجارب المختلفة وذلك بفضل جملة من العوامل التي يتبين من تضافرها التفسير و التبرير لتلك المكانة التي ارتفع إليها العرف وهي :١- إن الاعتبارات التي قام عليها النظام السياسي الإنكليزي لا تجد سندها في أسباب نظرية وخطة موضوعة تنبثق من فكر سابق عليها، ولكنها في الحقيقة ترتبط بأسباب واقعية وعملية قوامها التجربة والاختبار ٢- وبالرغم من أن التقليد الذي ترسخ في إنكلترا قد انتابه بعض التوقف المؤقت في عهد كروميل في القرن السابع عشر، حيث تتابع فيها ظهور دستورين مكتوبين إلا أن هذا لم ينل من ذلك التقليد ولم يمس منزلة العرف الدستوري، ولم يترك له من أثر على القوانين اللاحقة ولم يطبعها بطابعه وهذا راجع إلى أن روح الشعب الإنكليزي المتعلقة بالتقاليد هي من العمق بحيث أن ما استقر فيها من أعراف وعادات هو أكثر صلابةً وأجل احتراماً من كثير من النصوص المكتوبة في الوثائق الدستورية. ٣-إن مما لا منازع فيه أن قوة الدستور في الإصلاح لا تكون ممكنة إلا بصورة جزئية، وهو لا يغدو قادراً على أداء دوره بصورة فاعلة ما لم تتراء فيه بصورة جلية حالة المجتمع في وقت بذاته، وللأسباب العملية والواقعية ظلت إنكلترا وفية لمفهوم النظام السياسي القائم على العرف بصورة جوهرية. ٤- إن النزعة المحافظة للشعب الإنكليزي لا سيما في المسائل السياسية دفعته على أن ينسج على مثال الرومان في إصلاح قانونهم العام المبني على العادات والتقاليد، فهم مثلهم لا يعمدون إلى إلغاء نظمهم الأولى وإنما يفضلون الإبقاء عليها أو بالأقل على ظاهرها ليضيفوا إليها الجديد الذي يحل محله فلا يعود عندئذٍ للقديم أثر فعلي. فقد كان بمقدور الإنكليز مثلاً أن يعلنوا عن قيام البرلمان صاحباً للسلطان الفعلي في نظام حكومة الوزارة، غير أن هذا لم يحصل لأن ولاء الإنكليز للملكية وتعلقهم بها لم يدفع بهم إلى الإعلان الصريح عن قيام حكومة الوزارة بما ينطوي عليه من القضاء على فكرة الملكية؛ ولهذا حافظوا على جلال الملكية مع أنهم حالوا بين الملك وبين ممارسته اختصاصاته. انظر: د. سعد عبد الجبار العلوش، دراسات معمقة في العرف الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م، ص ٤٦-٤٩.

الحكومة عندما يستدعي الامر اتخاذ قرارات تاريخية في السياسة الداخلية والخارجية في بريطانيا، كما يترأس حكومة ظل تراقب أعمال الحكومة، ويطلق عليهم حكومة معارضة صاحبة الجلالة[1]، وبالتالي فإن وجود حزبين متنافسين للوصول إلى الحكم، وقيام علاقة متوازنة دائماً بينهما كحزب معارض وحزب حاكم، وحرصهما على مؤشرات الرأي العام كضابط، يجعل الحكومة حكومة رأي عام، إذ يعتبر رضا الناخب البريطاني في المحصلة مصدراً للثقة التي يتمتع بها الحزب الحاكم، وليس البرلمان كما هو في ظاهر الأمر، لأجل ذلك تجد الحكومة مضطرة للدفاع عن نفسها أمام البرلمان وحتى لتبرير تصرفاتها للنواب التابعين لحزبها، لدرجة أكبر من اهتمامها بآراء المعارضة، لما لذلك من أثر على استفتاء الرأي العام الذي تقلق من نتائجه أكثر مما تقلق من رأي المعارضة بحد ذاته[2]. ويجعلها ملزمة عندما تضطر لتغيير ما في برنامجها السياسي والخروج عنه ـ الذي على أساسه حصلت على أكثريتها البرلمانية ـ بالعودة إلى الناخبين الذين يكوِّنون الرأي العام للحصول على الثقة مجدداً، وذلك بحل البرلمان وإجراءات تشريعية مبكرة، ويعتبر بعض الفقهاء أن وجود حق حل البرلمان، والاحتكام إلى هيئة الناخبين كمبدأ دستوري تأكد في عام ١٨٤١م هو وحده الكفيل بإيقاف انحراف النظام البرلماني في بريطانيا إلى نظام الجمعية الذي لا يتصور فيه حق الحل من التابع (الوزارة) للبرلمان، بينما يضيف بعضهم ضابطاً أخراً لمنع هذا التحول وهو بقاء مجلس اللوردات في النظام البرلماني البريطاني، حتى مع تقليص صلاحيات هذا المجلس[3]، وإنَّ استمرار الحوار القائم بين السلطة التنفيذية والتشريعية يجعل هذا التوازن في العلاقة هو الضامن الرئيس لنجاح واستقرار النظام السياسي في

---

[1] د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني، الأنظمة السياسية، جامعة بغداد، ١٩٩١م، ص ١٣٦. ؛ د. سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠م، ص ٢٥٧.

[2] د. حنان عمرو، تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري، مرجع سابق، ص ١٤٤.

[3] د. بشير علي محمد الباز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص ٥٩-٦٠.

بريطانيا، وتتحول الأحزاب في البرلمان إلى وسيط بين الرأي العام والسلطة أثناء الانتخابات[1].

ومما سبق نرى أنَّ نظام الحزبين أو الثنائية الحزبية في بريطانيا يلعب دوراً مهماً في تجانس الأغلبية الديمقراطية وانسجامها، وكذلك يكفل استقرار هيكل الحكومة، وتقل في هذه الحالة مخاطر الاضطرابات وعدم الاستقرار، ويتجنب حزب الأقلية الإثارة والاضطرابات؛ لأنه ليس في مصلحته مثل هذه الإثارة، ويعمل على تهيئة مناخ سياسي لصالحه لدى الناخبين، ثم إن حزب الأغلبية له سلطة شرعية وسياسية لمواجهة أيَّة أزمة خطيرة، ومن حق السلطة الحاكمة أن تختار الوسائل المناسبة لمواجهة مثل هذه الأزمات. وبالتالي فإن نظام الحزبين يكشف عن موطن المسؤولية السياسية، لأنَّ عبء هذه المسؤولية يقع على عاتق حزب واحد هو حزب الحكومة، ومهمة المعارضة في هذه الحالة نقد الحكومة، وكشف أوجه الخلل والقصور ومدى مسؤولية الحكومة. وكذلك إن وجود المعارضة في النظام السياسي البريطاني أعاد للنظام السياسي نوعاً من التوازن، فسلطة الأكثرية لا يمكن أن تتحول في بريطانيا إلى ديكتاتورية بسبب وجود المعارضة، فالتوازن بين الحكومة والبرلمان الذي كان موجوداً من قبل في النظام البريطاني يتحقق بفضل الأكثرية والمعارضة.

وبعد أن تعرفنا على نشأة النظام البرلماني في بريطانيا التي تعتبر في مقدمة الدول التي نشأ وتطور فيها النظام البرلماني وتوطدت أركانه، سننتقل للتعرف على نشأة وتطور هذا النظام في العراق ولبنان في المطلب التالي.

---

[1] د. سعيد بو الشعير، القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٢٠١.

المطلب الثالث
نشأة النظام البرلماني في العراق ولبنان

نشأ النظام البرلماني لأول مرة في العراق منذ تأسيس الدولة العراقية وفقاً للقانون الأساسي عام ١٩٢٥م ولغاية ثورة ١٤ تموز عام ١٩٥٨م، غير أن هذه النشأة لهذا النظام لم تكن نشأةً طبيعية، نتيجةً لتطوراتٍ اجتماعية واقتصادية وثقافية كما كانت عليه الحال في أوروبا، وإنَّما تحت رعاية البريطانيين - السفير والمسؤولين البريطانيين آنذاك - لأن المجتمع العراقي كان مجتمعاً زراعياً وإقطاعياً، والرأسمالية لم تستطع أن تكسب الشعب وتعمل لمصلحته، بل كان من مصلحتها التمسُّك بالملك ودعم مركزه بدل البرلمان، وبهذا انحرف النظام البرلماني في العراق لصالح الملك.

وفي ظل الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م النافذ فقد وُلِدَ النظام البرلماني كنظام للحكم من جديد بعد انقطاع دام قرابة خمسين عام نتيجةً لتغييرات سياسية ودولية لم ترافقها تغيرات في الواقع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

أما في لبنان فبعد إعلان دولة لبنان الكبير عام ١٩٢٠م ووضعها تحت الانتداب الفرنسي، اعتمد الدستور في عام ١٩٢٦م في الجمهورية اللبنانية، النظام البرلماني، وقد قام هذا النظام على أساس الشراكة الطائفية في السلطة، التي تكرَّست في الميثاق الوطني عام ١٩٤٣م ، وجرى تصحيحها وتكريسها ثانيةً في العام ١٩٨٩ في وثيقة الوفاق الوطني؛ والتي أدَّت إلى إدخال تعديلات على النظام البرلماني اللبناني، ممَّا دعا إلى القول أنَّ النظام البرلماني في لبنان انتقل من جمهورية أولى إلى جمهورية ثانية، على أساس أن تعديل الدستور بموجب وثيقة الوفاق الوطني أدت إلى تحولات جذرية في النظام البرلماني اللبناني.

و سنتناول نشأة النظام البرلماني في العراق ولبنان من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول : نشأة النظام البرلماني في العراق

الفرع الثاني : نشأة النظام البرلماني في لبنان

الفرع الأول
نشأة النظام البرلماني في العراق

بعد احتلال العراق من قبل بريطانيا وانسلاخه عن الدولة العثمانية[1]، تم وضع قانون أساسي (دستور) عام ١٩٢٥م، ووفقاً لهذا الدستور وُجِدَ في العراق نوعٌ من النظام البرلماني حاولت بريطانيا أن يكون قريباً من النظام البرلماني البريطاني التقليدي، إذ أشار القانون الأساسي (الدستور) إلى أن الحكم في العراق حكم ملكي وراثي وشكله نيابي[2] ، ورئيس الدولة هو الملك[3]، والبرلمان هو مجلس الأمة الذي بدوره يتألف من مجلس النواب ومجلس الأعيان[4].

وأشار أيضاً إلى أن مجلس الأعيان يجب أن يكون عدد أعضائه أقل من مجلس النواب وأن يتم تعيينهم من قبل الملك[5]، أما مجلس النواب فيكون عددهم بنسبة نائب واحد لكل عشرين ألف نسمة من الذكور[6].

أما الحكومة فقد تم تحديد عدد الوزراء فيها بسبعة ومن ضمنهم رئيس الوزراء[7]، وقد بيّن الدستور أن الملك مصون وغير مسؤول[8] ، ويستعمل سلطته بناءً

---

[1] بدأت محاولات بريطانيا لاحتلال العراق فعلياً منذ اندلاع الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٤، حيث استطاعت احتلال البصرة عام ١٩١٤، أما احتلال بغداد فقد تم عام ١٩١٧ من قبل الجنرال (استانلي مود)وخلال الفترة من عام ١٩١٧ حتى عام ١٩٢١ حصلت في العراق ثورات عديدة أبرزها ثورة العشرين، وتحت الضغط الشعبي أُرغمت بريطانيا بالإتيان بالأمير فيصل بن الشريف حسين الهاشمي من الحجاز وتتويجه ملكاً على العراق (وكانت الغالبية العظمى من الشعب قابلاً بذلك)، وفي عام ١٩٢٢ أُبرمت المعاهدة العراقية البريطانية لفرض الانتداب وحماية مصالح بريطانيا في العراق، وحاول الملك فيصل منذ مجيئه وإلى عام ١٩٢٤ وضع مشروع دستور من خلال لجنة مختصة عُرفت بالمجلس التأسيسي. وفي عام ١٩٢٥ تم التوقيع عليه من قبل الملك ونشر في الجريدة الرسمية ليكون نافذاً في نفس التاريخ. انظر: د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني ، مرجع سابق، ٤٩ الهامش(٣).

[2] المادة(٢) من القانون الأساسي العراقي(الدستور) لسنة ١٩٢٥.

[3] المادة(٢٦/ ف١) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

[4] المادة (٢٨) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

[5] المادة (٣١/ ف١) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

[6] المادة (٣٦) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

[7] المادة (٦٤/ ف١) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

[8] المادة (٢٥) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

على الإرادة الملكية بعد اقتراح الوزراء المسؤولين كلٌ على حدة، وبموافقة رئيس الوزراء، ويوقع عليه من قبلهم [1].

أمَّا مجلس الأمة فله صلاحيات تشريع القوانين وإلغائها و تعديلها[2]، و مجلس الوزراء فهو الجهة المختصة بإدارة شؤون البلاد[3].

ويتَّضح لنا مما سبق أنه في العراق في ظلّ دستور عام ١٩٢٥ رئيس الدولة(ملك) مصون وغير مسؤول، و وزارة مسؤولة، ولدى التدقيق والإمعان في النصوص الأخرى للدستور نجد أنه أخذ بمبدأ التعاون والتوازن بين الوزارة ومجلس الأمة(البرلمان) وذلك تماشياً مع فكرة النظام البرلماني، وهذا التعاون نجده في إمكانية الوزارة إعداد مشروعات القوانين وتقديمها إلى مجلس الأمة (البرلمان)، وبالمقابل إمكانية مجلس الأمة (البرلمان) مناقشة الموازنة والتصديق عليها كقانون[4].

وكذلك نجد التداخل والتأثير المتبادل بين الحكومة والبرلمان في ظل هذا الدستور، وهذا يتَّضح في قدرة الوزراء على الدخول إلى البرلمان والتصويت فيه إذا كان الوزير عضواً فيه، وهذا يعني إمكانية الجمع بين منصبي الوزير والبرلمان في آن واحد[5]، ويظهر هذا التأثير المتبادل أيضاً في قدرة الوزارة على حل مجلس النواب وبالمقابل فإن للبرلمان حق توجيه الأسئلة والاستيضاحات إلى الوزراء والتحقيق معهم، ولمجلس النواب حق حجب الثقة عن الوزارة بأكملها أو للوزراء كأفراد؛ لأنهم مسؤولون أمام البرلمان (مجلس النواب) مسؤولية فردية وتضامنية، وهذا يعني أننا أمام وزارة مسؤولة[6].

ومن ذلك يتبين لنا أنَّ السمات الأساسية للنظام البرلماني كانت موجودة في العراق في ظل دستور عام ١٩٢٥م، فالملك رئيس دولة غير مسؤول ، والحكومة

---

[1] المادة (٢٧) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

[2] المادة (٢٨) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

[3] المادة (٦٥) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

[4] المواد (٤٥، ٦٢، ٩٨) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

[5] المادة (٦١) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

[6] المادة (٦٦) من القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥.

مسؤولة مسؤولية تضامنية وفردية، وهناك فصل مرن بين سلطة البرلمان والحكومة، إذ أن هناك تعاون وتوازن من جهة، وتداخل ورقابة من جهةٍ أخرى.

وفي عام ١٩٥٨م اندلعت ثورة ١٤ تموز وأسقطت النظام الملكي وحل محله النظام الجمهوري، المكون من هيئتين أساسيتين هما : مجلس السيادة(رئاسة الجمهورية) ومجلس الوزراء. وفي عام ١٩٦٣م انهار النظام السياسي إثر انقلاب عسكري وقام الانقلابيون بإصدار بيان سمُّوه "دستوراً "عُهدت السلطة الفعلية فيه إلى(المجلس الوطني لقيادة الثورة) الذي عُهدت إليه سلطة تشريع القوانين والقيادة العامة للقوات المسلحة وتعيين رئيس الجمهورية وتشكيل الحكومة[١] .

وفي عام ١٩٦٤م سقط النظام السياسي للجمهورية الثانية بعد ٩ أشهر منذ قيامه على إثر انقلاب عسكري ليقوم نظام سياسي جديد هو نظام الجمهورية الثالثة الذي وضع دستوراً جديداً للعراق عُرف باسم قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤(دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤م)، ولكن هذا الدستور لم يتضمن سوى مواد قليلة، فلم ينظِّم جميع مؤسسات الدولة الأساسية[٢] . وعليه صدر في ٢٩ نيسان عام ١٩٦٤م دستور مؤقت مؤلف من ١١٦ مادة تنظِّم السلطات الدستورية في البلاد، وبقي فيه رئيس الجمهورية صاحب السلطة الفعلية في البلاد[٣].

وفي عام ١٩٦٨ قام حزب البعث بالانقلاب على النظام السياسي القائم معلناً دستوراً جديداً للبلاد، وبموجب هذا الدستور كان يتولى السلطة رئيس الجمهورية ومجلس قيادة الثورة علماً أن رئيس الجمهورية هو نفسه رئيس مجلس قيادة الثورة والقائد العام للقوات المسلحة ورئيساً للوزارة[٤].

---

[١] المادة (٢) من الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٦٣.

[٢] وفقاً لهذا الدستور كانت السلطة بيد رئيس الجمهورية والمجلس الوطني لقيادة الثورة وكان للمجلس صلاحيات مهمة ومنها: تشريع القوانين، أما رئيس الجمهورية فهو رئيس السلطة التنفيذية الفعلية في البلاد بحكم تعدد مناصبه. انظر المواد (٢، ٣) من دستور ٢٢ نيسان العراقي لسنة ١٩٦٤.

[٣] المواد (٤٠، ٦١، ٦٤، ٨٥) من دستور ٢٩ نيسان العراقي لسنة ١٩٦٤.

[٤] المواد (٤٣، ٥٠، ٦١) من دستور العراق لسنة ١٩٦٨.

وفي عام م١٩٧٠ قام النظام الحاكم بإصدار دستور جديد وكانت أغلب نصوصه مماثلة لنصوص دستور عام ١٩٦٨[١].

وفي عام ٢٠٠٣م، وبعد سقوط النظام الحاكم في العراق، أصدر مجلس الحكم الانتقالي قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية، الذي كان بمثابة دستور للبلد[٢]، وبموجب هذا القانون توزعت السلطة بين ثلاث جهات أساسية هي مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء والجمعية الوطنية، وكانت مهمة الجمعية الوطنية وضع دستور دائم للعراق، وإزالة النظام السابق، ومجلس الوزراء كانت مهمته إدارة شؤون البلاد، ومجلس الرئاسة كانت مهمته الأساسية نقض القوانين الصادرة من الجمعية الوطنية متى رأت ذلك مناسباً[٣].

وفي عام ٢٠٠٥م تمَّ وضع الدستور العراقي الدائم وفيه أصبح نظام الحكم في العراق نظاماً برلمانياً، جمهورياً، اتحادياً، حسب المادة الأولى منه[٤]. وقد اعتمد في أغلب مواده على قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الذي أقره مجلس الحكم العراقي والحاكم المدني الأمريكي في العراق (بول بريمر) بعد سقوط النظام الحاكم في العراق على يد الولايات المتحدة الأمريكية والقوات المتحالفة معها عام ٢٠٠٣م.

---

[١] كان توقيع اتفاقية آذار عام ١٩٧٠ بين مصطفى البارازاني قائد الحركة التحررية الكردية و أحمد حسن البكر رئيس جمهورية العراق آنذاك والتي بموجبها تم الاعتراف ببعض حقوق الشعب الكردي في العراق وكان من الضروري إجراء تعديلات تلائم الظروف الجديدة أهم سبب لإصدار هذا الدستور. انظر: المواد (٥، ٧) من دستور العراق المؤقت لسنة ١٩٧٠. ، د. سيروان زهاوي ، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٥٥.

[٢] المادة (٣/ ف أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤م.

[٣] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٥٧.

[٤] تنص المادة الأولى من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ النافذ على أن " جمهورية العراق دولة اتحادية واحدة مستقلة ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي برلماني ديمقراطي، وهذا الدستور ضامن لوحدة العراق. " وللمزيد من التفاصيل حول كيفية الوصول إلى الدستور الدائم العراقي لسنة ٢٠٠٥م .انظر:

Said Amir Arjomand , constitutional politics in the middle east with special reference to Turkey, Iraq ,Iran and Afghanistan, oxford and Portland Oregon, 2008, PP. 163-201.

الفرع الثاني
نشأة النظام البرلماني في لبنان

إنَّ الجذور التاريخية لنشأة نواة البرلمان في لبنان تعود إلى عهد المتصرفية، فقد نصت المادة الثانية من نظام متصرفية جبل لبنان في عام ١٨٦١ على إنشاء مجلس إدارة كبير مؤلف من اثني عشر عضواً، يتم انتخابهم بالاقتراع السري على درجتين، مهمته ليست التشريع وإنَّما مساعدة المتصرف في القيام بمهامه الإدارية ، فقد جاء في النظام الأساسي أنَّ مجلس الإدارة يقوم بتوزيع الضرائب، ومراقبة الواردات، وإعطاء رأيه الاستشاري في كل القضايا التي يحيلها عليه المتصرف[١]. أمَّا توزيع المقاعد في مجلس الإدارة فقد تمَّ على أساس طائفي ، فوِفق النظام الأساسي المؤقت الموضوع في عام ١٨٦١ كان عدد أعضاء المجلس اثني عشر عضواً بمعدل اثنين عن كل طائفة من الطوائف الأتية: موارنة، روم أرثوذكس، روم كاثوليك، دروز، سنة، شيعة، وقد اعتبر مجلس الإدارة ممثلاً للطوائف؛ وهذا يعني أنه كان للطائفة صوت واحد في المجلس، غير أن هذه القاعدة ألغيت في عام ١٨٦٤ فحل محلها الاقتراع على أساس الأعضاء، كما عُدل توزيع المقاعد فأصبح عدد مقاعد المسيحيين سبعة (٤ موارنة، ٢ روم أرثوذكس، واحد روم كاثوليك) مقابل خمسة للمسلمين (٣دروز، واحد سني، واحد شيعي) فأصبح عدد أصوات الطائفة في المجلس مساوياً لعدد ممثليها، وقد وزعت المقاعد في مجلس الإدارة تبعاً للقاعدة النسبية انطلاقاً من عدد أفراد كل طائفة ، وبعد الحرب العالمية الأولى، وانتقال لبنان من الحكم العثماني إلى الانتداب الفرنسي وإعلان دولة لبنان الكبير في عام ١٩٢٠، أصدر المفوض السامي الفرنسي الجنرال غورو قراراً ينصُّ على إلغاء مجلس

---

[١] د. عصام سليمان ، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق" دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٣٧-٢٣٨ وللمزيد من التفاصيل راجع: د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني . نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري والمؤسسات الدستورية، المجلد الثاني،(د. ن)، ٢٠٠٦م، ص ٥٧ وما بعدها.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الدستوري . المبادئ العامة . الدستور اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٨٧م، ص ٢٤١ وما بعدها.

الإدارة وإقامة لجنة إدارية عامة، عُيّن أعضاؤها على أساس انتماءاتهم الطائفية، أما صلاحياتها فهي نفس صلاحيات مجلس الإدارة القديم. وفي آذار من عام ١٩٢٢ صدر قانون بإنشاء مجلس تمثيلي مدته أربع سنوات، وعدد أعضائه ثلاثون، يمثل المناطق والطوائف المختلفة، ويُنتخب بالاقتراع على درجتين بواسطة مندوبين ثانويين يجري انتخابهم من الشعب مباشرةً[١].

وفي عام ١٩٢٦ أعلن المفوض السامي الفرنسي رغبته في وضع دستور للدولة، فاجتمع المجلس التمثيلي وانتخب لجنةً من النواب مهمتها إعداد الدستور، وقد أُعلن الدستور في ٢٣ أيار من عام ١٩٢٦، وهكذا تحول المجلس التمثيلي إلى مجلس تأسيسي، ومن ثم إلى مجلس نيابي ؛ لأنَّ الدستور نص على إنشاء مجلس نيابي[٢].

و ابتعد نظام الحكم في لبنان عن النظام الملكي، ويعتبر لبنان في طليعة الدول العربية التي عرفت النظام الجمهوري، حيث اعتُمد عام ١٩٢٦ عندما قام البرلمان بمجلسيه –مجلس النواب ومجلس الشيوخ -في هيئة مؤتمر وتم انتخاب شارل دباس كأول رئيس للجمهورية ، فرئيس الدولة هو رئيس الجمهورية الذي يتولى منصبه لمدة ٦ سنوات ، ومجلس النواب هو الذي ينتخب رئيس الجمهورية طبقاً لما نصت عليه المادة ٤٩ من الدستور (انتخابات غير مباشرة)[٣] .

---

[١] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٣٨-٢٣٩. وللمزيد من التفاصيل عن الحياة السياسية الطائفية في لبنان في ظل الانتداب الفرنسي وما بعده انظر: د. علي عبد فتوني، تاريخ لبنان الطائفي، دار الفارابي، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٣م، ص ٥٣ وما بعدها.

[٢] د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة. دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨م، ص ٢٠٤.
د. بيان نويهض، تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني١٩٢٠-١٩٩٥م مع موجز للتاريخ السياسي من عهد الفينيقيين حتى القرن العشرين، بيروت، (د. ن) ، ١٩٩٦م، ص ١٨٧ وما بعدها.

[٣] لقد كانت السلطة التشريعية تتألف من مجلس الشيوخ ومجلس النوب ، ومجلس الشيوخ الذي نظمته المادة ١٦ من الدستور قبل تعديلها يتألف من ١٦ عضواً، سبعة أعضاء بالتعيين وتسعة بالانتخاب على أساس خمسة أعضاء من الموارنة ،وثلاثة من السنة، وثلاثة من الشيعة ، وعضوين من الروم الأرثوذكس، وعضو درزي، وعضو من الروم الكاثوليك، وعضو من الأقليات، غير أن المادة ١٦ تم تعديلها سنة ١٩٢٧ بحيث أصبحت السلطة التشريعية تتكون من هيئة واحدة هي مجلس النواب وبذلك أُلغي مجلس الشيوخ. انظر: د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري..، مرجع سابق، ص ٦١٨.

كما أن الدستور نص في المادة (٤) منه على أن " لبنان الكبير جمهورية عاصمته بيروت" ، والمادة ١٠١ نصت على أنه " ابتداءً من أيلول سنة ١٩٢٦ تدعى دولة لبنان الكبير الجمهورية اللبنانية دون أي تبديل أو تعديل أخر ، وبعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٠جاءت مقدمة الدستور لتؤكد في فقرتها (ج) على الشكل الجمهوري الديمقراطي للبنان، كما نصت المادة (٤٩) منه على أنَّ رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة[١] .

و أخذ الدستور اللبناني بالنظام النيابي، حيث تتَّمثل السلطة التشريعية بحسب المادة (١٦) من الدستور بمجلس النواب والتي نصت على أن " تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب "، ويكون اختيار أعضاء مجلس النواب عن طريق الانتخاب ، ويتمتع مجلس النواب بصلاحيات فعلية و أساسية تتعلق بسن التشريعات ومراقبة عمل الحكومة، ففي مجال التشريع فإن مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الأصيل بسن التشريعات فبحسب المادة(١٨) من الدستور " لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب " وفي مجال التشريعات المالية والضريبية يتمتع مجلس النواب بصلاحيات كإحداث الضرائب وجبايتها وتعديلها وإلغائها والتصويت على مشروع الموازنة والموافقة على القروض العامة[٢] .

أمَّا في مجال مراقبة السلطة التنفيذية فقد نصت المادة(٦٦) من الدستور على المسؤولية الجماعية للوزراء تجاه مجلس النواب عن سياسة الحكومة العامة، والمسؤولية الفردية لكل وزير عن أفعاله الشخصية[٣].

أمَّا السلطة التنفيذية فتتكون في ظل الدستور من رئيس الجمهورية وهو شخص غير شخص رئيس مجلس الوزراء، ويتمتع الرئيس بسلطات مهمة اقتضتها طبيعة النظام اللبناني الفريد القائم على التسوية بين مختلف الطوائف، والتي

---

[١] المواد (٤، ١٠١، ٤٩) من الدستور الجمهورية اللبنانية الصادر في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦م مع تعديلاته.

[٢] المواد (٨١، ٨٢، ٨٣، ٨٨) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م .

[٣] د. عمر حوري، القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨م، ص ١٥٠.

تجسدت بصدور الميثاق الوطني في ٢١ أيلول لسنة ١٩٤٣ ، ويعتبر الركيزة الثانية بعد الدستور للنظام السياسي اللبناني وقد تضمن مبادئ أساسية وهي[١] :

١ -لبنان دولة مستقلة تتمتع بسيادة غير منقوصة ، على أساس المساواة التامة مع سائر دول العالم الأجنبية والعربية.

٢ -لبنان وطن مشترك لكل اللبنانيين، دونما تمييز بين طوائفهم ومذاهبهم وديانـاتهم، أما وظائف الدولة فتوزع بالعدل بين الطوائف، وتراعى الكفاءة في الوظائف التقنية.

٣ -لبنان ذو وجه عربي، لغته العربية، وهو يشكل جزءاً لا يتجزأ من العالم العربي، ويتعاون مع كل الدول دون تمييز، وله طابعه الخاص وعروبته لا تعني قطع العلاقات الثقافية والحضارية التي أقامها مع الغرب، فهذه العلاقات ساعدته على تحقيق التقدم الذي ينعم به.

وقد كان رئيس الجمهورية قبل التعديل الدستوري الصادر في ٢١ أيلول لسنة ١٩٩٠ محور الحياة السياسية والإرادة المحركة لسلطة الدولة اللبنانية ، سواء من جهة الحكومة أو من جهة مجلس النواب ، وبموجب التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ أصبح يتقاسم السلطة التنفيذية في لبنان كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء؛ أي أنَّ لبنان أخذ بثنائية السلطة التنفيذية، وتمَّ تعزيز دور السلطة التنفيذية بصورة

---

[١] الميثاق الوطني هو اتفاق بين الرئيس بشارة الخوري، وهو ماروني، والرئيس رياض الصلح، وهو سني، والأول كان رئيساً للحزب الدستوري الذي يعبر عن توجهاته عن الواقع اللبناني، بينما الثاني كان مناضلاً في صفوف العاملين من أجل الوحدة العربية، وقد بدأ يتقبل فكرة الكيان اللبناني المستقل ، واعتبر الرئيس الخوري ممثلاً للمسيحيين والرئيس الصلح ممثلاً للمسلمين في هذا الاتفاق والذي اتفق فيه القطبان على أنه لا غنى عن توافق إسلامي – مسيحي من أجل قيام دولة لبنانية حرة ومستقلة ذات سيادة. وقد كانت الطبيعة القانونية للميثاق الوطني موضوع جدال، فبعضهم اعتبر أن الميثاق ليس في الشكل دستوراً مكتوباً ولا دستوراً عرفياً أو غير مكتوب، والبعض الأخر أكد على أن الدستور أعلى من الميثاق. أما ميكيل هدسون فتبنى وجهة نظر تؤكد أن الميثاق أعلى من الدستور لأنه يشكل ركيزة أساسية للحياة السياسية في لبنان ووجد حلاً لمشكلة الكيان اللبناني . انظر:

Micheal Hudson , The precarious Republics, Political modernization in Lebanon, consulting editor, Leonard Blinder, booklyn college, New york, Randon House, 1968, P. 44.

أشار إليه : د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٤٨.

فعّالة ، حيث نُقلت صلاحيات الرئيس إلى مجلس الوزراء الذي تتمثل فيه كل الجماعات التي يتألف منها المجتمع اللبناني، فقد كانت المادة(١٧) من الدستور تنصُّ على أن: " تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً لأحكام الدستور" . إلاَّ أن المشرع الدستوري عدَّلها سنة ١٩٩٠ لتنصَّ على أن " تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور "[١] .

وتمارس السلطة التنفيذية رقابتها على السلطة التشريعية من خلال حق رئيس الدولة في أن يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب [٢]،وهو الحق المقابل للبرلمان بحجب الثقة عن الوزارة بأكملها أو عن أحد أعضائها.

لقد تطرقنا فيما سبق إلى تعريف النظام البرلماني في الفقه العربي والفقه الغربي، ثم التعرف على نشأة وتطور النظام البرلماني في بريطانيا والعراق ولبنان، وسننتقل لدراسة العلاقة بين الديمقراطية والنظام البرلماني، وهل تحققت الديمقراطية في هذا النظام و ذلك فيما يأتي.

---

[١] المادة (١٧) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦ مع جميع تعديلاته والمعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١م. ؛ د. أنطوان أسعد ، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف " دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م، ص ١٦.

[٢] المادة (٥٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ مع جميع تعديلاته.

المبحث الثاني
مدى ديمقراطية النظام البرلماني

إنَّ الديمقراطية تعني مساهمة أكبر عدد من المواطنين في ممارسة السلطة، وتقوم الديمقراطية على ركنين أساسيين هما الحرية والمساواة، ومفهومهما ليس واحداً، حيث تميل بعض النظم الديمقراطية إلى إعطاء الأولوية للحرية، بينما تضع نظمٌ أخرى المساواة في المقام الأول، وبالتالي فقد ظهر مفهومان للديمقراطية: المفهوم الليبرالي التقليدي للديمقراطية، والمفهوم الماركسي الاجتماعي للديمقراطية. ويصدق وصف الديمقراطية على نظمٍ عديدةٍ، إذ يمكن تطبيق الديمقراطية بأشكالٍ مختلفةٍ، ولذا فإن هناك عدة صورٍ للديمقراطية هي الديمقراطية المباشرة، الديمقراطية النيابية، الديمقراطية شبه المباشرة، الديمقراطية التوافقية، الديمقراطية التشاركية، وتعتبر الانتخابات، الوسيلة الديمقراطية لإسناد السلطة، والانتخابات بدورها لها نظم متعددة وقواعد مختلفة.

والديمقراطية هي المذهب الذي يُرجع أصل السلطة السياسية أو مصدرها إلى الإرادة العامة للأمة، وهي كنظام من نظم الحكم، تنشأ وليدة الإرادة العامة وليست الديمقراطية من المذاهب السياسية الحديثة، بل هي قديمة قِدم المجتمع نفسه. ولقد كان اليونانيون القدماء أول من استخدم كلمة الديمقراطية، وقد استمرت الديمقراطية اليونانية تنمو وتزدهر حتى بلغت قمتها، و أصبحت تعني المساواة بين المواطنين في الحقوق السياسية، وكان بركليس من الرواد الأوائل للديمقراطية، فحاول أن يجعل الأثنيين يحكمون أنفسهم بأنفسهم، ومن أقواله المشهورة (أصبحت السياسة في أيدي الأغلبية لا في أيدي الأقلية)[1] ،ولعل أول من

[1] للمزيد عن تطور الديمقراطية في اليونان انظر: د. زهدي يكن، القانون الدستوري والنظم السياسية، مطابع جوزف سليم صيقلي،١٩٥٥-١٩٥٦م، ص ١٨٠-١٨٤. ؛ د. ديفيد هيلد، نماذج الديمقراطية، ترجمة فاضل جتكر، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م، ص ٢٧ -٦٧. ؛ د. تشارلز تيللي، الديمقراطية، ترجمة محمد فاضل طباخ ومراجعة د. حيدر حاج اسماعيل، المنظمة العربية للترجمة، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٠م، ص ٥١ وما بعدها.

كتب عنها تفصيلاً هم فلاسفة الإغريق - أفلاطون و أرسطو - على أن هذه الديمقراطية الإغريقية لم تكن حكم الشعب بجميع طبقاته، بل كانت حكم أقلية من أفراد الشعب لهم التمتع بالحقوق السياسية[1].

إنَّ ممارسة الديمقراطية بأي شكلٍ من الأشكال تتطلب تاريخاً طويلاً حتى تصل إلى أعلى مراتبها من النظام الذي يلائم طبيعة الأمة. ولا يمكن في عامٍ أو أقل من عام القول بأن الحياة النيابية في أي بلدٍ من البلدان قد بلغت حد الكمال، فإقامة حياة نيابية سليمة تتطلب دراسة ما تم في البرلمانات العريقة الأخرى حتى يمكن الوصول إلى الديمقراطية في المستقبل. وقد نجد في ممارسة الحياة النيابية الآن في الدول العربية كالعراق ولبنان اختلافات في وجهات النظر لموضوع معين من الناحية الدستورية، و نجد أن كل عضو يحمِّل الدستور أكثر مما يحتمل، في حين أنَّنا في البرلمان البريطاني نجد الإجراءات الدستورية تجري بانتظام وبسرعة، ويرجع ذلك إلى الخطوات الصحيحة في الطريق نحو الديمقراطية السليمة[2].

ويُعرف المفكر الفرنسي الشهير مونتسكيو الديمقراطية فيقول :" حينما يكون للشعب في مجموعه السلطة السيادية العليا ، فهذه هي الديمقراطية[3] ".

وعرَّفها الرئيس الأمريكي أبراهام لينكولن في نهاية القرن الثامن عشر، فقال عبارة شهيرة هي أن " الديمقراطية هي حكم الشعب بواسطة الشعب و لأجل الشعب ". ومن هذا التعريف الأكثر شيوعاً فإن لينكولن حدد ثلاثة عناصر أساسية للديمقراطية وهي أنَّها من الشعب بمعنى أنها تستمد شرعيتها من التزام الشعب بها(حكم بالرضا)، وأنها بالشعب بمعنى أن الشعب يشارك بكثافة في

---

[1] **Matt Cole**, Democracy in Britain, politics study Guides, Edinburgh university press, 2006, PP. 27 – 28.

[2] د. عبد القادر حاتم، التقاليد البرلمانية في بريطانيا، مرجع سابق، ص ١٢.

[3] د. محمد رفعت عبد الوهاب، الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤م، ص ١٥٢.

العمليات الحكومية، و أخيراً إنها للشعب بمعنى أنها تحاول تحقيق الرفاه العام، وصيانة حقوق الأفراد[١].

وكذلك عرَّفها باتريك أونيل (Patrick H. o, Neil) بأنها " سلطة سياسية تمارس بشكلٍ مباشر أو غير مباشر من خلال المشاركة والمنافسة والحرية "[٢].

وعرَّفها بعضهم بأنها " الحكومة التي تقوم على أساس السيادة الشعبية، وتحقق للمواطنين الحرية والمساواة السياسية، وتخضع السلطة فيها لرقابة رأي عام حر له من الوسائل القانونية ما يكفل خضوعها لنفوذه "[٣] .

و إزاء التحديات الناجمة عن سقوط الديمقراطيات الماركسية في الاتحاد السوفيتي ودول أوروبا الشرقية في التسعينيات من القرن العشرين، يتعين البحث عن طريق ثالث مستقل يتناسب مع ظروف كل دولة ويحقق الآمال في الحرية والمساواة، وحق الجميع في خيرات المجتمع، وما لم يتم العثور على هذه الصيغة الثالثة المتنوعة من دولةٍ إلى أخرى ستظل المجتمعات مشحونةً بالتوتر والعنف وتعاني من الفقر

---

[١] ستيفن د. تانسي، نايجل جاكسون، أساسيات علم السياسة، نقله إلى العربية د. محيي الدين حميدي، دار الفرقد للطباعة والنشر، دمشق، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م، ص ٢٣١.

Paula Becker and Jean-Aime A Revelson, What is Democracy? , Fried Rich E Bert Stiftuny,2008, P.4.

[٢] **PATRICK H. O,NEIL**, Essentials of comparative politics, Norton& company, New york .London, third edition, 2010, P. 110.

[٣] د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري..، مرجع سابق، ص ١٩٠. وقد حاول بعض الفقهاء تفسير الديمقراطية بعددٍ من النظريات ومنها: **١-مبدأ سيادة الأمة**: ويرجع هذا المبدأ إلى نظرية العقد الاجتماعي والتي مؤداها أن العقد الذي أبرمته الجماعة هو الذي أنشأ السيادة، وجعلها للأمة بوصفها شخصاً معنوياً له إرادة تتكون من مجموع إرادات الأفراد. **٢-أولوية الفرد**: لعلّ نقطة الانطلاق بالنسبة للديمقراطية الليبرالية هي أن الفرد غاية. فالمجتمعات تتكون من أفراد، وغاية وجودها هو إسعاد الفرد وتحقيق أمانيه ،فكل فرد يمتلك هوية مستقلة عن هوية الأخرين لذا يتعين الاعتراف بها وحمايتها. **٣-السند المنطقي**: مؤدى هذا السند أن السيادة وُجدت لتحقيق الصالح العام للجماعة، ويترتب على ذلك من الناحية المنطقية أن كل ما أُنشئ لمصلحة الجميع يجب أن يشترك في تنظيمه الجميع بوساطة الإرادة العامة لأمة، وهذا يتطلب ضرورة اشتراك جميع أفراد الأمة في الحكم. وللمزيد من التفاصيل راجع: د. فيصل كلثوم، د. يوسف شباط، د. أحمد اسماعيل، د. نجم الأحمد، القانون الدستوري، جامعة دمشق، منشورات جامعة دمشق، برنامج الدراسات القانونية، ٢٠١١-٢٠١٢م، ص ٢٠٢-٢٠٣.

والتخلف بسبب فتح الباب على مصراعيه للانتهازيين والجماعات المنظمة لتحقيق أرباح خيالية على حساب معاناة الأغلبية، وعجزها عن التعبير عن آرائها والمشاركة بالعمل المنتج في ارتقاء الدولة[1].

ويرَّى أستاذ العلوم السياسية في جامعة هارفارد" صموئيل فيليبس هانتنغتون " أن التحولات التي شهدتها دول العالم نحو الديمقراطية (الانتقال من الديكتاتورية إلى الديمقراطية) قد مرَّت بثلاث موجات هي الأتية[2]:

-الموجة الأولى للديمقراطيةThe first wave of democracy : بدأت في أوائل القرن التاسع عشر، عندما منح في عام ١٨٢٠ حق التصويت لغالبية الذكور البيض في الولايات المتحدة(ديمقراطية أندرو جاكسون). وقد شهدت الموجة الأولى في ذروتها /٢٩/ دولة ديمقراطية في العالم، واستمرت هذه الموجة حتى عام ١٩٢٢، عندما تولى الزعيم الفاشي بنيتو موسيليني زمام السلطة في إيطاليا. ودام انحسار الموجة الأولى من عام ١٩٢٢ حتى عام ١٩٤٢، وانخفض خلالها عدد الدول الديمقراطية في العالم إلى /١٢/ دولة فقط.

-الموجة الثانية للديمقراطية The second wave of democracy: بدأت مع انتصار الحلفاء في الحرب العالمية الثانية، وبلغت ذروتها بعد مرور حوالي عشرين عاماً على انتهاء الحرب، حيث بلغ في عام ١٩٦٢ عدد الدول الديمقراطية المعترف بها في العالم /٣٦/ دولة. وخلال الفترة الواقعة ما بين عام ١٩٦٢ ومنتصف السبعينيات بدأت الموجة الثانية بالانحسار، فانخفض العدد الإجمالي إلى /٣٠/ دولة ديمقراطية.

-الموجة الثالثة للديمقراطيةThe third wave of democracy : ويراد بها الطفرة الكبرى الثالثة للديمقراطية في التاريخ، حيث شهد العالم تحولاتٍ ديمقراطية في أكثر من /٦٠/ بلداً، وبدأت الموجة الثالثة عام ١٩٧٤(ثورة القرنفل

---

[1] د. ابراهيم حسن اسماعيل، ديمقراطية القرن الحادي والعشرين، الدار العربية للعلوم، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣م، ص ٨١-٨٤. ؛ د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٧م، ص ١٣٥.

[2] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ١٠٩ الهامش(١). وللمزيد راجع: د. باسم ونوس، التطور الدستوري لعملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٧م، ص ٦٦-٦٨.

في البرتغال)[1] ، وشملت التحولات الديمقراطية التاريخية دول أمريكا اللاتينية في منتصف الثمانينات، وكذلك دول أسيا والمحيط الهادئ(كالفلبين، كوريا الجنوبية، تايوان) من عام ١٩٨٦ حتى عام ١٩٨٨ ، و أيضاً دول شرق أوروبا بعد انهيار الاتحاد السوفياتي.

ويرَّى بعض المحللين أن الأحداث التي شهدتها دول العالم مؤخراً ، وأبرزها الصحوة العربية أو ما سُميّ ب " الربيع العربي " ، و أيضاً تغيير النظام في جمهورية ميانمار (كانت تسمى سابقاً بورما) في جنوب شرق أسيا ، جنباً إلى جنب مع الحركات الديمقراطية في عددٍ من الدول الإفريقية و الأسيوية ، يمكن أن يكون مؤشراً لبداية **الموجة الرابعة للديمقراطية The fourth wave of democratization**[2] على الرغم من أن الأفاق الحقيقية للديمقراطية في المنطقة لا تزال غير واضحة.

وعلى الرغم من التطور التاريخي للديمقراطية وما قدمته من إنجازات كبيرة على كافة الأصعدة السياسية والاجتماعية والثقافية والإنسانية ، إلاّ أنها عجزت عن تحقيق الاستقرار السياسي و الأمن الجماعي والتقدم الاقتصادي للكثير من الدول الأوروبية ذات المجتمعات التعددية في بدايات القرن الماضي، والتي تتكون من

---

[1] ثورة القرنفل هي ثورة أو انقلاب عسكري أبيض قضى على الديكتاتورية الفاشية حدثت في البرتغال في ٢٥ نيسان عام ١٩٧٤ واستسلم على إثرها رئيس الحكومة مارسيلو كايتانو، المحاصر في هيئة أركان الدرك ونقل سلطاته إلى الجنرال سبينولا، وسميت بثورة القرنفل بسبب قيام إحدى نساء لشبونة في موسم تفتح القرنفل بوضع زهرة قرنفل في ماسورة بندقية أحد الجنود. واقتدى بها الآخرون وأخذوا يقدمون أزهار القرنفل إلى باقي الجنود. للمزيد انظر موسوعة ويكيبيديا على الإنترنت:.https://ar.m.Wikipedia.org ، وكذلك انظر: صامويل هانتنغتون، الموجة الثالثة" التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين"، ترجمة عبد الوهاب علوب، دار سعاد الصباح، الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٩٣م، ص ٦١-٦٣.

[2] إن عملية التحول الديمقراطي التي حصلت في أوروبا الشرقية واستمرت وحكمت هذه الدول لعدة عقود قد نجحت بسبب وعي هذه الشعوب ومقدرتها على تخطي العقبات والمشكلات التي واجهتها وعدم انزلاقها إلى الفوضى والاقتتال والتنافس على السلطة إلا ضمن صناديق الاقتراع، ولكن ما يجري في دول ما يسمى بالربيع العربي فإن الوضع يختلف تماماً، و إن هذه الثورات قد أدت إلى الفوضى والدمار ،ليس بسبب عدم جاهزية شعوب هذه الدول لتقبل لعبة الديمقراطية ونتائجها فقط ، بل بسبب الأحزاب و القوى التي وصلت إلى السلطة ومحاولة فرض رؤيتها على المجتمعات؛ لأن هذه الأحزاب التي وصلت إلى السلطة أغلبها ليست مهيأة إلى ممارسة ديمقراطية حقيقية لنقص الخبرة في الحكم، وعدم السماح للمعارضات من تنظيم نفسها ، والوصول إلى السلطة في أي انتخابات قادمة.

الشعوب المختلفة فيما بينها بالأصول القومية أو بالثقافة السياسية بشكلٍ أساسي، إلى درجة أن النظم السياسية القائمة في وقتها ومنها الديمقراطية عجزت عن حل تلك الخلافات و إيجاد الانسجام بين تلك المكونات[1] ، و بالتالي فقد لجأت تلك الدول التعددية وبدافع الحاجة إلى ابتكار نظام بديل عن الديمقراطية التمثيلية أو النيابية وهو الديمقراطية التوافقية، والتي ترتكز أساساً على توافق الكيانات المتصارعة على إنهاء النزاعات وحل الخلافات بإشراك جميع مكونات المجتمع في السلطة بعيداً عن المبدأ الديمقراطي المتعلق بحق الاكثرية السياسية بتشكيل الحكومة، ولجوء الكيانات السياسية الأخرى إلى تشكيل صفوف المعارضة.

و سنتطرق للديمقراطية النيابية والديمقراطية التوافقية كصور للديمقراطية، لصلتهما المباشرة بموضوع بحثنا و ذلك فيما يلي:

المطلب الأول: الديمقراطية النيابية (التمثيلية)

المطلب الثاني : الديمقراطية التوافقية

[1] نور الدين المباركي، حول الديمقراطية التوافقية . التجربة العراقية واللبنانية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: .WWW Slide share. Net، ص ٨-٩، تاريخ١٩/٥/٢٠١٧م.

المطلب الأول
الديمقراطية النيابية(التمثيلية)

الديمقراطية النيابية هي تعبيرٌ يطلق على النظام الذي يتولى فيه الشعب بنفسه مباشرة مظاهر السيادة بواسطة نواب له، أو ممثلين عنه، وتعد إرادة النواب معبرة عن إرادة الشعب، ويتم اختيار هؤلاء النواب من قبل الشعب لفترةٍ محدودة. فالنظام النيابي يقوم أساساً على وجود برلمان يتألف من أعضاء يتم اختيارهم بوساطة الشعب لفترة محدودة لمباشرة السلطات باسمه، ويستوي في هذه الحالة أن يتألف البرلمان من مجلس واحد أو مجلسين. ولذلك أُطلق على هذا النظام اسم " النظام النيابي " أو "الديمقراطية النيابية " .

فما هي خصائص النظام النيابي؟ وكيف يمكن التوفيق بين المبدأ الديمقراطي الذي يتمثل في أن إرادة الناخبين تعتبر الإرادة العامة للشعب، والنظام النيابي الذي يجعل مباشرة السيادة لممثلي الشعب، مع ما يرتبه ذلك من صيرورة إرادة هؤلاء الممثلين هي الإرادة العامة للشعب؟ هذا ما سنتناوله فيما يلي:

الفرع الأول: خصائص النظام النيابي.

الفرع الثاني: صلة النظام النيابي بالديمقراطية.

الفرع الأول

خصائص النظام النيابي

رأينا فيما سبق أنَّ النظام النيابي لم ينشأ طفرة واحدة، و إنما جاء نتيجة تطورٍ بطيء ولكنه ثابت الاتجاه إلى الأمام في انكلترا. وقد تطور مع مرور الزمن وأرسى التقاليد وتحول إلى نظام برلماني، ولما استقامت أصول هذا النظام في إنكلترا و قويت دعائمه واتخذ صورة رائعة للحكم النيابي السليم فيها وأصبح خير ضمان للحريات المختلفة، انتقل بعد ذلك إلى الدول الأخرى[1].

وللنظام النيابي أركان تميزه عن غيره من أنظمة الحكم و هي كالآتي :

أولاً -وجود هيئة منتخبة من قبل الشعب تمارس سلطات فعلية: حيث يشترط لتوافر النظام النيابي وجود برلمان يتألف من ممثلي الشعب، ويستوي في ذلك أن تكون هذه الهيئة مكونة من مجلس واحد أو مجلسين[2]. ولكن على الرغم من أن الانتخاب يعد شرطاً لازماً في تكوين البرلمان، إلا أنه ليس بكافٍ وحده لتحقيق الديمقراطية النيابية؛ إذ يشترط كذلك أن يكون للبرلمان اختصاصات نهائية في النطاق الذي يرسمه الدستور، وتتجلى هذه الاختصاصات أساساً في مسائل التشريع تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات[3].

ثانياً -عضو البرلمان يمثل الأمة بأسرها: لقد ظل النائب يمثل دائرته الانتخابية فقط وهذا ما كان سائداً قبل الثورة الفرنسية[4]،فقد كانت النظرية السائدة في تكييف علاقة النائب بالأمة هي نظرية الوكالة الإلزامية التي تقضي بأن النائب يمثل مصلحة المقاطعة أو المدينة التي انتخبته، وليس المصلحة العامة في مجموعها، وترتب

---

[1] د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة والحكومة، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٦٩م، ص ٨٢١.

[2] للمزيد من التفاصيل حول تطور نظام المجلسين التشريعيين في إنكلترا راجع: د. محمد هلال الرفاعي، تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١١م، ص ٣٣ وما بعدها.

[3] د. فؤاد العطار، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م، ص ٢٣٢. د. باسم ونوس، التطور الدستوري لعملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي، مرجع سابق، ص ٤٩.

[4] ظلت الفكرة أن النائب يمثل الأمة سائدة في إنكلترا حتى عام ١٨٣٢ حيث صدر أول قانون للإصلاح الانتخابي وقد أخذ هذا القانون بمبدأ النائب يمثل الأمة كلها وليس لناخبيه توكيله بشيء على سبيل الإلزام. انظر: د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠م، ص٣١.

على نظرية الوكالة الإلزامية نتائج غير مقبولة، إذ بدأت كل دائرة انتخابية تحدد لنوابها برنامجاً محدداً ليس للنائب الخروج عنه في البرلمان، فإذا ما طُرح موضوع في البرلمان لا يدخل ضمن برنامجه الانتخابي أو تجاوز وكالته كان النائب ملزماً بالامتناع عن التصويت حتى يتلقى تعليمات جديدة من الناخبين؛ ونتيجةً لذلك لم يعد النائب ينظر إلى الصالح العام إلا بالقدر الذي تتحقق معه مصلحة ناخبيه في الدائرة الانتخابية.

ومن هنا هجرت الدساتير هذا المبدأ واعتنقت نظرية الوكالة العامة للبرلمان، وفحواها أن النائب يمثل الأمة بأسرها لا دائرته الانتخابية فحسب، وتبعاً لذلك تغيرت مهمة النائب، وبات واجباً عليه تقديم المصلحة العامة و إيثارها على المصلحة المحلية[1]. وقد انتقدت هذه النظرية لأنها تقوم على أساس الافتراض لا على أساس الحقيقة والواقع، وأساس ذلك أن البرلمان لا يمثل في حقيقة الأمر سوى أغلبية الناخبين وليس الشعب بأكمله، ومن ثم لا يمكن أن يعتبر البرلمان ممثلاً للشعب، و إن هذه النظرية -و إن حررت النائب من تبعيته لناخبي الدوائر - إلاَّ أنها جعلته تابع لإرادة الشعب مع ما يرتبه ذلك من عدم جواز إقرار البرلمان تشريعاً في مسألة معينة على خلاف اتجاه الرأي العام وهذا ما لا يجوز.

أما النظرية الثالثة فهي نظرية أن الانتخاب مجرد اختيار، حيث تتميز هذه النظرية في أنها تقصر دور الناخبين على انتخاب الأشخاص الذين يؤهلهم تكوينهم العلمي والثقافي أن يضطلعوا بمهام الحكم على الوجه الأمثل، وبذلك فقد حررت هذه النظرية أعضاء البرلمان من تبعيتهم لهيئة الناخبين، مع ما يرتبه ذلك من عدم وجوب تقيد النواب حتماً برغبات الشعب في التشريعات التي يقرها. و على ذلك لا يستهدف البرلمان في تشريعاته سوى الصالح العام وحده دون أن يخشى أن يلحق البطلان هذه التشريعات إذا تعارضت و رغبات الشعب[2]. و قد تعرضت هذه النظرية

---

[1] د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة، أيتراك للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م، ص ١٤٠.

[2] د. فؤاد العطار، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٤١.

للنقد كذلك في أنها تقطع كل صلة قانونية أو سياسية بين البرلمان ومجموع الناخبين، ولا تتفق مع ما تقره الدساتير ولا مع الواقع العملي، فالدساتير تقيم علاقة ثابتة بين البرلمان والشعب، وتتمثل في تنظيم عملية الانتخاب ذاته بما يكفل التعرف على أراء الناخبين[1].

ويرَّى الفقه أنَّ العلاقة التي تربط بين الناخبين و النواب هي علاقة سياسية وعملية، وليست علاقة قانونية، ولا تخضع في تكييفها للنظريات القانونية السابقة، وبما أن البرلمان مقيداً أساساً بتحقيق رغبات الشعب إلا أنهُ لا يجوز القول بأن يظل البرلمان كذلك إذا ما تعارض الصالح العام وهذه الرغبات. ومن أجل ذلك عُدت الرابطة سياسية من شأنها أن تحقق الانسجام والتوازن بين الشعب و البرلمان، وتحقيق هذا الانسجام أمر اعتباري يختلف من دولة لأخرى تبعاً لمدى نضج الشعب وتفهمه للشؤون العامة[2] .

ثالثاً -استقلال النائب عن مجموع الناخبين: تنحصر مهمة الناخبين في النظام النيابي باختيار من ينوب عنه في مباشرة السلطة، ولا يجوز لهم التدخل في أعمال البرلمان، إذ بعد إعطاء الناخبين أصواتهم أثناء عملية الانتخاب لا يبقى لهم أي سلطات، حيث يستقل البرلمان بمباشرة مظاهر السيادة المناطة به دستورياً خلال الفترة النيابية عن جمهور الناخبين، ولا يحق لهم الاشتراك في مباشرة أي مظهر من تلك المظاهر، فليس لهم حق اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها كما هو الحال في الديمقراطية شبه المباشرة[3] .

رابعاً -نيابة البرلمان لمدة مؤقتة: إن النواب كما رأينا يمثلون الأمة و هم مستقلون عن الناخبين خلال فترة النيابة، وحتى يكون هناك توافق بين تمثيل الأمة و الاستقلال

---

[1] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٢٦.

[2] د. فؤاد العطار، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٤٢.

[3] د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣٢. وإن استقلال النائب عن الناخب لا يعني بحال من الأحوال الانفصال وتبني النائب الاتجاه الذي يخدم مصلحته بعيداً عن مصالح ورغبات الناخبين، ولكن يقصد به تبني النائب في عمله النيابي اتجاه يخدم ويراعي الصالح العام بعيداً عن المصالح الشخصية الخاصة. انظر: د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٦١.

في اتخاذ القرار لا بدَّ أن يكون هذا التمثيل لفترةٍ محددة حتى تستطيع الأمة صاحبة السيادة من أن تراقب وتقيّم أداء من يمثلها، ومن ثم يعود لها أمر تجديد الثقة في النائب أو سحبها منه تبعاً لأدائه خلال الفترة التشريعية المنقضية؛ وذلك لأن هؤلاء الممثلين او النواب لو ظلوا نواباً مدى الحياة، فإن ذلك يؤدي إلى الاستبداد وتضعف بمرور الزمن فكرة تمثيل الأمة و ينهار أساس النظام النيابي[1].

ويلاحظ أن مدة العضوية في البرلمان مسألة اعتبارية تختلف من دستور إلى أخر، إلاَّ أن الاتجاه الغالب في الدساتير الحديثة يجعل فترة العضوية في البرلمان متوسطة تتراوح بين أربع أو خمس سنوات، ومن الدساتير التي تبنت ذلك، الدستور الألماني الذي حدد مدة ولاية مجلس البندستاج (النواب) بأربع سنوات[2]، و كذلك فإن مجلس العموم في إنكلترا فقد حددت مدة عضويته بخمس سنوات. أما الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ فقد حدّد فترة عمل مجلس النواب بأربع سنواتٍ تقويمية، تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة[3]، وكذلك حدد دستور الجمهورية العربية السورية مدة ولاية مجلس الشعب بأربع سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ولا يجوز تمديدها إلا في حالة الحرب بقانون[4].

ويراعى في تحديد مدة ولاية مجلس النواب عدم انفصال النائب عن الناخب، كما أن هذه المدة تمنح الناخب فرصة تقييم عمل النائب، وبالمقابل تمنح النائب فرصةً لتحقيق ما وعد به الناخبين قبل انتخابه، هذا بالإضافة إلى أن تحديد مدة ولاية البرلمان يراعى فيها الاعتبار المالي وتحمل تكاليف الدعاية الانتخابية، ولا سيَّما في الدول التي تلقي على عاتق النائب عبء تحمل تكاليف الدعاية الانتخابية[5] .

---

[1] د. محمود حلمي، المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٣٠٩. ، د. باسم ونوس، التطور الدستوري لعملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي، مرجع سابق، ص ٥٠.

[2] المادة (٣٩) من القانون الأساسي الألماني لسنة ١٩٤٩ والمعدل سنة ٢٠٠٢.

[3] المادة (٥٦/ أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

[4] المادة (٥٦) من دستور الجمهورية العربية السورية لسنة ٢٠١٢.

[5] د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٦٠.

الفرع الثاني

صلة النظام النيابي بالديمقراطية

رأينا أنَّ المقصود بالمبدأ الديمقراطي هو أن الشعب مصدر السلطات يباشرها بنفسهِ، أو بواسطة نواب عنه، و الحالة الأولى مسلمُ بأنها أرقى أنواع الديمقراطية ، على الأقل من الناحية النظرية، ولكن الصورة الثانية التي لا يمارس فيها الشعب خصائص السيادة بنفسه، وإنما ينيب عنه غيره لممارسة سيادته هي التي أثارت الجدل بين الفقهاء[1].

و كان النظام النيابي وليد تطورٍ تاريخي في إنكلترا ومنها انتشر إلى أغلب بلدان العالم، ثم جاءت بعد ذلك عدة محاولاتٍ لتبريره نظرياً. فقد بُذلت محاولات لتبرير النظام النيابي بنظريات قانونية للتوفيق بينه وبين المبدأ الديمقراطي، وذلك بتفسير كيف يمكن أن تنسب إرادة النواب إلى الشعب صاحب السيادة. على أنه أياً كانت النظريات القانونية التي يمكن القول بها فإن النظام النيابي يجد تبريره أساساً في الاعتبارات العملية والسياسية.

وبالتالي هل تعتبر إرادة البرلمان موافقة لإرادة الشعب الصادقة؟ وما هو التكييف القانوني لعلاقة البرلمان بالشعب؟

لم يتفق الفقهاء في الإجابة على هذا التساؤل، وقد اختلفت الآراء وتعددت في تفسير ذلك، وسنتطرق إلى نظريتين في هذا المجال هما نظرية النيابة، ونظرية العضو.

أولاً -نظرية النيابة: إن أنصار هذه النظرية هم غالبية الفقه الفرنسي، وقد أخذوا فكرتها من القانون الخاص، وتتلخص هذه النظرية في أن علاقة البرلمان بالأمة تعتبر بمثابة علاقة الوكيل بالموكِّل، أي أن البرلمان يعد وكيلاً عن الأمة، وبما أن الوكيل –في أحكام القانون الخاص -يبرم التصرف باسم موكله وتنصرف آثاره

[1] د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٣٢.

على الموكل وكأنه تصرف بنفسه، فكذلك الوضع بالنسبة للبرلمان فإنّه المعبر عن إرادة الشعب، ويضع القوانين باسمه، وكأنّ الشعب هو الذي وضعها[1].

غير أنّ هذه النظرية كانت محل نقد وما يعاب عليها أنها أخذت فكرة من نطاق القانون الخاص، وحاولت تطبيقها على مسألة من مسائل القانون العام. وكذلك أنها اعتبرت الشعب شخصاً معنوياً له إرادة عامة، فالنيابة تكون بين شخصين النائب والشخص المنيب على أن الشخصية المعنوية تثبت للدولة وليس للشعب. و كذلك تلجأ هذه النظرية إلى الخيال فتجعل الشعب كأنه هو الذي أراد وهو الذي تصرف مع أن دوره في الحقيقة اقتصر على مجرد اختيار النواب، أما الأعمال والتصرفات فهي من عمل البرلمان وحده[2].

ولكن نحن نرَّى أنه يمكن الأخذ بالنظام النيابي دون أن يكون هناك ضرورة من أجل اعتبار الشعب شخصاً قانونياً؛ وبالتالي لا يوجد ضرورة لتشخيص الشعب أو البرلمان من الناحية القانونية وذلك لأنَّنا ندرك أن الشخصية القانونية تثبت للدولة.

ثانياً -نظرية العضو: جاءت نظرية العضو لتفادي النقد الموجه إلى نظرية النيابة، وتقوم هذه النظرية على أساس أن الأمة شخص معنوي، و أنَّ إرادة هذه الأمة يعبر عنها بواسطة عضو لا يتمتع بإرادة مستقلة أو شخصية مستقلة، وهذا العضو هو الهيئات التي تتولى سلطات التشريع والتنفيذ والقضاء والتي تتكون من مجموع أفراد الأمة.

وينتهي أنصار هذه النظرية إلى القول بأنه لا تعارض إطلاقاً بين النظام النيابي و المبدأ الديمقراطي، وذلك أن الشعب يريد ويتصرف بنفسه، وينفذ إرادته بواسطة أحد أعضائه وهو البرلمان[3].

وتعرضت هذه النظرية كذلك للنقد، حيث يؤخذ عليها أنها تقوم على الخيال والمجاز لأنها تفترض أنَّ للشعب شخصية قانونية كما أنها تقيم مقارنة غير مقبولة

---

[1] د. محمد نصر مهنا، في نظرية الدولة والنظم السياسية، جامعة أسيوط، المكتب الجامعي الحديث، ١٩٩٩م، ص ١٢٦.

[2] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٣-٢٠٤.

[3] د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٢٧٢-٢٧٧.

بادِّعاء التشابه في التكوين بين الشخص المعنوي والشخص الطبيعي(الأدمي) إلى حد اعتبار الهيئات و الأجهزة بالنسبة للشخص المعنوي كأعضاء الجسم بالنسبة للفرد الإنساني، وكذلك فإن نظرية العضو من وضع الفقهاء الألمان، و قد وُضعت في الأصل لتأييد السلطان المطلق للحكام وعند هؤلاء لا تثبت الشخصية المعنوية للشعب و إنما للدولة، و الشعب هو الذي يتلقى الاختصاصات التي تقرّها لها الدولة بمقتضى سلطتها السيادية الكاملة وهو ما لا يتفق مع المبدأ الديمقراطي؛ أي أن هذه النظرية تؤدي إلى الاستبداد وقهر الحريات لأنَّها تفرق بين إرادة الحكام و إرادة المحكومين، فليس للأفراد أن يعترضوا على تصرفات الهيئة الحاكمة مهما كانت جائرة؛ لأن إرادتها هي حتماً إرادة الأمة[1].

أخيراً إنَّ هذه النظرية متناقضة، إذ تؤدي إلى مشكلة وهي أن الدولة هي التي تنشئ أجهزتها أو أعضائها وتحدد لكل عضو اختصاصاته، ولكن هؤلاء الأعضاء وفقاً لهذه النظرية هم الذين يكوِّنون الدولة في الوقت ذاته؟ وهنا يكمن التناقض[2].

وممَّا تقدم يتضح أن كلاً من النظريتين اللتين قيل بهما لتبرير النظام النيابي وربطه بالمبدأ الديمقراطي، لا تسلما من النقد. ولا بُدَّ من البحث عن الوسيلة الصحيحة لحل هذه المسألة، ولا توجد هذه الوسيلة في النظريات القانونية و إنما ترجع إلى الاعتبارات العملية وليس في نظرياتٍ قانونيةٍ مجردة، كما أنَّ النظام النيابي لا يتعارض مع المبدأ الديمقراطي، لأنَّ هذا المبدأ لا يعني بالضرورة ممارسة الشعب بنفسه لشؤون الحكم واستبعاد النيابة في ممارستها، فالنظام النيابي و إنَّ جعل السلطة للنواب ، إلاَّ أنَّ النواب يمارسون سلطتهم تحت رقابة الشعب الذي يظل له الدور الفعال عن طريق الرأي العام، وقدرته في الديمقراطية الصحيحة لا يستهان بها في توجيه الحكام و التأثير في تصرفاتهم، عن طريق تجديد البرلمان بصفةٍ دورية بما يكفل رقابة الشعب على نشاط البرلمان في كل فترة[3].

---

[1] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص٢٠٦-٢٠٧.

[2] د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٣٥.

[3] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢١٠.

إنَّ السبب في الأخذ بالنظام النيابي تقتضيه الضرورة وواقع الظروف السياسية والاجتماعية والتطورات التاريخية ، حيث لا يمكن تبرير فكرة النظام النيابي على أساس النظريات القانونية وحدها، وإنما تبررها الضرورات الواقعية(النظرية الواقعية)، ويتم تفضيله على غيره من صور الديمقراطية، ويرجع ذلك لاستحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة، فضلاً عن مزاياه العملية، وصعوبة تطبيق الديمقراطية شبه المباشرة لأسبابٍ كثيرة مردها إلى عدم كفاءة الشعوب للقيام بهذه المهمة الخطيرة وهذا العبء الثقيل، وكذلك كثرة عددهم وتفرقهم في أنحاء البلاد الواسعة (الاستحالة الفنية)، وإما بسبب تعقد مشاكل الحكم والإدارة، الأمر الذي يجعل توليها مستحيلة على العامة (الاستحالة الشعبية)،وهذه الأمور والمتطلبات غير متوافرة لدى جميع الأفراد. وربما أمكن الأخذ - في بعض الدول -بمظهر معين من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ولكن لا يمكن الأخذ بكل مظاهرها، وكذلك لم تسفر تطبيقاتها عن نتائج مرضية[1]. أما الضرورات الاجتماعية في قيام الحكم النيابي تتمثل في مفهوم الديمقراطية التي تنطوي على وجهين أولهما حكم الشعب للشعب، والثاني في أن الغاية من الديمقراطية هي أن تكون من أجل الشعب وذلك لتحقيق مصالحه، وهذه المصالح تتحقق سواء حكم الشعب نفسه بنفسه أو باشر السلطة عن طريق ممثلين ينتخبهم الشعب ويحكمون باسمه ونيابةً عنه.

وبالتالي فإن النظام النيابي لا يُفسر بالنظريات القانونية، و إنَّما يرتكز في قيامه على الاعتبارات العملية.

ونحن نرَّى أنَّ النظرية الواقعية أوجدت علاقة حقيقية ما بين عضو البرلمان والشعب، والتي تقوم على أساس أنَّ الشعب هو صاحب السلطة، ولكنه لا يستطيع أن يمارسها بنفسه؛ لذلك فهو يختار بإرادته أشخاص آخرين يمارسون السلطة نيابةً عنه ولمصلحته، ويخضعون للرقابة، وهذه الرقابة تكون عندما تجري الانتخابات مرةً أخرى وفيها يحكم الشعب ويقرر بإرادته من يمثله. أي أنَّ النظام النيابي يتفق

[1] د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٨٣٦. ، د. باسم ونوس، التطور الدستوري لعملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي، مرجع سابق، ص ٤٦-٤٧.

مع المبدأ الديمقراطي ويحقق مبدأ السيادة الشعبية، و أنه ليس بعيداً عن الديمقراطية بل هو مؤثر فيها و متأثر بها؛ لأنَّه نظام إدارة الأمة أو الدولة، كلما كسب الشعب فيها حريات وقدرة على ممارستها اتجه إلى إخضاع ذلك النظام لإرادته وتسخيره فيما يريد، وبالتالي أدخل عليه نظماً ليست في جوهره، ولكنها تمثل في حقيقتها مدى توافر الديمقراطية في مجتمعٍ معين[1].

ونجد التطبيق العملي للديمقراطية النيابية(التمثيلية) في بريطانيا، حيث لم يأتي القرن التاسع عشر إلا وإنكلترا تملك نظاماً نيابياً من حيث فن الحكم، ونظاماً تمثيلياً من حيث اشتراك الشعب عن طريق ممثليه في الحكم، ولكن هذا لم يكن يقدم صورةً صادقةً للديمقراطية؛ لأن مجلس اللوردات القائم إلى جانب مجلس العموم في شؤون التشريع لم يكن يعبر عن أثر الشعب في الحكم، بل كان طبقة أرستقراطية باقية من النظام الملكي القديم، وكذلك الشعب لم يكن يشترك كله في الانتخاب لانحصار حق الانتخاب في عددٍ من المواطنين؛ فزوال ظل مجلس اللوردات عن ميدان التشريع وتفوق مجلس العموم عليه في هذا السبيل وتوسع حق الانتخاب حتى يشمل أكبر عدد من المواطنين، هما سبيلان لتحقيق الديمقراطية. وقد تمَّ هذا في إنكلترا بالتدريج خلال القرن التاسع عشر وفي القرن العشرين[2].

وحققت إنكلترا الديمقراطية عندما جعلت التفوق في تنظيمها الدستوري بمجلس العموم المنتخب بالتصويت العام والقائم على النظام التمثيلي الذي يفسر حكم الشعب بالشعب، و أخذت بالنظام النيابي الذي يجعل الحكم الأخير للشعب.

---

[1] ومن هذه النظم الاقتراع العام غير المقيد، و الانتخاب الدوري، و التمثيل النسبي وهو أن يكون للأقلية الحق في أن تختار أعضاء الهيئة التشريعية بقدر حجم الأصوات التي تنتمي إليها، و الاستفتاء الشعبي، و المعارضة المنظمة داخل المجالس النيابية، والنشاط الحزبي(الأحزاب السياسية). انظر: د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، مرجع سابق، ص٢٨١-٢٨٥.

[2] د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٤٤.

المطلب الثاني
الديمقراطية التوافقية

بعد الحرب العالمية الثانية، وشيوع ويلاتها على الأراضي الأوروبية، احتضنت القارة الأوروبية فكرة الديمقراطية التوافقية، وطورتها في نماذج متعددة(بلجيكا، هولندا، سويسرا، النمسا)،وهي مجتمعات تأكدت حاجتها إلى معالجة ما بها من تنوّع كبير تعدَّدت مظاهره جرَّاء تعدُّد القوميات و اللغات، فوجدت في الديمقراطية التوافقية سبيلاً إلى التمسك بالقيم الديمقراطية في مواجهة ملامح مجتمعية تنذر بصراعات داخلية شديدة . فالديمقراطية التوافقية(consensus democracy) نمط من أنماط الديمقراطية، يتميز بالاكتفاء بالأغلبية كمعيار وحيد للحكم، و إضافة معيار آخر هو التوافق الذي يتضمن إشراك الأقليات المنتخبة في الحكم؛ ومن ثمّ فإنَّ الديمقراطية التوافقية تمثل رؤية مستحدثة نابعة من جوهر الديمقراطية التمثيلية[1].

و سنتطرق للديمقراطية التوافقية وخصائصها وتقييمها ومدى تطبيقها في العراق ولبنان فيما يلي:

الفرع الأول: تعريف الديمقراطية التوافقية وخصائصها

الفرع الثاني: العوامل المرتبطة بتطبيق الديمقراطية التوافقية

الفرع الثالث: تقدير الديمقراطية التوافقية

---

[1] عصام شيحة، الديمقراطية التوافقية . المفهوم والنشأة وإشكاليات التطبيق، مقال منشور في مركز القدس للدراسات السياسية. www.alquds Center.org . تاريخ ٢٠١٧/٥/١٩م.

الفرع الأول

تعريف الديمقراطية التوافقية وخصائصها

أول من طرح مصطلح الديمقراطية التوافقية هو الهولندي" أرنت ليبهارت "، وذلك من خلال كتابه (الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد)، وقد أُطلق العديد من المصطلحات على الديمقراطية التوافقية كالديمقراطية النسبية: وطُرح هذا المصطلح من طرف المفكر جيرالد لامبورغ في معرض حديثه عن الديمقراطية في النمسا وسويسرا ، والتجزء الاجتماعي: من قبل عالم الاجتماع بنغهام باول، و الاتفاق الرضائي: من قبل بورك شنايدر، وهناك تسميات أخرى كالديمقراطية الطائفية، والديمقراطية الاتفاقية، والديمقراطية التعددية[1].

وتعرَّف الديمقراطية التوافقية لغوياً بأنَّها تتكون من مفردتين، الديمقراطية وهي مصطلح يوناني مركب من كلمتين تعنيان حكم الشعب، أما التوافقية فهي تعريب للمفردة الإنكليزية (consociational) وتأتي بمعنى (اتِّساق، تجانس، تكامل، مطابقة) وبالتالي فالتعريف اللغوي للديمقراطية التوافقية هو " حكم أغلبية الشعب باستحصال تطابق آراء هذه الأغلبية وتجانسها "[2].

وعرَّفها آرنت ليبهارت بأنَّها (الديمقراطية التي تعبر عن استراتيجية في إدارة النزاعات، من خلال التعاون والوفاق بين مختلف النخب، بدلاً من التنافس واتخاذ القرارات بالأغلبية).

فقد قال ليبهارت أنَّ تعريف الديمقراطية التوافقية يستند إلى أربع عناصر: العنصر الأول والأهم هو الحكم من خلال ائتلاف واسع من الزعماء السياسيين،

---

[1] خالد مزابيه، الطائفية السياسية و أثرها على الاستقرار السياسي . دراسة حالة لبنان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح . ورقلة، ٢٠١٣م، ص ١٥.

[2] د. عدنان عاجل عبيد، د. حيدر عبد الأمير علي ، التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية في المجتمعات التعددية "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، ٢٠١٦م، ص ٤٦٣.

الثاني: الفيتو المتبادل أو حكم الأغلبية المتراضية، الثالث: النسبية كمعيار أساسي للتمثيل السياسي، الرابع: درجة عالية من الاستقلال لكل قطاع[1] .

ويرَّى الدكتور رشيد عمارة بأنَّ الديمقراطية التوافقية تنسجم مع دول ذات تعددية اجتماعية أو مجتمعات تتسم بعدم الانسجام الاجتماعي، ويقصد بالتعددية خليط من الشعوب يتخالطون لكن من دون الاندماج أو التداخل، فكل جماعة متمسكة بمبادئها و ثقافتها و لغتها و أفكارها[2].

و تمتدُّ جذور الديمقراطية التوافقية في العراق إلى بداية الدولة العراقية الحديثة عام ١٩٢١، ولكن كثرة الانقلابات التي حدثت غاب فيها أي شكل من أشكال الديمقراطية، و انقضت تلك الحقبة بدخول العراق منحاً جديداً مع الألفية الثالثة، هذا التحول جرى بتدخل عسكري خارجي، إذ لا نستطيع أن نقيسه كنمو طبيعي؛ لأن هناك إرادة خارجية فرضت القرار، مع القناعة بأن هناك إرادة وطنية داخلية تنشد التحوُّل الجديد تداخلت مع الإرادة الخارجية التي فرضت نفسها على الواقع، وهي مشوبةٌ بكثيرٍ من الاشكاليات، ومع ذلك بدأ العراق يدخل هذا التحول عام ٢٠٠٣[3].

أمَّا في لبنان فقد تضمَّن الدستور اللبناني المادتين (٩٥، ٩٦) اللتين أقرَّتا بصورة مؤقتة تمثيل الطوائف اللبنانية بصورةٍ عادلة في الوظائف العامة و بتشكيل الوزارة، ويعتبر بعض المعنيين بالدراسات اللبنانية الذين يُرجعون بداية الديمقراطية التوافقية إلى مرحلة الانتداب مروراً بالجمهورية الثانية وعهد الاستقلال، والتي جرت فيها أحداث ومتغيرات دولية و عربية أنها أثرت تأثيراً بالغاً على الأوضاع السياسية

---

[1] آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الاستراتيجية، العراق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م، ص ٨.

[2] خالد مزابيه، الطائفية السياسية وأثرها على الاستقرار السياسي...، مرجع سابق، ص ١٥.

[3] د. جعفر ابراهيم حاجي، تأثير النظم الانتخابية في الاستقرار السياسي(العراق نموذجاً ٢٠٠٥-٢٠١٠م)، رسالة دكتوراه، جامعة سانت كليمنتس العالمية، ٢٠١٣م، ص ١٩٥-١٩٩. وللمزيد من التفاصيل حول المحددات الخارجية للتحول الديمقراطي في العراق راجع: د. عبد الوهاب حميد رشيد، التحول الديمقراطي في العراق-المواريث التاريخية والأسس الثقافية والمحددات الخارجية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م، ص ٢٦٩-٣١٧.

اللبنانية وعلى مسار الديمقراطية التوافقية في لبنان. أمَّا في الجمهورية اللبنانية الثالثة من عام ١٩٥٨ وحتى عام ٢٠٠٥ فقد بات لبنان فيها يواجه تحديات خارجية قوية ساهمت في بلورة استقطاب حاد داخل النخبة السياسية اللبنانية، والتي انقسمت القيادات السياسية فيها إلى فريقين: الأول يمارس السياسات الغربية ويعتمد عليها، و الثاني يُماشي الراديكالية العربية ويستند إلى دعمها. ولم ينجح أيٌّ من الفريقين في حسم الصراع لمصلحته فخرجا منه في ظل شعار " لا غالب ولا مغلوب " ولكن الجديد في الأمر هو الحجم الاستثنائي لتأثير الراديكالية العربية على الشراكة اللبنانية، وهذه المتغيرات الداخلية والخارجية أثرت على النظام الديمقراطي التوافقي عبر حقبتين رئيسيتين الحقبة الأولى ١٩٥٨ـ١٩٧٠م والتي بدأت بتفاهماتٍ دولية وإقليمية ومحلية، كان من نتائجها وصول اللواء فؤاد شهاب إلى الرئاسة وتمركز المقاومة الفلسطينية في لبنان بعد إخراجها من الأردن، ووفاة الرئيس جمال عبد الناصر الذي مثَّل الراديكالية العربية، والحقبة الثانية ١٩٧٠ـ٢٠٠٥م وتجلت بالموقف من الصراع العربي -الإسرائيلي و المجابهة مع إسرائيل، و الحرب الأهلية الثانية في لبنان [١].

إنَّ الديمقراطية التوافقية تقوم على خلفية واقع التباين أو التجزئة بين أبناء الشعب الواحد، بحيث يتوزع الشعب على قوى سياسية لكلٍّ منها خلفيتها وخصوصيتها التي تجعلها مختلفة عن غيرها، لذلك يتم اللجوء إلى التوافق في حال انعدام الثقة المتبادلة بين هذه القوى الخائفة من بعضها، ولهذا جاءت الحاجة إلى الديمقراطية التوافقية في بعض البلدان التي تتسم بظروف طائفية ومذهبية كما هو الحال في العراق ولبنان[٢].

ومما سبق نرَّى أنه يتم تطبيق الديمقراطية التوافقية بسبب وجود تنوع كبير سواءً كان اثنياً أو دينياً أو مذهبياً، وكذلك التوازن في القوة بين الطوائف في

---

[١] د. رغيد الصلح، الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي واللبناني، إصدارات مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، الملف السادس عشر، بيروت، ٢٠٠٧م، ص ٢٩-٣٤.

[٢] د. حسن تركي عمير، إشكاليات التحول الديمقراطي في العراق: دراسة في الديمقراطية التوافقية، بحث منشور في مجلة جامعة ديالى، العدد الثامن والخمسون، ٢٠١٣م، ص ١٣٥.

المجتمع، فيكون الحكم على أساس التوافق في الرأي في ظل عدم سيطرة وهيمنة طرف على الأطراف الأخرى في الدولة. وبالتّالي فإنّ الديمقراطية التوافقية هي الحل الأمثل لتجنب عدم الاستقرار السياسي و الاجتماعي في المجتمع.

وبما أنَّ الديمقراطية التوافقية صورة من صور الديمقراطية فلا بدَّ من أن تحمل خصائص الديمقراطية نفسها، ولكن إلحاقها بالتوافقية يضفي عليها سماتٍ أخرى تميزها عن غيرها من صور الديمقراطية وهي:

أولاً -الائتلاف الواسع من الزعماء السياسيين من كافة القطاعات الهامة في المجتمع التعددي: إنَّ السمة الأساسية للديمقراطية التوافقية هي أن الزعماء السياسيين لكل قطاعات المجتمع الفردي تتعاون مع ائتلاف واسع لحكم البلاد، إمَّا على شكل تحالف حكومي كما هو الحال في النظام البرلماني، أو من خلال مجلس أو لجنة ذات صلاحيات واسعة ، أو ائتلاف واسع للرئيس ومن سواه من كبار المناصب العليا كما في النظام الرئاسي. ولوضع الإطار النظري للديمقراطية التوافقية حيز التطبيق العملي لا بُدَّ من وجود صيغ مؤسساتية تحقق حالة الائتلاف الموحد، ولا بُدَّ من وجود دستور ينبثق من خلاله قانون الانتخابات وإيجاد ضمانة دستورية تضمن لجميع المكونات الرئيسية حق الاشتراك في العملية السياسية، وذلك من خلال البرلمان أو مجلس استشاري أو مجلس فيدرالي يرافق ذلك[1].

ثانياً -الفيتو المتبادل: يمثل حكم الفيتو المتبادل حكم الأقلية السلبي، إذ أن المشاركة في الائتلاف الواسع يتيحُ ضمانة سياسية مهمة لقطاع الأقلية، لكنها ليست حماية مطلقة ولا خالية من العيوب إذ ينبغي للقرارات أن تتخذ في الائتلافات الواسعة، وعندما تتخذ هذه القرارات عبر أكثرية الأصوات، فإنَّ تمثيل الأقلية في الائتلاف يمنحها فرصةً لتقديم اقتراحاتها بأقصى ما يمكن من القوة لشركائها في الائتلاف، لكنها قد تُهزم مع ذلك أمام أصوات الأكثرية، لذلك فلا بُدَّ من إضافة فيتو الأقلية إلى مبدأ الائتلاف الواسع ، إذ لا يمكن لغير الفيتو أن يمنح كل قطاع

---

[1] د. حسن تركي عمير، إشكاليات التحول الديمقراطي في العراق: دراسة في الديمقراطية التوافقية، مرجع سابق، ص ١٤٢.

د. نور الدين المباركي، حول الديمقراطية التوافقية: التجربة العراقية واللبنانية، مرجع سابق، ص ١٤.

الضمانة الكاملة للعملية السياسية، لذلك ينبغي تعضيد خاصية الائتلاف الواسع بمبدأ الاعتراض أو الفيتو المتبادل وتضمينه وثيقة الدستور، بغية ضمان حماية لمختلف مكونات المجتمع المتعدد[1]، فإن آلية عمل الفيتو المتبادل يمكن تلمس وجودها في العراق، حيث كان واضحاً في الاستفتاء على دستور العراق ٢٠٠٥م ففي المادة (١٤٢/ رابعاً) نصت على أن يكون الاستفتاء على المواد المعدلة ناجحاً بموافقة أغلبية المصوتين وإذا لم يرفضه ثلثا المصوتين في ثلاث محافظات أو أكثر. وكذلك تشكيل مجلس الرئاسة الذي نصت عليه المادة (١٣٨/ رابعاً) ويتخذ قراراته بالإجماع ويجوز لأي عضو أن ينيب أحد العضوين الأخرين مكانه.

ثالثاً -التمثيل النسبي: يقوم هذا المبدأ على تجنب استحواذ الأكثرية على كل شيء، كما أن التمثيل النسبي يُزيل العديد من المشكلات المسببة للانقسام في عملية صنع القرارات، ويرتبط مبدأ التمثيل النسبي بالنظام الانتخابي أو بتشكيل الحكومة أو بتمثيل الأطراف على مستوى الوظيفة العمومية، والوظيفة الأهم للتمثيل النسبي هي تفويض أصعب القرارات المصيرية إلى كبار زعماء الكتل السياسية التي تشكل الائتلاف وتجعله في أيدي مجموعة صغيرة من رؤساء الكتل ، وهذا تجلى بوضوح في التجربة العراقية منذ تأسيس مجلس الحكم الانتقالي حتى حكومة ٢٠١٠م، إذ تمَّ تقسيم المناصب الرئاسية الثلاث على القوائم الثلاث الفائزة في الانتخابات. وكذلك فإن لبنان يطبق النسبية في شتى المجالات، فعلى الصعيد السياسي تطبق النسبية في تركيب هرم السلطة، وقد اعتمدت هنا قاعدة التراتبية العددية في إسناد المناصب الرئيسية في الدولة، وجرى التقيد بدقة بهذه القاعدة منذ عام ١٩٤٣، إذ وُزِّعت الرئاسات الثلاث على الطوائف المارونية والشيعية والسنية. كما أُعطيت طائفة الروم الأرثوذكس منصبي نائب رئيسي مجلس النواب والوزراء.

---

[1] ففي ماليزيا منح الدستور في الجزء الأول فقرة٢ منه، البرلمان حق تعديل حدود الولايات، ولكن يجب أن يقر المشرع في تلك الولاية ذلك بقانون فضلاً عن موافقة مؤتمر الحكام. انظر: د. عدنان عاجل عبيد، د. حيدر عبد الأمير علي، التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية...، مرجع سابق، ص ٤٦٧.

وكذلك طُبِّقت النسبية في توزيع المقاعد النيابية و سائر الإدارات والوظائف والسياسة المالية والمشاريع الإغاثية والخدمات التي تتبعها الدولة[1].

رابعاً -الاستقلال الفئوي: تتعلق هذه الخاصية بمدى قدرة كل مكون من مكونات المجتمع المتعدد على الاستقلال بإدارة شؤونه الداخلية، وهذا يؤدي إلى تعزيز الديمقراطية التوافقية، ويعزز فرص استمرارها؛ أي أنَّ الديمقراطية التوافقية تمنح الثقافات والمكونات الاجتماعية الفردية إدارة ذاتية في الميادين التي تخصها مباشرةً، ومن طبيعتها أن تجعل المجتمعات أكثر تعددية، وهي لا تستهدف إزالة الانقسامات القطاعية أو إضعافها، بل الاعتراف بها صراحةً وتحويل القطاعات إلى عناصر بناء الديمقراطية المستقرة. ويمكن عدّ النظرية الفيدرالية نمطاً محدداً وخاصاً من النظرية التوافقية، ويمكن استعمال الفيدرالية كطريقة توافقية عندما يكون المجتمع المتعدد مجتمعاً فيدرالياً يركز فيه كل قطاع في إقليم محدد منفصل عن بقية القطاعات ، أي تتطابق فيه الانقسامات القطاعية مع الانقسامات الإقليمية ، ونظراً إلى كون الحكم على المستوى المحلي منظم بصورة عملية على أسس إقليمية دائماً ، فإنَّ الفيدرالية تشكل طريقة جذابة لتطبيق فكرة الاستقلال القطاعي[2].

[1] د. رغيد الصلح، الديمقراطية التوافقية وإطارها العالمي واللبناني، مرجع سابق، ص ٤٥-٤٦.

[2] د. حسن تركي عمير، إشكاليات التحول الديمقراطي في العراق...، مرجع سابق، ص ١٤٥-١٤٦.

الفرع الثاني

العوامل المرتبطة بتطبيق الديمقراطية التوافقية

يرتبط تطبيق الديمقراطية التوافقية في مجتمعٍ ما بعدَّة عوامل أثبتت التجارب أنها مساعدة على التطبيق الفاعل للديمقراطية التوافقية في المجتمعات التعددية، و هي[1]:

أولاً -تعدُّد القوى وتوازنها: إنَّ الثنائية الحزبية تناسب المجتمعات المتجانسة، بخلاف حالة التعددية التي تفسر فيها مكاسب كل طرف على أنها خسارة للطرف الآخر، الأمر الذي يعني الحاجة إلى وجود أكثر من فئتين في المجتمع التعددي ويفضل أن تكون من ثلاثة إلى أربعة. و إنَّ تحقيق توازن القوى في المجتمع التعددي أيسر منه في المجتمع الثنائي أو في حالة هيمنة إحداها على الأخرى، ويفضل أن تكون كل الأطراف أقليات لا يشكل أحدها أغلبية واضحة، وهذا يتيح أن تمثل هذه الفئات بأحزاب تماثلها حجماً، بحيث يمثل كل منها واحداً من تلك القطاعات.

ثانياً -صغر حجم الدولة: إنَّ إمكانية تمتع الدولة التعددية بالاستقرار السياسي و الاجتماعي لا ترتبط بإمكانية الوصول إلى قدرٍ أكبر من التجانس الاجتماعي بقدر إمكانية حصول أكبر قدرٍ من التعاون بين نُخبها. ولصغر حجم الدولة أثره المباشر في هذه المسألة ، إذ تكون النُخب قريبة من بعضها فتكون بينها في الغالب معرفة شخصية ولقاءاتٍ متكررة، فيزيد احتمال عدم تعاطيهم مع السياسة كلعبة صفرية، ويزيد من تقبلهم لفكرة الائتلاف في صنع القرار بدلاً من الخصومة، وكل هذا أسهم في قيام ونجاح الديمقراطية التوافقية في هذه البلدان صغيرة الحجم بعكس دول أخرى تعددية كبيرة كالولايات المتحدة الأمريكية و إيطاليا و ألمانيا.

ثالثاً -وجود خطر خارجي: إنَّ صغر حجم الدولة يؤدي علاوةً على ما تقدم إلى إيجاد حافز قوي نحو المزيد من الوحدة الداخلية، للشعور بالتهديد من الدول الأكبر حجماً، الأمر الذي يدفع بالنُخب و الأتباع للتضامن. وفي كافة الأنظمة التوافقية لم

---

[1] د. عدنان عاجل عبيد، د. حيدر عبد الأمير علي، التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية..، مرجع سابق، ص ٤٧٦ وما بعدها.

تتخذ خطواتٍ حاسمة تجاه هذا النظام إلا في ظل توترات دولية، أو وجود تهديدات تجاه البلد نفسه[1].

رابعاً -الولاءات الغالبة: يؤثر في المجتمع التعددي عوامل عديدة، منها ما يدفع إلى التقسيم و منها ما يدفع إلى التماسك بين المكونات، فتعمل القوتان بصورة متزامنة، وتعتمد حدَّة الصراع على التأثير المتضافر للقوتين. وتصبح أهمية الولاءات الغالبة أكبر إذا ما كانت تسهم في عملية تماسك المجتمع ككل، وتسهم في تلطيف حدَّة الانقسامات كلها، وقد تؤدي الروح القومية في المجتمع أحد الدورين ، فقد تكون عاملاً موحداً إذا لم تتطابق مع أي من الفئات. ويلاحظ ضعف الروح القومية في التوافقيات الأوروبية، ففي سويسرا ترجح الولاءات المحلية على الولاءات القومية. أمَّا في الولايات المتحدة الأمريكية وبروزها كدولة عظمى وترسخت مكانتها الدولية؛ فقد تولد الشعور القومي و ازداد بشكلٍ كبير، حتى باتت الغالبية تعلن بفخر عن انتمائها الأمريكي، وذلك لأن الولاءات لا يمكن فرضها فرضاً، فقد أثبتت كل التجارب فشلها بل لا بُدَّ من أن تكون موجودةً أصلاً أو أن تولد لاحقاً[2].

خامساً -الانقسامات المتقاطعة: إنَّ التوجه الديني في الدول الأوروبية كبير، والتجانس الديني فهو ظاهري أكثر ممَّا هو فعلي، ويوجد علاقة قوية بين تفضيل الحزب السياسي والدين، إذ يمنح الكاثوليك في هولندا وبلجيكا تأييدهم للحزب الكاثوليكي ، و الأمر نفسه في النمسا وسويسرا ولو بدرجةٍ أقل نسبياً. أمَّا إذا تطابق تأييد الأحزاب مع الانقسامات الاجتماعية والسياسية فإنَّ لذلك تأثيراً سيئاً جداً على الديمقراطية والاستقرار الاجتماعي والسياسي.

---

[1] ففي النمسا جاءت فكرة الحكومة الائتلافية كرد فعل على النزاع الأهلي الذي نشب في أثناء الجمهورية الأولى (١٩١٩-١٩٤٥م) . ولكن الانطلاقة الفعلية كانت بعد الحرب العالمية الثانية يوم كانت قوات الحلفاء تحتل النمسا عام ١٩٥٥. أما هولندا فقد حسمت خلافاتها الداخلية وتوصلت لتوافق سلمي شامل مهد السبيل لقيام الديمقراطية التوافقية بعد أن أخذت فكرة الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٧ تستعر على حدودها. انظر: د. عدنان عاجل عبيد ، د. حيدر عبد الأمير علي، التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية...، مرجع سابق، ص ٤٧٨.

[2] د. عدنان عاجل عبيد ، د. حيدر عبد الأمير علي، التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية...، مرجع سابق، ص ٤٧٨-٤٧٩.

وفي كل الأحوال يتطلب الأمر أن تكون هناك واجهات لتمثيل مصالح الجماعات اللغوية أو الدينية، إذ يفسر النجاح البلجيكي بحل مسألة المدارس الدينية بوجود مؤسسات حزبية دينية، في حين أخفقت بلجيكا لزمنٍ طويل في حل المسألة اللغوية، لعدم وجود أحزاب تمثل هذا الانقسام وتراعي المصالح و المتطلبات اللغوية[1].

سادساً -وجود تقاليد توافقية سابقة: إنَّ وجود تقاليد توافقية سابقة تحمل القادة السياسيين على الاعتدال و التعاون، وقد تم تشخيص وجود تقاليد توافق سياسي في كلٍ من سويسرا وهولندا سبقت عملية التحديث السياسي بزمنٍ طويل.

وفي لبنان وعلى الرغم من رسوخ التقاليد في الاحتواء التفاوضي للنزاعات اختتاماً لتجارب مريرة، رفض اللبنانيون طويلاً مفهوم التسوية " لا غالب و لا مغلوب " وباحثين عن حلولٍ جذرية. وإن التجربة اللبنانية تذخر بالعديد من الشواهد التوافقية التي تدفع نحو تطويرها، كما تُرغم الأخرين على العودة إليها بعد كل انتكاسة تتسبب في محاولة كل طرف ما فرض نفوذه كأمر واقع. فقد شهد لبنان قيام مجالس محلية وفق نسب المكونات واعتماد النسب في توزيع الوظائف في زمن الاحتلال العثماني، ثم كان الميثاق الوطني أول الأسس التوافقية التي قام عليها نظام الحكم في لبنان، ثم تلاه اتِّفاق الطائف ثم اتّفاق الدوحة، وقد ظلت هذه الاتّفاقات مراجع ذات قيمة دستورية في البلاد[2].

ويضيف بعض الفقهاء عاملاً أخراً مهمَّاً من العوامل المؤثرة في الديمقراطية التوافقية ألا وهو وجود تنمية اقتصادية، حيث توجد علاقة مهمة بين الديمقراطية والتنمية، وخير مثال على ذلك التجربة الماليزية الأبرز في هذا المجال[3].

وفي العراق لقد ساعدت عدة عوامل على قيام الديمقراطية التوافقية ومنها[4]:

---

[1] د. عدنان عاجل عبيد ، د. حيدر عبد الأمير علي، التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية...، مرجع سابق، ص ٤٧٩.

[2] المادة (٩٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ و تعديلاته، والتي أكدت على التوافق السياسي.

[3] للمزيد من التفاصيل عن التجربة الماليزية والعلاقة بين التنمية الاقتصادية والديمقراطية راجع: آرنت ليبهارت، الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، مرجع سابق، ص ٢٢٩-٢٣٩. ، علي قوق، إدارة الأقاليم والتجارب المستفادة عالمياً، رسالة ماجستير، ،كلية العلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ، الجزائر، ٢٠١١م، ص ١٠٢ وما بعدها.

[4] د. حسن تركي عمير، إشكاليات التحول الديمقراطي في العراق..، مرجع سابق، ص ١٤٩-١٥٠.

١ -الأغلبية و الأقلية في العراق ثابتة و غير متغيرة على أسس طائفية ومذهبية وقومية وحتى جغرافية، ونقول جغرافيَّة لأنَّ الشمال الشرقي للعراق يقطنه أغلبية كردية، والجنوب أغلبية شيعية، والشمال الغربي والوسط أغلبية سنية، وأن واقع هذه الانقسامات وبناء العراق الجديد يستوجب الأخذ بهذا اللون من الديمقراطية.

٢ -صنّاع القرار السياسي في العراق يرون أنَّه من الضروري اعتماد هذا الشكل من الديمقراطية؛ لأنَّها هي الكفيلة لتوحيد الأطراف المتنازعة داخل العراق.

٣ -وجود أكثر من ثلاث أو أربع فئات تمثل الأطراف الرئيسية في هذا المشهد السياسي العراقي، يؤدي إلى تقارب هذه الفئات بحيث تشعر كل فئة من الفئات بصعوبة التفرُّد و الاستئثار بالسلطة.

ولكن على الرَّغم من أنه يوجد عوامل مساعدة على تطبيق الديمقراطية التوافقية إلا أنه يوجد عدة عوامل تعد معرقلة لتطبيقها ومنها[١]:

أ -تطابق الانقسامات الداخلية مع النزاعات الدولية فإذا ما تطابقت الانقسامات الداخلية مع خطوط الانقسام لنزاع دولي، فإن ذلك يؤدي إلى استنساخ داخلي لتلك النزاعات، فقد تأثرت سويسرا بالانقسام الفرنسي الألماني خلال الحرب العالمية الأولى. أمَّا في لبنان فقد شهد التاريخ اللبناني وقوف النخبة المسيحية إلى جانب الغرب ولا سيَّما فرنسا ، ثم وقوفهم إلى جانب اسرائيل ضد الفلسطينيين في غزو عام ١٩٧٨ وعام ١٩٨٢، وقد تكرَّر المشهد ذاته بتأثر الأطراف اللبنانية بالأزمة في سورية و اصطفافها مع مواقف الدول المرتبطة بها وموقفها من الأزمة السورية .

ب -ثقل الأعباء الملقاة على عاتق الدولة: يحظى النظام بالاستقرار إلا إذا كانت الأعباء الملقاة على عاتقه ثقيلةً جداً ولا سيَّما في الديمقراطيات التوافقية. ففي لبنان فقد تم الاتفاق بين الأطراف اللبنانية على اتباع سياسة خارجية منسجمة مع التوازنات المحلية والإقليمية والدولية، لذا ومراعاةً لحجم ووضع لبنان ولعدم إثقاله بأعباء لا طاقة له بها، تُصرُّ غالبية النُخب اللبنانية على خيار النأي بالنفس. وترى أن

[١] د. عدنان عاجل عبيد، د. حيدر عبد الأمير علي، التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية..، مرجع سابق، ص٤٨٣-٤٨٦.

تعزيز عملية التحول الديمقراطي ينبغي أن تتم عن طريق قبول عام لمبدأ حياد الأمة المنصوص عنه في الميثاق الوطني .

ج -التفاوت في الموارد ودرجات التطور: إنَّ المساواة ركيزة من أهم ركائز الديمقراطية، و إنَّ الاقتصار على المساواة السياسية دون غيرها، ولا سيّما المساواة الاقتصادية، كانت هدفاً رأسمالياً أدَّى لأن تكون الديمقراطية تابعاً للطبقة البرجوازية المهيمنة على رأس المال و الإعلام والأحزاب. وهذا ما قاد إلى قيام تمرُّد على الديمقراطية أرغم الأنظمة الأوروبية على إدخال إصلاحات على الديمقراطية الليبرالية لتحولها إلى ديمقراطية اجتماعية تقترب أحياناً من الاشتراكية.

وفي المجتمعات التعددية سيفَسر كل تطور اقتصادي أو ثقافي لجماعة دون أخرى على أنه سياسة تهميش و إقصاء يقود إلى انتكاسة في طريق التجانس و الاندماج الهادف إلى تحقيق الاستقرار. وهذا ما لا تلتفت إليه الكثير من الحكومات، فلا تكتفي بتهميش الأقليات ثقافياً بل تعمد إلى تهميشها اقتصادياً ، ففي بلجيكا فقد كانت الأغلبية الفلامنغية تنقم على هيمنة الوالون.

الفرع الثالث

تقدير الديمقراطية التوافقية

بما أنَّ الديمقراطية التوافقية أخذت من خصائص الديمقراطية نفسها وزادت عليها، فقد رأى المختصون أنها أخذت كذلك من مسوغات الديمقراطية و الانتقادات الموجهة إليها و أُضيف لها انتقادات ومسوغات أخرى سندرسها فيما يلي:

أولاً -مبررات الديمقراطية التوافقية[1]:

١ -تقليص أو إزالة الطابع التعددي عبر الاستيعاب والدمج الطوعي، أو القسري، وهو أسلوب ثبت فشله وخطورته كما ثبت ارتباط ديمومته ببقاء نظام الحكم، ومن الأمثلة عنها الاتحاد السوفياتي السابق ويوغسلافيا و دمج الأكراد في العراق.

[1] د. عدنان عاجل عبيد، د. حيدر عبد الأمير علي، التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية..، مرجع سابق، ص ٤٧٢.

٢ -تقسيم الدولة ذات النظام التعددي إلى دول أخرى جديدة للقضاء على حالات الاحتكاك المستمرة ومنح كل فئة حقها في تقرير مصيرها والحفاظ على هويتها وتراثها القومي، إلا أن هذا الخيار لا يعدُّ نهاية المطاف، وهذا الخيار قابل للتطبيق في حالات انعزال المكونات جغرافياً؛ وبالتالي لا يكون أمام الفئات المنقسمة سوى خيار التعايش.

ثانياً -انتقادات الديمقراطية التوافقية: لقد كانت أبرز الانتقادات بالتجربتين اللبنانية والعراقية حتى شاع مصطلح اللبننة، والذي بات مرادفاً لمصطلحاتٍ أخرى من قبيل " المحاصصة الطائفية " أو " الطائفية السياسية " في كلٍ من لبنان والعراق وهي كالآتي[١]:

١ -يرى نقاد الديمقراطية أن الديمقراطية التوافقية ليست على درجةٍ كافية من الديمقراطية؛ وذلك لأن التسليم بدور النخبة الحاسم و تفويضها قيادة البلاد كما هو الأمر في النظام التوافقي خطأ قيمي يتنافى مع مبادئ رئيسية، كالمساواة والشفافية، وتغليب الصالح العام على المصالح الفئوية من مبادئ الديمقراطية.

وتقدم التجربة اللبنانية في نظر نقاد الديمقراطية التوافقية أمثلة كثيرةً على ابتعادها عن المساواة، فمن حيث النظام السياسي تعترف الدولة بثماني عشرة طائفة ولكنها تميز بين الطوائف إذ أن واحدةً منها تؤهل أبناءها للوصول إلى سدة الرئاسة، وثلاث منها فقط تؤهل أبناءها للوصول إلى أيٍّ من الرئاسات الثلاث الأولى، وسبعٌ منها فقط تؤهل أبناءها للوصول إلى مقعد وزاري في أكبر الحكومات حجماً(كحكومة سليم الحص عام ١٩٨٩)[٢].

٢ -إن الفيتو المتبادل في الوقت الذي سيحول دون ديكتاتورية الأغلبية، فإنه سوف يؤدي إلى استبداد الأقلية زيادةً على انطوائه على خطرٍ آخر متمثل بتجميد عملية صنع القرار ولا سيَّما عند إفراط الأقلية في استخدامه[٣].

---

[١] د. نور الدين المباركي، حول الديمقراطية التوافقية: التجربة العراقية واللبنانية، مرجع سابق، ص ٣٣.

[٢] د. رغيد الصلح، الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي واللبناني، مرجع سابق، ص ٥١-٥٢.

[٣] إلا أن هذا النقد مبالغ فيه فمع حقيقة أن الفيتو وضع لضمان حقوق الأقليات إلا أنه في واقع الحال فهو فيتو متبادل، وأن مجرد إتاحته كسلاح يضفي شعوراً بالاطمئنان ويجعل المعرفة المسبقة باستخدامه أو التلويح به إلى عقلنة الممارسة من الجميع، ما يمنع=

٣ -أن الديمقراطية التوافقية تكافئ النزعات الفئوية وتزيد أخطار الصراعات الفئوية عندما تتخلف عن الاهتمام ببعض القضايا الاقتصادية والاجتماعية.

٤ -التوافقية ليست نظاماً مثالياً، فالإخاء يعني السلام الإيجابي ولكن في المجتمع التعددي يعدُّ التعايش الديمقراطي السلمي أفضل بكثير من السلام غير الديمقراطي ومن ديمقراطية غير مستقرة يمزقها التصارع بين القطاعات.

٥ -المشكلة الأكثر خطورةً هي الجمود، أما مشاكل عدم الفعالية الإدارية والكلفة فهي صغيرة نسبياً[١].

ولقد فرضت الديمقراطية التوافقية نفسها على علم السياسة، إلاَّ أنَّ العديد من علماء الاجتماع و أهل السياسة يظنون أن الديمقراطية التوافقية بحاجةً إلى مراجعة، وهذه المراجعة تتم باستمرار خاصةً في الدول التي تواجه قضايا التعدد والتنوع الديني و الطائفي ومنها لبنان والعراق و ينقسم فيها الفرقاء إلى ثلاثة آراء وهي[٢]:

الفريق الأول: فريق يعارض الديمقراطية التوافقية ويعتبر أن مضارها أكثر بكثير من فوائدها ويقترح أنظمة ديمقراطية أخرى توفر في تقديره الحل الأفضل لمشكلات المجتمعات ذات الانقسامات الحادة، ومن هذه المقترحات النموذج الصَهرْي والذي طبقته الثورة الفرنسية في فرنسا قابل للتطبيق في الوقت الحاضر، ويقترن هذا النموذج باليعاقبة الفرنسيين الذين تشددوا في سياسة مركزية الدولة ووحدة الوطن وتذويب الجماعات الوسيطة التي كانت تقف بين الدولة والمواطن.

والنموذج أو المقاربة الاندماجية: ويهدف هذا النموذج الذي اقتُرن باسم دونالد هورويتز أستاذ القانون والعلوم السياسية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى تشجيع الأحزاب والقيادات السياسية في المجتمعات التعددية على سلوك طريق الاعتدال والوسطية.

= جميع الأطراف من الإفراط في استخدامه. راجع: د. عدنان عاجل عبيد، د. حيدر عبد الأمير علي، التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية...، مرجع سابق، ص ٤٧٤.

[١] د. نور الدين المباركي، حول الديمقراطية التوافقية...، مرجع سابق، ص ٣٤.

[٢] د. رغيد الصلح، الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي و اللبناني، مرجع سابق، ص ٥٤-٥٨.

الفريق الثاني: يرَّى إصلاح الديمقراطية التوافقية من أجل توطيدها من خلال العمل على تطوير واستكمال الدراسات والبحوث حول الديمقراطية التوافقية، والاهتمام بتطوير المؤسسات التوافقية عبر الاستفادة من الخبرات المتراكمة في الدول الديمقراطية. ويعتقد ليبهارت أنَّ هذا النموذج قابل للتطبيق في لبنان إذ أن الكثير من مشكلات لبنان يعود في تقديره إلى أن المؤسسات الدستورية اللبنانية لا تعتمد التوافقية بدقة[1].

الفريق الثالث: يدعو إلى تطبيق التوافقية جزئياً أو كلياً، بغرض الانتقال منها إلى صيغة الشراكة الاندماجية ويأمل دعاة الشراكة هذه أن يتجسد هذا الانتقال بتنمية الثقافة والممارسات الديمقراطية ، وأن توفر هذه الشراكة مع المؤسسات الديمقراطية حماية للأقليات وضمانة لكافة الفئات للتمتُّع بحقوقها العامة. ويشدِّد دعاة الاندماجية على تطبيق بعض عناصر الديمقراطية التوافقية من أجل وضع حد لسياسة الإقصاء والتهميش الموجهة ضد بعض فئات المجتمع، وفي مقدمة المقومات التوافقية التمثيل النسبي، ونظام الكوتا، والحكم الائتلافي، و الاعتراف بالفوارق الثقافية بين الفئات التي يتكون منها المجتمع، والعمل الإيجابي والفاعل من أجل ردم الفوارق بين تلك الفئات[2].

ومن جانبنا نرَّى أنَّ رأي الفريق الثالث هو الأقرب إلى الصواب وقد أخذت بها وثيقة الوفاق الوطني اللبناني، وكذلك مشروع قانون الانتخابات الجديد، فقد اعتبرت الوثيقة أن إلغاء الطائفية هو هدف وطني للنخبة السياسية في لبنان، وأن إلغاء هذا الهدف عمل يتحقق بصورة تدريجية ووفق خطط مرحلية. وهذا ما تم تثبيته في مقدمة الدستور اللبناني الذي يعتبر أن إلغاء الطائفية السياسية هو هدفٌ وطنيٌ أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خططٍ مرحلية.

---

[1] د. رغيد الصلح، الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي و اللبناني، مرجع سابق ، ص ٥٦-٥٧.

[2] يعتبر النموذج الأفضل للشراكة الاندماجية في العالم الثالث هو الذي طُبق حتى السبعينات في الهند ومن خلال حزب المؤتمر الهندي حيث كان هو أداة بناء الائتلاف بين ممثلي الفئات الهندية المتنوعة دينياً و مناطقياً و اجتماعياً. ولكن حيث لا يتوفر هذا المثال فإن الحكم الائتلافي الذي تمثل فيه عدة أحزاب يمكن أن يحقق الغرض المنشود كما حصل في تايلاند وجنوب أفريقيا و تنزانيا وكولمبيا. انظر: د. رغيد الصلح، الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي واللبناني، مرجع سابق، ص ٥٨.

ويمكننا القول أنَّ النظام السياسي اللبناني يطبِّق نظام طائفي وتسوية بين أصحاب النفوذ، وهو ما يعمق أزمة النظام من جيلٍ إلى آخر ويعمق الهوة بين مكوناته، ويلغي المساحات المشتركة بين أبنائه. وإن غياب الممارسة الديمقراطية ولو بأدنى درجاتها، هو السبب الرئيسي في فشل النظام السياسي وضياع الحقوق والحريات فيه بشكلٍ كبير.

أما في العراق فقد أخذ بمفهوم الديمقراطية التوافقية حديثاً بعد تغيير النظام السياسي الذي جرى في التاسع من نيسان عام ٢٠٠٣ إثر الاحتلال العسكري الأمريكي له، و أحدث تغييرات عدَّة في الدولة والمجتمع. وقد تم تعيين حاكم عسكري " جي غارنر " ثم تمَّ استبداله بحاكم مدني السفير " بول بريمر " الذي ترأس سلطة الائتلاف المؤقتة، إذ أعلن بول بريمر عن تأسيس مجلس الحكم الانتقالي في ٢٠٠٣/٧/١٣م الذي مثَّل أول مؤسسة تشريعية تنفيذية بعد تغيير النظام السياسي في العراق.

وبدأ مجلس الحكم بسلسلة من الاجتماعات بحث من خلالها النظام الداخلي للمجلس والإعداد للدستور العراقي الدائم، وتحديد عدد الوزراء، و الاتفاق على نظام الرئاسة التداولي، وقام المجلس بتشكيل أوَّل حكومة عراقية توافقية في ٢٠٠٣/٩/١م . ولقد جاء في النظام الداخلي للمجلس أنه ينتخب رئيس من بين الأعضاء البالغ عددهم (٢٥)عضواً، و أن تكون رئاسة هذا المجلس دورية شهرية وحسب الأحرف الهجائية لأسماء أعضائه، وتمثل المجلس من (١٣) عضواً من الشيعة و (٥) أعضاء من السنة و (٥) أعضاء من الكرد و عضوين من الأقليات (واحد تركماني و آخر أشوري). وهذه التشكيلة لمجلس الحكم دليل على التأسيس الفعلي للديمقراطية التوافقية[١].

وعُدَّ مجلس الحكم البداية الفعلية للعملية الديمقراطية التوافقية؛ وذلك لأنَّه قام على أساس التمثيل النسبي لكل الطوائف والقوميات والأديان والقوى السياسية العراقية، واستمر العمل به ابتداءً من حكومة إياد علاوي المؤقتة في ٢٠٠٤/٦/١م،

[١] د. حسن تركي عمير، إشكاليات التحول الديمقراطي في العراق...، مرجع سابق، ص ١٤٦-١٤٨.

مـروراً بحكومـة ابـراهيم الجعفـري الانتقاليـة في ٢٠٠٥/٤/٢٨م، ثـم الحكومـة التوافقية برئاسة نوري المالكي في ٢٠٠٦/٥/٢٠م، ثم الحكومة الوطنية التوافقية الثانية التي تشكلت بعد الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠١٠م[١] .

ولقد رافق التجربة التوافقية العراقية من قبل النُخب السياسية العراقية الكثير مـن الغمـوض بـين النظريـة والتطبيـق، فبعـد انتخابـات ٢٠٠٥م تشـكلت الحكومـة العراقيـة وفقـاً للديمقراطيـة التوافقيـة، والـتي في ظلـها لم يكـن بمقـدور أي كتلـة سياسـية الانفـراد بـالحكم وتهمـيش الكتـل الأخـرى مهمـا كـان الطـرف المنتصـر انتخابيـاً، ومـن ثـم لم تسـتطع أي مـن الأطـراف الفـائزة في الانتخابـات تشـكيل الحكومة، بسبب اعتماد المحاصصة الطائفية أساساً في العملية السياسية بالرغم مـن امـتلاك العـراق شـروط الأغلبيـة البرلمانيـة، إلا أنَّ التوافـق السياسـي طغـى علـى الاسـتحقاق الانتخـابي الـذي يعـدُّ المعيـار الحقيقـي للديمقراطيـة. وهـذه هـي إحـدى المشكلات التي واجهها العراق بعد التحول الذي جرى عام ٢٠٠٣م.

وإنَّ الديمقراطيـة التوافقيـة في العـراق مـا زالـت محكومـةً بقـدرٍ معـين مـن التوافـق، فهـي ديمقراطيـة توافقيـة حديثـة ناشـئة وليسـت مثاليـة، وقـد واجهـت الديمقراطيـة التوافقيـة في العـراق عـدة إشـكاليات منهـا إشـكالية الديمقراطيـة التوافقية في بناء الهوية الوطنية والمواطنة، وكذلك إشكالية الديمقراطية التوافقية ورسم السياسة العامة[٢].

أخيراً نرَّى أنَّ الديمقراطية التوافقية هي ديمقراطية حديثة العهد وحل مقترح من الحلول لمعالجة مسألة التشارك في السلطة بالنسبةِ للمجتمعات التعددية، فهي

---

[١] إن الترحيب الدولي الذي حظي به مجلس الحكم من قبل مجلس الأمن الدولي بقراره رقم ١٥٠٠ في ٢٠٠٣/٨/٤م، ثم أعقبه اعتراف متواصل من دول العالم وبعض دول الجوار باستثناء الدول العربية التي بقيت متحفظة أو رافضة له بذريعة أنه تأسس تحت الاحتلال الأجنبي، وقد أسهم هذا الاعتراف بترسيخ صيغة التوافق الاجتماعي السياسي كشكل للدولة العراقية ما بعد ٢٠٠٣م، وهو لا يبتعد عن تأثير الولايات المتحدة الأمريكية الراغبة بهذه الحكومة التوافقية أو رغبةً من بعض الدول الإقليمية الخارجة عن التأثير الأمريكي في الشكل التوافقي للحكم في العراق. انظر : د. حسن تركي عمير، إشكاليات التحول الديمقراطي في العراق...، مرجع سابق، ص ١٤٨-١٤٩.

[٢] للمزيد راجع: د. حسن تركي عمير، إشكاليات التحول الديمقراطي في العراق...، مرجع سابق، ص ١٤٩- ١٨١.

بعكس الديمقراطية النيابية أو التمثيلية لا تستند إلى عنصر المنافسة و الأغلبية في الانتخابات، بل إنها تعتمد على التمثيل السياسي لجميع المكونات والفئات الاجتماعية والمشاركة في صنع القرار السياسي، حيث تشترك جميع المكونات في حق الفيتو أو الاعتراض على قرارات الأغلبية وتقف في وجهها وعدم هيمنتها على القرارات المصيرية في الدولة. وإن التجارب العالمية ولا سيَّما الأوروبية منها كانت قد أكَّدت ورسخت الركائز و القواعد التي تقوم عليها الديمقراطية التوافقية وبالتالي يجب على المشرع الدستوري العربي أن يكون ملمَّاً بتلك التجارب من أجل تبنيها بشكلٍ صريح وصياغتها على شكل نصوص دستورية واضحة في دساتيرها.

وبالتالي لم يعد أحد ينكر الديمقراطية أو يتنكر لها ويعاديها على أنها النظام المفضل للحكم ، و أنّ الديمقراطية هي أفضل وسائل الحكم لدى الشعوب المتقدمة، و أنَّ مزاياها المتعددة تفوق بكثير الانتقادات التي نادى بها مناهضو الديمقراطية. و إنَّ الدول الحديثة يجب أن تبدأ بتأسيس أنظمتها الديمقراطية على أساس وضع دستور يناسبها، وينظم العلاقات والمسؤوليات بين السلطات التشريعية و التنفيذية ، و ضرورة التوازن بينهما بحيث لا تستبد إحداها بأمور الدولة. ويضمن هذا الدستور الحريات الأساسية للمواطن على أساس المساواة بين جميع الأشخاص و الفئات و الطبقات و المرأة والرجل، وينظم هذا الدستور انتخاب رئيس الدولة وأعضاء البرلمان ومدة عضوية كل منهم.

وبعد أن استعرضنا النظام النيابي البرلماني من حيث نشأته وتطوره، وبعدها ناقشنا الديمقراطية ومدى صلتها بالنظام البرلماني. ولا بُدَّ لنا من الحديث عن خصائص النظام البرلماني و ذلك على الشكل الآتي في الفصل الثاني.

الفصل الثاني
خصائص النظام البرلماني

تمهيد وتقسيم:

إنَّ النظام البرلماني هو أحد صور النظام النيابي والذي يُقسم إلى أربعة أنواع وفق مبدأ الفصل بين السلطات وهي: النظام النيابي البرلماني، والنظام النيابي الرئاسي، والنظام النيابي المجلسي، والنظام النيابي المختلط. ويقوم النظام البرلماني على فكرة جوهرية وهي أنَّ الوزارة هي المحور الرئيسي الفعال في ميدان السلطة التنفيذية، إذ يقع عليها أصلاً عبء ممارسة السلطة الفعلية في إدارة شؤون الحكم ومسؤولة سياسياً عن أعمالها أمام البرلمان. وإن السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تتكون من رئيس دولة غير مسؤول عن تصرفاته الخاصة بشؤون الحكم، والوزارة المسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان وهو ما يُعبر عنه بثنائية السلطة التنفيذية. أما البرلمان يكون منتخب من قبل الشعب ويتولى السلطة بالنيابة عنه ويقوم بالوظيفة التشريعية أي وضع القواعد القانونية التي تطبق على جميع الأفراد، وكذلك مراقبة السلطة التنفيذية ومحاسبتها على أفعالها عندما يرى ضرورةً لذلك .

وبالتالي فإنَّ الرئيس الأعلى للدولة (ملكاً كان أو رئيساً للجمهورية) لا يمكنه أن يحكم إلاَّ بواسطة الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، والتي هي حجر الزاوية في النظام البرلماني. بالإضافة إلى أنَّ النظام البرلماني يقوم بتوزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أساس الفصل المرن بينهما وهو فصلٌ مشرّب بروح التعاون بينهما؛ وهذا الفصل يتضمَّن رقابة كل منهما للأخرى بشكلٍ يحقق التوازن والتعادل بينهما.

وقد انحرف التوازن في الأنظمة البرلمانية باتجاه تركيز السلطة عملياً في يد الحكومة برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وذلك بدون الجنوح باتجاه الديكتاتورية بسبب الأليات الديمقراطية التي تخضعها للمراقبة والمساءلة، فرئيس مجلس الوزراء يعتبر في النظام البرلماني رمز الحكومة وهو في الغالب زعيم الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية؛ ممَّا يعني وجود علاقة وثيقة بين الوزارة والبرلمان تقوم على أساس التعاون والثقة المتبادلة بينهما .

وبالتالي سنتطرق لخصائص النظام البرلماني في المباحث التالية:

المبحث الأول: رئيس دولة غير مسؤول

المبحث الثاني: وزارة مسؤولة أمام البرلمان

المبحث الثالث: مجلس منتخب من قبل الشعب

المبحث الرابع: الفصل المرن بين السلطات

المبحث الأول
رئيس دولة غير مسؤول

تأخذ النظم الملكية والنظم الجمهورية بمركز رئيس الدولة" The head of state" ، غير أنَّ رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس هو رئيس الحكومة بل هو الرئيس الأعلى للدولة ورئيس السلطة التنفيذية في الوقت نفسه، أما رئيس الحكومة فهو رئيس الوزراء أو " الوزير الأول ". ورئيس الدولة قد يكون ملكاً وراثياً في أنظمة الحكم الملكية كما هو الحال في المملكة المتحدة والسويد وبلجيكا والنرويج والدانمارك وهولندا وإسبانيا، أو رئيساً منتخباً في أنظمة الحكم الجمهورية بواسطة هيئة انتخابية لفترة محددة من السنوات كما هو الحال في ألمانيا وفنلندا وإيرلندا وإيطاليا والنمسا والهند[1] .

ولكن يوجد اختلاف بين كلٍّ من النظامين الملكي والجمهوري من حيث طريقة اختيار رئيس الدولة، ففي النظام الملكي تنتقل رئاسة الجمهورية من شخص لأخر عن طريق توارث العرش، حيث يكون الملك منتسباً لعائلة معينة لها الحق في تولي شؤون الحكم، ولكل دولة ملكية وثيقة أو نصوص دستورية تحدد قواعد توارث العرش. أما في النظام الجمهوري فيتولى رئيس الدولة منصب الرئاسة عن طريق الانتخاب وليس بالوراثة، وقد تعدَّدت الأساليب التي يتمُّ من خلالها اختيار رئيس الدولة في النظام الجمهوري ومنها: **أسلوب الانتخاب الشعبي المباشر** الذي يُجسِّد مبدأ السيادة الشعبية حيث أن هذا الأسلوب يضع القيادة التنفيذية تحت عبء الالتزام والمسؤولية تجاه الجماهير، وفي حال فقدت هذه القيادة ثقة الجماهير، فإن

---

[1] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٧٣.

Duncan Watts, British Government and politics: A comparative guide , Scotland: Edinburgh university press, 2006, P.114.

الشعب قادر على إخراجها من السلطة واستبدالها بأخرى أكثر كفاءةً[1] ، **وأسلوب الانتخاب الشعبي غير المباشر** ويقوم هذا الأسلوب على اختيار الرئيس على درجتين أو مرحلتين، حيث يختار الشعب مندوبين(أعضاء السلطة التشريعية)، ويقوم هؤلاء المندوبون بدورهم بانتخاب الرئيس، وهذه القلة المختارة -أعضاء البرلمان -تملك المعلومات الكافية عن المرشحين الرئاسيين ، مما يسهِّل عليها التمييز بين الشخص الكفء و الأكثر كفاءةً من وجهة نظر بعض الفقه[2]. و كذلك يتم **انتخاب الرئيس بواسطة البرلمان**، وهنا يختص البرلمان وحده بهذا الانتخاب ويرى مؤيدو هذا الأسلوب أنَّ أعضاء البرلمان الذين يتمتعون بثقة الرأي العام هم أكثر احتكاكاً في الشؤون العامة، وهذا يخلق لهم قدرة خاصة في التمييز بين المرشحين واختيار أكثرهم كفاءةً[3] ، كالجمهورية اللبنانية واليونان وتركيا والجمهورية الفرنسية الثالثة والجمهورية الفرنسية الرابعة.

أمَّا **انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان والشعب معاً:** فهذا الأسلوب يتم بإحدى الطريقتين الأولى: وفيها يتم انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة خاصة تتكون من عدد من أعضاء البرلمان، وعدد من المندوبين الذين يتمّ اختيارهم من الشعب بحيث يتساوى عدد أعضاء البرلمان مع عدد أعضاء المندوبين، حيث أخذ الدستور الاسباني لعام ١٩٣١ بهذا الأسلوب في المادة(٦٨) التي نصت على أن يتم اختيار رئيس الجمهورية من البرلمان ومن عدد مساوٍ لعدد أعضاء المجلس المذكور، ويقوم الشعب بانتخابهم عن طريق الاقتراع العام[4]. أمّا الدستور الإيطالي الصادر سنة ١٩٤٧م فقد حدد طريقة لانتخاب رئيس الجمهورية وذلك باشتراك البرلمان بمجلسيه مع عدد من مندوبي الأقاليم بواقع ثلاثة مندوبين عن كل إقليم ينتخبهم المجلس الإقليمي

---

[1] د. محمد نصر مهنا، في النظم الدستورية والسياسية: دراسة تطبيقية، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٥م، ص ٣٠٨.

[2] د. علي يوسف الشكري، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٤٠.

[3] د. محمود سعيد عمران، د. أحمد أمين سليم، د. محمد علي القوزي، النظم السياسية عبر العصور، بيروت، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٩م، ص ٣٣٦.

[4] المادة (٦٨) من الدستور الإسباني الصادر سنة ١٩٣١م.

ويتم ذلك الانتخاب في جلسة مشتركة بالاقتراع السري بأغلبية الثلثين، على أن يكتفى بالأغلبية المطلقة بعد الاقتراع الثالث[1]. بينما دستور ألمانيا الاتحادية الصادر سنة ١٩٤٩م والمعدل سنة ٢٠٠٢م، فقد بين أن انتخاب رئيس الجمهورية يكون لمدة خمس سنوات بواسطة مؤتمر اتحادي يتكون من أعضاء المجلس ومن عدد مساوٍ لهم يتم انتخابهم من المجالس النيابية للولايات بالتمثيل النسبي ويكون انتخاب الرئيس بالأغلبية المطلقة لمرتين متتاليتين ويكتفى بالأغلبية النسبية في المرة الثالثة[2]. أما الطريقة الثانية فيتم فيها انتخاب الرئيس عن طريق ترشيح البرلمان له، ثم يُعرض هذا الترشيح على الشعب لاستفتائه فيه.

ويشير الفقه الدستوري إلى أن اختيار رئيس الدولة عن طريق الشعب مباشرةً أو عن طريق البرلمان له عواقبه التي قد تخلُّ بمقتضيات النظام البرلماني القائم على المساواة والتوازن بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فإذا جاء الرئيس عن طريق الانتخاب الشعبي فمن شأن ذلك العمل على تقوية مركزه لشعوره بأنه جاء منتخباً عن طريق الاقتراع العام من جانب الشعب بأسره، وبالتالي فإنه يكون أعلى مرتبةً من البرلمان. أما إذا جاء الرئيس عن طريق البرلمان، فمن شأن ذلك أن يؤدي إلى ضعف مركزه بل وإلى جعله في مركز أدنى مرتبةً من مركز البرلمان، أو بمعنى أدق يؤدي إلى جعل رئيس الدولة في مركز تابع للبرلمان[3].

وسنقسم هذا المبحث إلى المطلبين التاليين :

المطلب الأول: عدم مسؤولية رئيس الدولة ودوره في النظام البرلماني

المطلب الثاني: رئيس الدولة في الدساتير البرلمانية المقارنة

---

[1] المادة (٨٣) من الدستور الإيطالي الصادر سنة ١٩٤٧م.

[2] المادة (٥٤) من القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية في ٢٣ أيار لسنة ١٩٤٩م والمعدل في ٢٦ تموز لسنة ٢٠٠٢م.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٩٥م، ص ٢٢.

[3] د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠١. ؛ د. جميلة الشربجي، الدولة، الموسوعة القانونية المتخصصة، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، مؤسسة الصالحاني للطباعة، ٢٠١٠م، ص ٥٣٦-٥٣٧.

المطلب الأول
عدم مسؤولية رئيس الدولة ودوره في النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة، إذ حلت محلها مسؤولية الوزراء الذين لم يعودوا اليوم عماله بالمعنى الصحيح، لأنهم لا ينفذون سياسته الشخصية كما هو الحال في النظام الرئاسي للولايات المتحدة الأمريكية.

ومبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة نشأ في انكلترا حيث المبدأ القائل بأن " الملك لا يمكن أن يخطئ "، وتأكيداً على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة يقول الفقه الإنكليزي " إذا قتل الملك بيده وزيراً فأقصى ما يمكن عمله هو مساءلة الوزير الأول، أما إذا قتل الملك الوزير الأول فلا يُسأل أحد "[1]. واختلف الفقه حول دور رئيس الدولة في النظام البرلماني وحقيقة دوره في ممارسة السلطة التنفيذية وشؤون الحكم، وهذا ما سندرسه في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: عدم مسؤولية رئيس الدولة

الفرع الثاني: دور رئيس الدولة في النظام البرلماني

الفرع الأول
عدم مسؤولية رئيس الدولة

إنَّ مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة أحد المبادئ المسلَّم بها في القانون العام الإنكليزي، وإليه يرجع الفضل في إيجاد الوزارة في النظام البرلماني، لأنه إذا كان الملك لا يخطئ –باعتباره لا يتصرف إلا بناءً على مشورة وزرائه –فهو دائماً غير مسؤول، وعدم مسؤوليته هذه لا تقتصر على المسؤولية الجنائية، بل تمتد إلى جميع

[1] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٧٥ الهامش(١). وإن وجود رئيس الدولة غير المسؤول في النظام البرلماني يستلزم وجود مجلس الوزراء الذي يباشر السلطة الفعلية ويتحمل مسؤوليتها، ويقول جون ستيوارت مل " لا تكون هناك مسؤولية عندما لا يعرف أحد من هو المسؤول " . انظر: جون ستيوارت مل، الحكومات البرلمانية، ترجمة إميل الغوري، دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، دمشق، (د.ت)، ص ٢٣٥.

تصرفاته السياسية، وينتج عن ذلك أن " ذاته مصونة لا تُمس " ومن ثم لا يمكن رفع دعوى ضد الملك أمام محاكم بلاده[1].

ولمَّا كانت أعمال الدولة تحتِّم إيجاد شخص أو هيئة تكون مسؤولة عما قد ينجم عن هذه الأعمال من آثار، لذلك أصبح وزراء الملك هم المسؤولون عن الأعمال التي تصدر باسم رئيس الدولة[2].

وتنصُّ جميع الدساتير البرلمانية على عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة غير أنَّ مدى عدم المسؤولية يختلف باختلاف شكل النظام البرلماني فيما إذا كان ملكياً أم جمهورياً، ففي الأنظمة الملكية تكون عدم مسؤولية رئيس الدولة مطلقة فلا يمكن مساءلة الملك سياسياً أو جنائياً أو مدنياً. أما في الأنظمة الجمهورية فإنَّ عدم مسؤولية رئيس الدولة ليست مطلقة؛ أي أنَّ رئيس الجمهورية - لئن كان غير مسؤول سياسياً -فإنَّه يخضع للمسؤولية الجنائية والمدنية، فهو يخضع للمسؤولية الجنائية باعتباره مواطناً كسائر المواطنين، وكذلك يكون مسؤولاً مدنياً عن أعماله الشخصية شأنه في ذلك شأن سائر الأفراد[3].

ويترتَّب على مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيس جمهورية نتيجتان مهمتان هما:

أولاً - انتقال السلطة الفعلية إلى الوزارة. إن أول نتيجة تترتب على عدم جواز مساءلة رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية تكمن في وجود البديل الذي يتحمل مسؤولية سياسة الحكم، وهذا البديل هو الوزارة. ولما كان من المبادئ المقررة أن المسؤولية تدور مع السلطة وجوداً وعدماً؛ فقد قيل حينما توجد المسؤولية توجد السلطة أو لا سلطة حيث لا مسؤولية. وبالتالي فإن ذلك يؤدي إلى انتقال سلطة البت في أمور الحكم من رئيس الدولة غير المسؤول إلى الوزارة المسؤولة، ويترتب على ذلك أن رئيس الدولة لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، ولا يعدّ مشاريع القوانين حسب

---

[1] **Alex Carroll**, constitutional and Administrative Law , 0p. cit , P.277.

د. أحمد سلامة أحمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٨.

[2] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٧٥.

[3] د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٨٩-٢٩٠.

رأيه الشخصي ، ولا يجزم في أمرٍ من الأمور وفقاً لسياسته الخاصة، بل إنه يتصرف دائماً بناءً على مشورة الوزير الأول والوزراء الأخرين. فوضع السياسة وتحريك دفة الأمور في الدولة يكون أمراً متروكاً للوزارة التي تعد حجر الزاوية في النظام البرلماني. وسلطات رئيس الدولة لا تعدو في هذا النظام أن تكون مجرد سلطات فخرية أو اسمية لا فعلية[1] . ذلك لأن الوزير الأول والوزراء الأخرين هم المسؤولون أمام مجلس البرلمان المنتخب طبقاً لقواعد عرف المسؤولية الوزارية Ministerial Responsibility. وقد عبّر أحد الفقهاء الإنكليز عن هذه الحقيقة بقوله " إن الملك قد يسود، ولكن الوزير الأول والوزراء الأخرين مَنْ يحكم "[2].

وبالتالي فإنَّ جميع السلطات التي تمنحها الدساتير المختلفة لرؤساء الدول في الأنظمة البرلمانية، كتعيين الموظفين وعزلهم، وتوقيع المعاهدات، ودعوة البرلمان للانعقاد وتأجيله وحله، واستعمال حق العفو، هي في الواقع حقوق اسمية لرئيس الدولة ويكون صاحبها الحقيقي الوزارة المسؤولة أمام البرلمان[3] .

ثانياً -عدم إمكان رئيس الدولة العمل منفرداً. لقد رأينا أن اختصاصات رئيس الدولة هي في الواقع اختصاص الوزارة، لذلك لا يمكن لرئيس الدولة أن ينفرد بالتصرف عند ممارسته لهذه الحقوق أو تلك الاختصاصات، وقد عبَّر الفقهاء الإنكليز عن ذلك بقولهم " إن الملك لا يعمل منفرداً " The King cannot act alone ، وتطبيقاً لهذا المبدأ تقرَّر أن إمضاء الملك في شأن من شؤون الدولة لا يكون ملزماً إلا إذا أمضاه رئيس الوزراء والوزير المختص[4]. وهذا التوقيع المجاور هو نتيجة طبيعية لعدم مسؤولية رئيس الدولة ونقل السلطة الفعلية إلى الوزارة المسؤولة، وقد نشأت قاعدة التوقيع المجاور في إنكلترا تدريجياً نتيجةً للواقع هناك، وكانت

---

[1] د. حسن الحسن، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية، مرجع سابق، ص ٤٣-٤٤. د. دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٠م، ص ٣٢.

[2] **A.W. Bradley and K.D. Ewing** , Constitutional and Administrative Law, op .cit, P.247.

[3] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٧٧.

[4] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٥٥.

قاعدة التوقيع المجاور تعني في بداية الأمر مجرد توثيق أن القرار صدر من رئيس الدولة في وقت كان يملك كل السلطات، ودون وجود ما يشير إلى حقيقة أن رئيس الدولة هو الذي اتخذ القرار، فجاءت قاعدة التوقيع الوزاري المجاور كتأكيد رسمي على أن القرار قد صدر من رئيس الدولة[1] .

ولكن هذا الدور المتواضع للقاعدة سرعان ما تغير إلى اعتباره أداة أساسية من أدوات تحويل مباشرة الحكم في النظام النيابي البرلماني، بل أصبحت هذه القاعدة أداة لتحويل المسؤولية من رئيس الدولة إلى الحكومة التي تتولى في الحقيقة في النظام النيابي البرلماني مسؤولية الحكم، يشاركها فيه رئيس الدولة بقدرٍ متقارب حسب الدساتير[2].

وأصبحت بذلك قاعدة التوقيع المجاور أداةً للحكم تمارسه الجهة التي تملك حق وضع توقيعها على قرارات رئيس الدولة، بل إنَّ التطور في بعض الدول وصل إلى مدى قُلبت فيه الأوضاع فأصبح توقيع رئيس الدولة يعني مجرد تأكيد وتوثيق أن القرار قد صدر من الحكومة.

وإنَّ قاعدة التوقيع المجاور تختلف من نظامٍ إلى أخر، فعلى سبيل المثال نجد في ألمانيا الاتحادية أنَّ القانون الأساسي الألماني قد نص في المادة (٥٨) على أن قرارات رئيس الدولة وتصرفاته يجب أن يوقع عليها المستشار الفيدرالي والوزراء الفيدراليين المختصين، ومن الناحية التطبيقية إن توقيع المستشار أو أي وزير أخر مطلوب إلى جانبه، ولا بُدَّ أيضاً من أن يوقع المستشار أو نائبه إلى جانب توقيع الوزير المختص على أي قانون يصدره البرلمان، وذلك قبل أن يصدره الرئيس، كما أن جميع القرارات و المراسيم التي يصدرها الرئيس لا تصبح نافذة المفعول إلاّ إذا وقَّعها المستشار الفيدرالي و الوزير المختص كذلك [3].

---

[1] د. عادل الطبطبائي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني مع إشارة إلى الدستور الكويتي ، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثالث، السنة التاسعة، ١٩٨٥م، ص ١٢.

[2] د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص ٤٢-٤٣.

[3] د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

أما في إيطاليا فإن المادة (٨٩) من الدستور الإيطالي تنصُّ بأنَّ (كل قرار جمهوري يوقعه رئيس الجمهورية لا بُدَّ أن يوقعه أيضاً الوزير أو الوزراء الذين اقترحوه والذي يعتبر مسؤولاً عنه)[١].

وفي اليابان فقد نصَّت المادة (٧٤) من الدستور الياباني على (أن جميع القوانين والقرارات الوزارية يجب أن يوقع عليها الوزير المختص وأن يصدق رئيس الوزراء على هذا التوقيع)[٢] .

أما في دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لعام ١٩٥٨ ورغم توسعه في سلطات رئيس الدولة إلا أنه احتفظ بقاعدة التوقيع المجاور، إذ نصت المادة(١٩) من الدستور بأن أعمال رئيس الدولة غير المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة(٨) والمواد(١١ ،١٢، ١٦، ١٨، ٥٤، ٥٦، ٦١) يوقعها الوزير الأول والوزراء المسؤولون، إذا اقتضى الأمر ذلك[٣] .

أمَّا بالنسبة لدستور الجمهورية العربية السورية الحالي لعام ٢٠١٢، وعلى الرغم من إعطاء رئيس الدولة سلطات وصلاحيات كثيرة ربما تفوق على حد قول البعض[٤] سلطات الرئيس في مهد النظام الرئاسي في أمريكا، والسلطات المعطاة لرئيس الجمهورية في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨، فإنَّه لم يأخذ بالتوقيع المجاور حيث إن الدستور السوري لا يعرف مبدأ التوقيع المجاور فلا تحتاج أعمال رئيس الجمهورية إلى توقيع أو مراجعة من مجلس الوزراء، بل لم يحظر عليه الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة مجلس الوزراء، وأكثر من ذلك فإنَّ الدستور

---

[١] المادة (٨٩) من الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧م.

[٢] ومن نص المادة(٧٤) من الدستور الياباني لسنة ١٩٤٦م فإنها تعني بأنه تم تهميش الامبراطور إلى أبعد الحدود في اليابان .

[٣] هذا يعني أن الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد أخذ بنوعين من الاختصاصات لرئيس الجمهورية، اختصاصات مستقلة يقوم بممارستها لوحده و هي اختصاصات شخصية يمارسها من قبله مباشرة دون التوقيع المجاور، وهي الاختصاصات المذكورة في المواد المستثناة في المادة (١٩)، واختصاصات تمارس من قبله من خلال الوزارة. راجع : د. محمد سامر التركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني ، مرجع سابق، ص ٢٦٧.

[٤] د. كمال الغالي، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠١م، ص ٥٥٩.

حرَّر رئيس الجمهورية من كل مسؤولية إلاّ في حالة الخيانة العظمى، والتي نصت عليها المادة (١١٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢[١].

وفي لبنان تخضع مقررات رئيس الجمهورية –باستثناء مرسوم قبول تسمية رئيس الحكومة ومرسوم استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة -إلى التوقيع الوزاري الإضافي المميز للنظام البرلماني. حيث أن أي قرار أو مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية لا يصبح نافذاً بمجرد توقيع الرئيس، وإنما يتوجَّب نظراً لعدم مسؤوليته أن يترافق توقيعه مع توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص أو الوزراء المختصين[٢].

أمَّا في العراق فإنَّ الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ لم يأخذ بقاعدة التوقيع الوزاري المجاور ممّا يعني أن الرئيس ينفرد بممارسة الصلاحيات المناطة به بموجب الدستور.

وترد على قاعدة التوقيع المجاور عدة استثناءات ومن أهمها:

١ -**استقالة رئيس الدولة:** حيث ينفرد رئيس الدولة باتخاذ القرار المتعلق بتقديم استقالته وسبب ذلك أن هذا القرار لا يتعلق بأي جهة غير رئيس الدولة، وتوقيع رئيس الوزراء أو أحد الوزراء على مثل هذا القرار فاقد الدلالة وفاقد الوظيفة، حيث أن قرار استقالة الرئيس لا يخضع أصلاً لمحاسبة البرلمان، ولا يعدُّ من أعمال الحكومة التي يُسأل عنها رئيس الوزراء، ولذلك فهو لا يحتاج لتوقيعه المجاور كما أن من وظائف التوقيع المجاور أن تصبح الأعمال الصادرة من رئيس الدولة قابلة للتنفيذ، واستقالة رئيس الدولة لا تتوقف في تنفيذها على موافقة رئيس الوزراء أو الوزير المختص، فهم لم يساهموا في تعيين رئيس الدولة حتى يساهموا في قبول استقالته بالتوقيع عليها[٣].

٢ -**تعيين رئيس الوزراء وإقالته:** إن القرار الصادر من رئيس الدولة بتعيين رئيس الوزراء لا يقبل بطبيعته التوقيع المجاور لعدم وجود حكومة أصلاً، ولا يقبل عقلاً أو

---

[١] نصت المادة (١١٧) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على ما يلي: " رئيس الجمهورية غير مسؤول عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه إلا في حالة الخيانة العظمى ويكون طلب اتهامه بقرار من مجلس الشعب بتصويت علني وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسة خاصة سرية، وذلك بناءً على اقتراح ثلث أعضاء المجلس على الأقل وتجري محاكمته أمام المحكمة الدستورية العليا " .

[٢] المادة (٥٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[٣] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٥٦.

قانوناً أن يوقع عليه رئيس الوزراء السابق، إذ أن وجوده قد انتهى من الناحية القانونية، أمّا من الناحية الفعلية فهو يبقى فقط لتصريف الأعمال اليومية، ولا يدخل فيها تعيين رئيس جديد للوزارة، ولا يتحمَّل مسؤوليته ولا يتوقف هذا التعيين أصلاً على إرادته. أما قرار إقالة رئيس الوزراء فإن منح رئيس الدولة سلطة إقالة رئيس الوزراء يعني أنَّه يصدر قراراً بتوقيعه المنفرد، إذ لا يعقل أن يوقع رئيس الوزراء إلى جانب توقيع رئيس الدولة على قرار إقالته، بمعنى أن سلطة إقالة رئيس الوزراء هي سلطة شخصية لرئيس الدولة. وتعدُّ استثناءً من مبدأ عدم المسؤولية، إذ طالما يوقع رئيس الدولة قرار الإقالة بمفرده فهو يتحمل مسؤولية هذا القرار[1].

٣ -**التصديق على القوانين:** لقد أخذت أغلب النظم البرلمانية بفكرة منح رئيس الدولة سلطة التصديق على القوانين وقرار رئيس الدولة بالتصديق على القوانين يؤيِّد استيفاء القانون لشروط وضعه المنصوص عليها في الدستور، وأنه وضع من جهةٍ مختصة لها الحق دستورياً في وضعه.[2]

٤ -**سلطة رئيس الدولة في حل البرلمان كاستثناء على قاعدة التوقيع المجاور:**

إنّ الدستور يسمح لرئيس الدولة أن يصدر قراراً يقضي بحل الحكومة المؤلفة من غالبية المجلس النيابي، وهذا القرار لا يحتاج إلى توقيع مجاور، إذ تكون الحكومة قد أُقيلت في أغلب حالات الحل الرئاسي، حيث لا يُتصور بقاء حكومة برلمانية مؤيدة من غالبية أعضاء البرلمان الذي تمَّ حله، فالمبادئ الحزبية توجب على الحكومة الاستقالة في هذه الحالة[3].

ويرى قسمٌ من الفقهاء بأنَّ الحل هو أخطر أسلحة الحكومة في مواجهة البرلمان، ويقصد به إنهاء نيابة المجلس النيابي(إذا كان البرلمان يتشكل من مجلس

---

[1] د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة" دراسة مقارنة في أصول النظم السياسية" الجزء الأول النظرية العامة في النظم السياسية، عالم الكتب، القاهرة، (د. ت) ، ص ٤٤٦-٤٤٧.

[2] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٥٧.

[3] د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥١٧.

واحد أو أحد المجلسين، إذا قام البرلمان على أساس ازدواج المجلسين) قبل الميعاد المحدد دستورياً[1].

وإنَّ الحل الرئاسي في النظام البرلماني وسيلة لدفاع رئيس الدولة ملكاً أو رئيساً للجمهورية عن حقوقه أو أرائه، التي يعتقد أن الشعب يؤيده فيها، وفي هذه الحالة يتم الحل لنزاعٍ بين رئيس الدولة والبرلمان رغم تأييد الوزارة له.

وقد نشأت قاعدة حق رئيس الدولة في حل البرلمان حلاً رئاسياً في إنكلترا إلاّ أنَّ هذا الحق الملكي قد تطورَّ إلى حق وزاري، وأصبح من حق رئيس مجلس الوزراء وحده أن يطلب من الملك حل مجلس العموم و إجراء انتخابات جديدة[2] .

---

[1] د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، القاهرة، دار الفكر، الطبعة السادسة، ١٩٩٦م،ص ٥٢٥.

[2] **E. C. S. Wade and A. W. Bradley**, Constitutional and Administrative Law, 10th edition, London, Long mans, 1985, P. 84.

د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، الإسكندرية، منشأة المعارف،، ٢٠٠٦م، ص ١٥٥. ومن الدول التي تستعمل الحل الرئاسي حتى الآن هي فرنسا و ذلك في المادة(١٢) من الدستور الفرنسي الحالي لعام ١٩٥٨، وسوريا كذلك في نص المادة (١١١) من الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢.

الفرع الثاني
دور رئيس الدولة في النظام البرلماني

اختلف الفقه حول دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، وحقيقة دوره في ممارسة السلطة التنفيذية وشؤون الحكم، فهناك من يرى أن دور رئيس الدولة هو دورٌ سلبي، وآخرين قالوا أن دور رئيس الدولة هو دورٌ إيجابي ، بينما يذهب اتجاهٌ ثالث إلى تحديد دور رئيس الدولة اعتماداً على جوهر النظام البرلماني الذي يجعل الوزارة محور السلطة التنفيذية. و سنفصل ذلك فيما يلي:

أولاً - سلبية دور رئيس الدولة:

يرَّى أنصار هذا الاتّجاه بأن رئيس الدولة في النظام البرلماني دوره سلبي وشرفيّ ليس إلاّ، وعليه لا يلعب رئيس الدولة أي دور مؤثر في الحياة السياسية وشؤون الحكم؛ ذلك لأنّ اختصاصات رئيس الدولة في النظام البرلماني تنحصر في قيامه بالحفاظ على التوازن بين السلطات بشكلٍ صحيح[1] . وإذا كانت هناك اختصاصات دستورية حسب رأي أنصار هذا الاتجاه ممنوحةً لرئيس الدولة، فإنَّ المقصود بذلك ممارسة هذه الاختصاصات من خلال وزراء في الحكومة؛ لأنَّ الوزراء هم يتحملون المسؤولية وليس الرئيس، ويقتصر دور رئيس الدولة على التوقيع فقط بجانب توقيع الوزراء، إذا تطلب الأمر على المشروعات المقدمة من قبل الوزارة، ويترتب على هذا الرأي أنّ رئيس الدولة لا يتمكن من أن يمارس ما يقرر له الدستور من اختصاصات، والتي تتعلق بممارسة شؤون الحكم، كما لا يستطيع أن يعمل منفرداً ، وهذا ما دفع البعض إلى القول أنَّ الحكومة هي التي تمثل الجانب الفعلي للسلطة و ما رئيس الدولة إلا الجانب الشرفي وإن كان هو الأسمى نظرياً[2].

وقد استند هذا الاتّجاه الفقهي في تأييد رأيه على حجج منها: أنَّ الوزارة هي السلطة الفعالة في النظام البرلماني والمسؤولة عن شؤون الحكم، أمَّا رئيس الدولة

---

[1] د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، ١٩٦٤م، ص ٣٢٤-٣٢٥.

[2] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٦١.

ولأنَّه غير مسؤول سياسياً بوجه عام، فلا يحق له بالتالي مباشرة السلطة الفعلية في الحكم طبقاً لقاعدة حيث تكون السلطة تكون المسؤولية [1].

وكذلك برَّر أنصار هذا الاتجاه رأيهم بأن الملك رئيس الدولة في بريطانيا، وهي مهد النظام البرلماني لا يقوم بأي دور فعّال في شؤون الحكم، وكل ما له هناك هو الحفاظ على التعاون والتوازن بين السلطات باعتباره شعاراً ورمزاً لوحدة الدولة، وكل ذلك يأتي من خلال القاعدة القائلة بأن الملك يملك ولا يحكم، وهو الحال نفسه الذي كان متبعاً في فرنسا في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة[2].

ثانياً -إيجابية دور رئيس الدولة: يذهب أنصار هذا الرأي إلى أنَّ رئيس الدولة يشترك اشتراكاً فعلياً مع الوزارة في إدارة شؤون الحكم، ولا يقتصر دوره على الجانب الشرفي و الاسمي فقط، ويستدلون في رأيهم إلى أن مشاركة رئيس الدولة مع الوزارة في إدارة شؤون الحكم لا يعيب هذا النظام في شيء ولا يخل بمبدأ توازن السلطات. واستند أصحاب هذا الاتجاه في إثبات رأيهم إلى العديد من الحجج، أهمها تتعلق بضرورة ثنائية السلطة التنفيذية ، إذ ذهبوا إلى أنَّه قياساً على ازدواج السلطة التشريعية في كثيرٍ من البلدان وخاصةً الدول الفيدرالية فإنَّ ثنائية السلطة التنفيذية ليس فيها ما يضرُّ النظام البرلماني في شيء[3] . وأن فلسفة الازدواج في السلطة التشريعية وكذلك التنفيذية هي توزيع الأدوار وتقسيم العمل فضلاً عن فائدة عدم الاحتكار والتفرد والاستبداد في الحكم، فضلاً عن اشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في إعمال السلطة التنفيذية تؤدي إلى التروي والتفكير عند القيام بالأعمال المهمة، لذلك فإن بعضاً من أنصار هذا الرأي قد ذهب إلى أن اشتراك

---

[1] د. نعمان الخطيب، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٧٦.

[2] د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٦.

د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية " دراسة مقارنة "، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٦م، ص ٣٦.

[3] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٦٣

رئيس الدولة مع الوزارة في مباشرة شؤون السلطة التنفيذية يتوقف على أمرين[1] : أولهما: أن يجد رئيس الدولة وزارة مستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم، وأن تكون هذه الوزارة محتفظة في ذات الوقت بثقة الهيئة النيابية. وثانيهما: أن تغطي الوزارة دائماً نشاط رئيس الدولة بمعنى ألاَّ تسمح الوزارة أن يكون شخص رئيس الدولة أو أعماله موضع مناقشة أمام البرلمان، وأن لا تنسب أعمال الحكومة إلا للوزراء، وأن يعمل رئيس الدولة على أن يحيط تدخله بكل ما يستطيع من الكتمان.

ثالثاً -احتلال الوزارة لمركز الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية: يرى أنصار هذا الاتّجاه أن دور رئيس الدولة في شؤون الحكم دور وسطي، فلا هو دور سلبي بحت -كما يرى أنصار الاتجاه الأول -بحيث لا يكون له إلاّ صلاحيات شرفية أو اسميّة دون الاختصاصات التنفيذية الفعلية، ولا هو دور إيجابي بحت -كما يرى أنصار الاتجاه الثاني -إذ يرون أنه وإن كان رئيس الدولة يتمتع ببعض الصلاحيات والاختصاصات التي تجعله يشارك بإيجابية في مجريات الحكم، فإن ذلك لا يمكن بحالٍ من الأحوال أن يؤدي إلى تقريب مركزه من مركز الوزارة أو أن يشاطرها في ممارسة شؤون الحكم؛ ذلك لأنَّ الوزارة هي المحور الرئيس والفاعل في ميدان السلطة التنفيذية الفعلية وهي وحدها مسؤولة أمام البرلمان دون رئيس الدولة الذي هو غير مسؤول أساساً عن أعمال الحكومة، وإن شارك نسبياً معها ووقع معها، وهذا ما يطلق عليه كما رأينا التوقيع المجاور من جانب رئيس الدولة والوزراء أصحاب الشأن[2].

---

[1] د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٦-٣٠٧. وقد انتقد أصحاب هذا الاتجاه ما استند إليه الرأي الأول من جريان العمل في بريطانيا على عدم تدخل الملك في إدارة الشؤون العامة، وفي فرنسا على سلبية دور رئيس الدولة بأن هذا الواقع السائد في بريطانيا كان نتيجة تطور تاريخي طويل خاص بها، وأن ضعف دور رئيس الجمهورية في فرنسا في عهد الجمهوريتين الثالثة والرابعة ،قد أدى إلى تقوية سلطة رئيس الجمهورية في دستور الجمهورية الخامسة سنة ١٩٥٨م، حتى لا تتكرر الأزمات الوزارية التي شهدتها فرنسا في عهد الجمهورية الرابعة بسبب الخلاف المستمر بين رئيس الدولة والوزارة. انظر: د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٣٧.

[2] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٦٥.

وتأسيساً على ذلك يرَّى أنصار هذا الاتجاه أنَّه وإن كان رئيس الدولة والملك في النظام البرلماني يرأس ويملك ولا يحكم، فالصحيح أنَّه يمكن أن يحكم بالاشتراك مع وزراء حكومته، فإذا كانت الوزارة تتولى الدور الأساسي في ميدان السلطة التنفيذية وتتحمل المسؤولية، إلاّ أن ذلك لا يسلب رئيس الدولة حقَّه في ممارسة بعض الاختصاصات التي قرَّرها الدستور في الميدان التشريعي والتنفيذي بالتعاون والاشتراك مع الوزارة[1].

وبعد أن استعرضنا الآراء السابقة بشأن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، نرَّى أنَّ ما ذهب إليه الاتجاه الثالث يعتبر أكثر واقعية و الأقرب إلى الصواب، ويتلافى الانتقادات التي وجهت إلى الرأيين الأول والثاني، ومن ثم يحتفظ هذا النظام بخصائصه التقليدية بما يضمن اضطلاع الوزارة بالسلطة الفعلية، وتحمل المسؤولية السياسية أمام البرلمان، ومباشرة رئيس الدولة ما أُسند إليه من اختصاصات وفي حدودها مع احتفاظها بطبيعتها وآثارها . ويرى البعض أنه إذا سلمنا بالرأي الأول القائل بالدور السلبي لرئيس الدولة في إدارة شؤون الحكم لابتعدنا عن النظام البرلماني واقتربنا من النظام المجلسي الذي يكون فيه كل الاختصاصات بيد البرلمان ولا يبقى للحكومة ورئيس الدولة إلاّ صلاحيات غير أصيلة يمارسها نيابةً عن البرلمان، وهذا ما لا ينسجم مع النظام البرلماني [2].

ومن ناحية أخرى لا يمكننا التسليم بما ذهب إليه أنصار الاتجاه الثاني القائل بإيجابية دور رئيس الدولة في شؤون الحكم بصورة مطلقة؛ لأن التسليم بهذا الرأي يقربنا كثيراً من النظام الرئاسي ويبعدنا كثيراً عن النظام البرلماني[3].

ومما سبق نرَّى أنَّ رئيس الدولة في النظام البرلماني لا بُدَّ أن يقوم بشيء من الدور لتحقيق التوازن بين الحكومة والبرلمان من جهة وبين البرلمان والحكومة من جهة والشعب من جهة أخرى، كحكم ونقطة توازن للبلاد، وإلاّ فلا عبرة ومبرر

---

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٧٤.

[2] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٦٥.

[3] د. سامي جمال الدين، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٧.

لوجوده، وهذا غير منطقي ولا يجوز، وأن دور رئيس الدولة (ملكاً أو رئيساً) في النظام البرلماني يتباين من دولةٍ إلى أخرى ، حيث تلعب الظروف الداخلية للدولة، والمبادئ التّي يؤمن بها واضعو الدستور، وطريقة اختيار الرئيس وشعبيته وعلاقته مع رئيس الوزراء دوراً فعالاً في تحديد دور الرئيس في إدارة شؤون البلاد.

المطلب الثاني
رئيس الدولة في الدساتير البرلمانية المقارنة

سنناقش في هذا المطلب رئيس الدولة في النظم البرلمانية، باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والدولة بشكلٍ عام ، وهو يعتبر رمز وحدة الوطن ويمثل سيادة البلاد، وذلك في دولٍ مثل إنكلترا والعراق ولبنان فيما يلي:

الفرع الأول: الملك في بريطانيا

الفرع الثاني: رئيس الدولة في العراق

الفرع الثالث: رئيس الدولة في لبنان

الفرع الأول
الملك في بريطانيا

إنَّ الملك في النظام الإنكليزي يعتبر من أقدم المؤسسات الدستورية في الدولة، ويعدُّ عنصراً مهماً في استمرار واستقرار الحياة الاجتماعية في البلاد، فالملك في النظام الإنكليزي يسود، بمعنى أنه ممثل شرعي للأمة، ولكنه لا يحكم؛ لأن مهام الحكم تضطلع الحكومة بها في المقام الأول والأخير. وإن الملك يحتل مكانة ذات أهمية كبيرة لأنه يجسد وحدة الأمة ويلعب دور أساسي في التجسيد العملي للدستور[1].

والملك في بريطانيا ليس رئيساً للدولة فحسب، بل هو رمزٌ مهمٌ يمثل الوحدة الوطنية وهو في نظر القانون رئيس للسلطة التنفيذية وعضو ضمني في السلطة التشريعية، ورئيس للسلطة القضائية، والقائد العام للجيش والقوات المسلحة الملكية، والحاكم الأعلى لكنيسة إنكلترا. إلاَّ أن التطور التدريجي في التاريخ

---

[1] **William A . Robson**, The British system of Government, London, England: Long man, 1948, P. 7.

السياسي البريطاني أضعف السلطة الملكية المطلقة إلى حدٍ جعل الملك لا يتصرف إلا بناءً على مشورة وزرائه[1].

يتولى رئيس الدولة في إنكلترا(الملك أو الملكة) السلطة عن طريق الوراثة طبقاً لقانون توارث العرش الذي لا يمنع السيدات من تولي العرش، وتولت الملكة فيكتوريا الحكم لأكثر من ستين عاماً ١٨٣٧ -١٩٠١م[2]. كما تعد الملكة إليزابيث الثانية Queen Elizabeth II الرئيس الحالي للدولة، واحدة من أطول الملكات حكماً، حيث تولت الحكم في ٦ شباط عام ١٩٥٢ وهي الملكة السابعة لبريطانيا، وولي العهد هو الأمير تشارلز Prince Charles(أمير ويلز) الابن الأكبر للملكة وُلد في ١٤ تشرين الثاني عام ١٩٤٨، وتحمل الملكة إليزابيث الثانية اللقب التالي " بنعمته تعالى، إليزابيث الثانية، ملكة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، وممالكها وأراضيها الأخرى، ملكة ورئيسة الكومنولث، وحامية الإيمان "[3]. وينتقل التاج من الملك إلى الشخص الذي يليه من الرجال أو النساء، ويحتل الخلف العرش حسب درجة قرابته للملك السابق، والنظام الإنكليزي يمنع وصول الكاثوليك إلى التاج، إذ يشترط أن يكون الوارث رجلاً أو امرأة عضواً في الكنيسة الانجليكانية، ولذلك يجري تتويجه في احتفال ديني وأن يؤكد على أنه بروتستانتياً مخلصاً، وأنه بموجب القوانين التي تضمن تعاقب البروتستانت إلى

---

[1] د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٦٦م، ص ٣٢-٣٣. ويميز الإنكليز بين الملك أو الملكة كشخص و التاج الذي هو عبارة عن مؤسسة حقوقية متميزة عن شخص الملك ،ويتم تولي العرش بالطريقة الوراثية في إنكلترا. انظر: د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٢م، ص ٥٥٦.

[2] د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة...، مرجع سابق، ص ١٨٠.

[3] كلود غيّو، النظام السياسي والإداري في بريطانيا، ترجمة عيسى عصفور، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت- باريس، ١٩٨٣م، ص ٣٦. والكومنولث هو مجموعة الدول المستعمرة ، والتي كانت تابعة أو تحت حماية بريطانيا العظمى عندما كانت إمبراطورية لا تغيب عنها الشمس، و تضم حوالي ٥٣ دولة ذات سيادة خاصة ومستقلة مثل كندا واستراليا و جنوب أفريقيا ....، أما رواندا وموزمبيق من دول الكومنولث التي لم تكن تابعة للإمبراطورية البريطانية.

UK. **House of Parliament** , The Monarchy , London: Foreign commonwealth office, insight Uk , January 2003 order No 2058.

عرش المملكة سوف يحافظ على القوانين على أفضل وجه. ويمكن للبرلمان أن يعدِّل نظام الوراثة في تولي العرش[1].

وبالنسبة لعدم مسؤولية الملك في النظام البرلماني البريطاني فجاءت من خلال التطور التدريجي للديمقراطية التي جعلت من الضروري أن يكون الملك حاكماً بالاسم فقط، وأن مبدأ" الملك لا يخطأ " أدى إلى ظهور المسؤولية السياسية وبموجبه أصبحت الحكومة هي المسؤولة سياسياً، وبذلك نستطيع القول بأن الملك يسود ولا يحكم. والملك البريطاني يملك صلاحياتٍ تنفيذية كبيرة توازي الصلاحيات التنفيذية المقررة لرئيس الدولة في فرنسا، غير أن التقاليد الدستورية البريطانية قادت إلى إبعاد الملك عن معترك الحياة السياسية، وجعلت ممارسة الصلاحيات التنفيذية المقررة للتاج بيد الوزارة، ويكتفي الملك هنا بالمتابعة وتقديم النصح والإرشاد، فسلطاته سلطات إسمية رمزية فقط.

وفي مجال السلطة التشريعية، للملك حق الاعتراض على القوانين كما له أيضاً حق حل مجلس العموم، ومع ذلك فنحن أمام سلطاتٍ نظرية محضة، فمن الملاحظ حسبما يقرر بعض الفقه أنه بالنسبة لحق الاعتراض على القوانين فإنه ثمة عرفاً مستقراً منذ عهد الملكة آن Anne التي تولت العرش سنة ١٧٠٧ يُحرم على الملك الاعتراض على القوانين، وهو ما يعني أن موافقة الملك على القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية مفترضة، فإرادة البرلمان وحدها مصدر القانون ولا يملك الملك الحق في وقف تشريع وافق عليه ممثلو الأمة[2].

و رأينا أنَّ النظام الملكي هو الذي ساد إنكلترا، إلاّ أنَّ هذا النظام قد استبدل قديماً بالنظام الجمهوري، وظل أحد عشر عاماً في الفترة ما بين ١٦٤٩ - ١٦٦٠م، حيث أُعلنت الجمهورية برئاسة كروميل الذي ذاقت بريطانيا في عهده

[1] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ٨٨.

[2] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ١٨٣.

مرارة الديكتاتورية مالم تذقه في عهد الملوك، الأمر الذي أدى بالإنكليز إلى العودة إلى النظام الملكي مرةً أخرى والمحافظة عليه باعتباره من المقدسات الدستورية[1].

ورغم أن الحكومة البريطانية تدعى " حكومة جلالة الملك " إلا أن ذلك ليس حقيقياً فهو عبارة عن مجاملة للملك، كما أن رئيس الوزارة يخطب في البرلمان لنيل ثقته فيقدم " خطاب العرش " الذي يعرض فيه برنامج حكومته، لكن الملك ليس مسؤولاً عن هذا الخطاب الذي يعرض فيه برنامج حكومته؛ أي أنه ليس مسؤولاً عن هذا الخطاب الذي يُعرض باسمه وهو في الغالب لا يعرف ما جاء فيه فالملك في النظام البريطاني عبارة عن دمية وقورة[2] .

وإنَّ تعلق الشعب الإنكليزي بالنظام الملكي يرجع إلى سيكولوجية هذا الشعب وإيمانه بأن الملوك لا يقومون بعملٍ يضر بالشعب " الملك لا يؤتي شراً " وأن العدالة تسيل من دماء الملوك وأنهم لا يخطئون، كما يرجع حب الشعب الإنكليزي للنظام الملكي وتقديسه إلى اعتبار الملك همزة الوصل بين الشعب والحكومة، فهو يعتبر كالحكم في ساحة اللعب، وهو يحاط دائماً بالاحترام العام واللائق بمكانته الرفيعة، فهو المنوط به السهر على تطبيق القانون إزاء الجميع والسهر على حسن أداء العمل الحكومي وفقاً لما تقتضيه مصلحة المواطن[3].

والتاج عنصرٌ مهم للاستمرارية و الاستقرار في الحياة الوطنية ولهذا السبب هو محترم من قبل الإنكليز حيث يمثل الملك رمزاً للوحدة الوطنية، وهو المواطن الأول. والعائلة المالكة تشارك العائلات الإنكليزية في أحزانها وهمومها وخاصةً في أوقات الحروب، هذا فضلاً عن دور الملك في كومنولث الأمم البريطانية، فهو الرابطة الحية التي تجمع شتى أجزاء الامبراطورية[4] .

---

[1] د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٠٠-٣٠١.

[2] د. ابراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، الدساتير ونظم الحكم، دار الكتاب الجديدة المتحدة، ٢٠٠١م، ص ٣١٠.

[3] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ١٨٥.

[4] د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٦٦-٣٦٧.

ويجب عند الحديث عن صلاحيات الملك التمييز بين الصلاحيات التي يتمتع بها الملك من الناحية النظرية والدستورية، وتلك التي يستطيع ممارستها الفعلية[1] ، فمن الناحية النظرية يتمتع الملك بصلاحيات كثيرة: كتسمية عدد كبير من الموظفين المدنيين والعسكريين، وقيادة الجيش، ودعوة البرلمان للانعقاد.....، ولكن في الواقع تمارس الحكومة والوزير الأول هذه الصلاحيات . فعدم مسؤولية الملك أدت إلى انتقال صلاحياته إلى الجهة المسؤولة عن أعمالها وهي الحكومة والوزير الاول ولذلك فإن الملكة في أيامنا توقّع على قرارات لم تتخذها[2]. فالملك في بريطانيا يسود ولا يحكم أو يملك ولا يحكم، ولا يُترك في بريطانيا للملك حرية التصرف في أمرٍ من الأمور ذات الأثر في الشؤون العامة أو حتى ذات المساس بها، حيث تكون حريته أثناء تولية العرش مقيدة جداً، فإذا أراد الملك مقابلة أحد سفراء أو وزراء إحدى الدول الأجنبية فإنه يجب أن يتم ذلك بحضور وزير الخارجية، كما أن الملك ليس حراً في زيارته للدول الأخرى فعلى سبيل المثال : عارضت رئيسة الوزراء مارغريت تاتشر زيارة الملكة إليزابيث الثانية إلى موسكو عاصمة الاتحاد السوفيتي السابق في عام ١٩٨٨ -١٩٨٩، في حين شجع رئيس الوزراء البريطاني جون ميجر الملكة كي تدافع عن معاهدة ماستريخت عند زيارة البرلمان الأوروبي عام ١٩٩٢[3] .

وحتى في المسائل المتعلقة بشؤونه الشخصية فإن الملك لا يتمتع بحرية تامة حيث اضطر الملك إدوارد الثامن إلى التنازل عن العرش ليتزوج من سيدة مطلقة مرتين تدعى " ليز سيمبسون " وتحمل الجنسية الأمريكية، وفي اليوم التالي لتنازله عن

---

[1] حيث يقول أحد الفقهاء: يُجمع الفقه فيما يتعلق بسلطات الملك أنه يجب التمييز بين النظرية الدستورية والواقع العملي، فمن الناحية الدستورية يحتفظ التاج بكل سلطاته التقليدية، بما في ذلك حقه في اقتراح القوانين، إذ لا يوجد نص يجرده من امتيازاته أو حقوقه فالحكومة لا تباشر إلا السلطات التي يسمح بها التاج، أما من الناحية العملية فإن الحكومة بمقتضى قواعد النظام البرلماني تمارس كل السلطات بما في ذلك اختصاصات التاج، فهي همزة الوصل بينه وبين البرلمان، ويترتب على ذلك أن الملك لم يعد يضع سياسة الدولة بنفسه، أو يعد مشروعات القوانين حسب رأيه الشخصي أو يحزم في أمر من الأمور وفقاً لسياسته الخاصة بل أصبح كل ذلك متروكاً للوزارة التي يؤيدها البرلمان. انظر: د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية...، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ٥٥٨.

[2] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ٨٨.

[3] د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٦١٥.

العرش بدأ خطابه الذي وجهه للشعب البريطاني بقوله: " وأخيراً بعد وقتٍ طويل أصبحت قادراً على أن أنطق بقليل من الكلمات من اختياري ولم أرغب بتاتاً أن أخفي أي شيء ولكن حتى الآن لم يكن في إمكاني دستورياً أن أتكلم "[1].

ولئن كان الأصل في النظام البرلماني أن يمارس رئيس الدولة اختصاصاته بواسطة الحكومة، أي الوزراء ومجلس الوزراء، وهو ما يعبر عنه بالقول أنَّ الملك يمارس سلطاته و وظائفه بناءً على نصيحة وزارية[2]؛ وذلك لعدم مسؤوليته حيث يوقِّع الوزير المسؤول أو رئيس الوزراء بجوار رئيس الدولة، إلا أنه هناك عدداً من الاختصاصات يمارسها الملك في بريطانيا بنفسه، ويطلق على هذه الاختصاصات امتيازات التاج أو الامتيازات الملكية[3] .

و عمل البرلمان على تقليص سلطات وصلاحيات الملك، كما كان لظهور الوزارة أثر في جعل صلاحيات الملك صلاحيات فخرية غير فعلية، هذه السلطات قد تجسدت في مؤسسات الدولة الدستورية(الحكومة والبرلمان). ورغم ذلك فللملك في إنكلترا وضع خاص، كما ذكرنا، من الناحية المعنوية إذ يتجسد فيه الحس النابض لولاء الشعب البريطاني، وهو لا يمثل خطراً على حريات المواطنين، وله

---

[1] د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، مرجع سابق، ص ٣٣.

[2] **Elyssa Wong**, Systems of Government in some foreign countries, The United Kingdom, Hong Kong : legislative council secretariat, Research and library services Division, 11April 2000, P. 3.

[3] **E . C . S. Wade and G . Godfrey. Phillips**, Constitutional Law , op. cit , P. 130 .

Ian Loveland, Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights, six edition, Oxford university press, 2012, PP.86-115.

ويرى أنسون أنه يمكن إرجاع هذه الامتيازات إلى ثلاثة مصادر، الأول : ما تبقى من السلطة التنفيذية التي كان يمارسها الملك في العصور الأولى عندما كان يقود شعبه في الحرب ويدير أموره في السلم ويفصل في قضاياه في أخر مراحلها. والثاني: ويرجع جزء من الامتيازات إلى ما كان يتمتع به الملك في عهد الإقطاع حيث كان صاحب الأرض جمعاء وسيد الرجال إطلاقاً. أما الثالث: يرجع بعض امتيازات التاج إلى نظريات قانونية ومع أن هذه الاختصاصات منشأها مقتضيات عملية إلا أنها تحولت مع الوقت إلى قواعد قانونية عن طريق الاستنتاج والمنطق. راجع: د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ١٠٠-١٠١.

صلاحيات أو امتيازات معينة من الوجهة القانونية لا نستطيع إغفالها، رغم تقليص أغلبها لصالح المؤسسات .

فمن **الصلاحيات التنفيذية للملك** تسمية الوزير الأول وعزله[1]، وإن هذه الصلاحية يمارسها الملك على نحوٍ مقيد إذ يكون مقيداً بأصول اللعبة البرلمانية من حيث تعيين زعيم حزب الأغلبية نظراً لوجود الانضباط الحزبي، كما تكون له صلاحية المصادقة على تعيين الوزراء بعد تسميتهم من الوزير الأول، فضلاً عن حق تعيين كبار الموظفين المدنيين والعسكريين ، وحق منح الأوسمة والنياشين والألقاب، وهو يمنح الألقاب والأوسمة للبريطانيين الذين يؤدون للدولة خدماتٍ جليلة كقلادة الملكة فيكتوريا Victoria، حيث يتم توزيع الألقاب والأوسمة في إحدى المناسبات المتعلقة بالملك، كعيد ميلاده، أو عيد جلوسه على العرش[2] وهو يقوم بذلك بناءً على نصيحة الوزارة[3].

وللملك حق الاطِّلاع على الشؤون العامة، إذ يعد الملك أحد الأشخاص الأكثر اطلاعاً على الشؤون العامة في بريطانيا، إذ يحصل على المعلومات من خلال مقابلة تجري في يوم الثلاثاء بعد الظهر من كل أسبوع، بينه وبين رئيس الوزراء الذي يزوده بتقرير شفهي كامل عن المداولات التي تمَّت في مجلس الوزراء[4] .

وكذلك للملك إعلان حالة الطوارئ حيث تُعرف حالة الطوارئ بأنها: نظام استثنائي يجبر السلطات المدنية في حالة وجود صعوبات خطيرة أو في حالة الكارثة العامة على اتخاذ الإجراءات المناسبة[5].

---

[1] **Sydney D . Bailey**, British Parliamentary Democracy, second edition, Houghton Mifflin company, Boston, U.S.A, 1966, P.22.

[2] د. عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية المعاصرة" دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، الجامعة المفتوحة، ١٩٩٦م، ص ١٦٤.

[3] وقد أُثيرت مشكلة مهمة في مناسبتين ، وهي ضرورة منح ألقاب النبالة التي تسمح بعضوية مجلس اللوردات إلى عدد من النبلاء الجدد حتى تتوازن الاتجاهات السياسية في كلٍ من مجلس اللوردات ومجلس العموم، وقد قام الملك فعلاً بمنح ألقاب النبالة لبعض الأحرار في سنة ١٩٢٢م ولبعض العمال في سنة ١٩٤٥م. انظر: د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، مرجع سابق، ص ٣٧.

[4] د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٦١٦-٦١٧.

[5] د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية..، مرجع سابق، ص ٥٧٤.

وينظم حالة الطوارئ في المملكة المتحدة قانون الطوارئ المدني لعام ٢٠٠٤ Civil contingencies Act الذي أوجد مفهوماً جديداً لكلمة(طوارئ)، حيث جعلها واسعة تشمل الأحداث التي كانت تدخل في نطاق التشريعات السابقة (أي قانون الطوارئ لعام ١٩٢٠ وقانون الدفاع المدني لعام ١٩٤٨) كالحرب ، أو التعرض للهجوم من قبل دولة أجنبية، وأيضاً الإرهاب الذي يتضمن تهديداً لأمن المملكة، إضافةً إلى الأحداث التي تهدد بأذىً كبير للرفاه الإنساني أو البيئي في أي مكانٍ داخل المملكة[١].

ويختص الملك في بريطانيا وفقاً للقانون المذكور بإعلان حالة الطوارئ من خلال إصدار أوامر المجلس Order in council -أي المجلس الخاص – وذلك إذا تم الاقتناع بتحقق الشروط الموضوعية لإعلان حالة الطوارئ؛ لأنَّ ممارسة الملك (الملكة حالياً) لهذه السلطة تتم بناءً على نصيحة وزير الداخلية بوصفه عضواً في مجلس الوزراء وهو المسؤول عن الأمن والسلامة[٢].

ويجب ألاَّ ننسى النفوذ الأدبي الذي يتمتع به الملك والذي يتوقف على شخصيته، فالملكة إليزابيث مثلاً من خلال ابتسامتها تعطي توجيهات ولا تعطي أوامر أبداً ولكن لا يتم الاعلان عن رأيها، لأن ذلك يعد خروجاً عن احترام القواعد الدستورية، كما أن الملك يتولى وظيفته بالوراثة فلا يخضع لأي حزب من الأحزاب بل هو فوقها جميعاً، فتكون لآرائه ونصائحه قيمتها، وهو يحفظ للسلطة التنفيذية هيبتها ، وتساهم علاقاته الشخصية أو العائلية القائمة بينه وبين ملوك الدول الأخرى في تأدية خدماتٍ جليلةٍ لبلاده[٣].

---

[١] **Civil Contingencies Act 2004**, a short guide (revised) , cabinet office, civil Contingencies secretariat, P. 2.

[٢] وعند سن التشريعات الخاصة بحالة الطوارئ فإنها تخضع للرقابة البرلمانية. وللمزيد من التفاصيل حول موقف البرلمان من حالة الطوارئ انظر: د. علي الصاوي، موقف البرلمان من حالة الطوارئ، جامعة القاهرة، جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، ٢٠٠٥م، ص ١٣ وما بعدها.

[٣] فقد ساهمت الملكة فيكتوريا في تجنب النزاع مع بروسيا عام ١٨٥٦ ومع فرنسا عام ١٨٥٩، وإدوارد السابع كان له دوراً مهماً في ولادة التفاهم الودّي عام ١٩٠٤، ورفض مارغريت تاتشر تنفيذ عقوبات على جنوب أفريقيا عام ١٩٨٦ أثار قلق الملكة =

وعندما نتحدث عن اختصاصات الملك في النظام البرلماني الإنكليزي، يتوجب علينا الإشارة إلى وجود المجلس الخاص The Privy council أو(مجلس العرش) أو (مجلس شورى الملك)الذي يساعد الملك ويفترض فيه تقديم الاستشارات له، وكان يُطلق على هذا المجلس اسم المجلس الدائم، نظراً لأهميته وتكرار انعقاده ثم أُطلق عليه في عهد هنري السادس(١٤٢٢ -١٤٦١م) المجلس الخاص[١] .

وهذا المجلس له استقلاليته وكيانه المتميز عن الوزارة أو الحكومة، فهو يضم مجموعة من المستشارين الشخصيين للملك، وتكون عضويته مدى الحياة، ويتغير عدد أعضائه حيث بلغ عددهم في شهر آب من عام ٢٠٠٤ حوالي ٥٣٠ عضواً.

ويتكون المجلس من (رئيس الوزراء -جميع أعضاء مجلس الوزراء الحاليين والسابقين الذين مازالوا على قيد الحياة -أعضاء العائلة المالكة وكبار القضاة - رئيس أساقفة كانتربري ويورك -السفراء البريطانيين -رئيس مجلس العموم - زعماء المعارضة الحاليين والسابقين -والقياديين المتحدثين باسم الكومنولث)[٢].

و كان لهذا المجلس دوراً رئيسياً بشأن ممارسة العديد من الصلاحيات، إلا أنه فقد صلاحياته الفعلية لصالح الحكومة، ويقتصر دوره اليوم على وظيفتين أساسيتين هما الاجتماع للموافقة على زواج الملك وسماع خطاب العرش[٣].

أمَّا **الصلاحيات التشريعية للملك** فهي خطاب العرش الذي يفتتح به الملك الدورة البرلمانية وحق إعلان الحرب وإقرار السلم و الاعتراف بالدول، وكذلك للملك حق التصديق أو رفض المصادقة على القوانين التي أقرَّها البرلمان[٤].

=إليزابيث خشية تفجير الكومنولث، فالملكية تمثل قيمة دون سعر من خلال تجسيدها للأمة خاصةً عندما تواجه الأمة أزمة قوية. انظر: د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري..، مرجع سابق، ص ٦١٧.

[١] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ١٠٢.

[٢] د.حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية..، مرجع سابق، ص ٢٢٣-٢٢٤.

[٣] د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة..، مرجع سابق، ص ١٨٣ وما بعدها.

[٤] د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدلولة في النظامين الرئاسي والبرلماني " دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨٠م، ص ١٢٠ وما بعدها .

وللملك حق دعوة مجلس العموم للانعقاد، وله أيضاً حق حله ولكن هذا الحق الأخير قد سقط لعدم الاستعمال، وصار من صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الوزراء[1].

وللملك أيضاً حق اقتراح القوانين المالية وللملك سلطة واسعة في ذلك، لأن الاقتراح المالي هو أحد حقوق التاج الذي تستخدمه الحكومة باسمه ويشترط الحصول على توقيعه، وليس للوزراء الحق في أن يقدموا مقترحات تحمل اسمهم الشخصي بوصفهم نواباً في البرلمان[2].

ومن الصلاحيات التشريعية للملك تعيين عدد من اللوردات في مجلس اللوردات مدى الحياة، حيث يحقُّ للملك بموجب قانون اللوردات مدى الحياة الصادر في عام ١٩٥٨، بناءً على نصيحة من الوزارة تعيين عدد غير محدد من اللوردات مدى الحياة، ولا ينتقل لقبهم لورثتهم بعد وفاتهم[3].

وهكذا نرَّى أن الصلاحيات التي يمارسها التاج في المملكة المتحدة، ما هي في حقيقتها إلا سلطاتٍ إسمية أو رمزية قد انتقلت تدريجياً إلى الوزارة أو الحكومة نظراً لعدم مسؤولية الملك، ولا بُدَّ أن تُمارس تلك الصلاحيات من قبل الوزارة، وأصبحت قرارات الملك لاتعد نافذة ما لم يوقع عليها الوزير المسؤول أو رئيس الوزراء.

ولكن على الرغم من عدم تدخل الملك (الملكة حالياً) من الناحية العملية في إدارة الشأن العام فعلينا ألاَّ ننسى أن للملك في بريطانيا قيمة تاريخية يتعلق بها الشعب البريطاني الذي يتمسك بالتقاليد والأعراف إلى أبعد الحدود، فهو رمز الوحدة الوطنية ويجسِّد عبقرية الأمة، والرابط الوحيد مع دول الكومنولث الشاهد على عظمة الامبراطورية البريطانية، كما يشكِّل الملك رابطاً أساسياً بين المواطنين البريطانيين كونه رئيس الكنيسة الإنجليكانية[4].

---

[1] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ١٨٦.

[2] د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص ٤٧ وما بعدها.

[3] د. غسان عرنوس، مبدا التلازم بين السلطة والمسؤولية...، مرجع سابق، ص ٥٦٨.

[4] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية ....، مرجع سابق، ص ٨٩. وإن الشعب البريطاني يرتبط عاطفياً ووجدانياً بملوكه، ويكن لهم احتراماً كبيراً وفي ذلك يقول الفقهاء: الملوك والملكات في بريطانيا لا تسبب للشعب متاعب، والشعب يحيطهم بولائه= . ١٢٦ .

الفرع الثاني
رئيس الدولة في العراق

تبنى الدستور العراقي لسنة٢٠٠٥م نظام ثنائية السلطة التنفيذية -رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء -حيث نصت المادة (٦٦) من الدستور العراقي الدائم على أنه " تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون" . ويشكِّل رئيس الجمهورية الطرف الأول في السلطة التنفيذية الاتحادية، وقد عرَّفت المادة (٦٧) من الدستور رئيس الجمهورية بأنه رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن وسيادة البلاد[١]. ويتمُّ اختيار رئيس الجمهورية من قبل مجلس النواب العراقي ، فقد استلزمت المادة (٦٨) من الدستور في المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون[٢] : عراقياً بالولادة ومن أبوين عراقيين، كامل الأهلية وأتمَّ الأربعين من عمره، ذا سمعة حسنة وخبرة سياسية ومشهوداً له بالنزاهة والاستقامة والعدالة والإخلاص للوطن، وأنه غير محكوم بجريمة شرف. فيما اشترط البند(ثالثاً) من المادة (١٣٥) من الدستور في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية أن يكون غير مشمولاً بأحكام اجتثاث البعث[٣] .

=وتقديره، كما يحيط الأحفاد الشبان الأقوياء جدهم العجوز الوقور الهادئ الطبع الوديع الودود بالعطف والحب والرعاية، والعائلات المالكة تساهم في السياسة الداخلية بالنصيحة وحسن التوجيه لتجردها عن المصلحة وابتعادها عن حلبات التنافس السياسي. انظر: د. فتحي رضوان، الدول والدساتير- دروس في المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة، ١٩٦٥-١٩٦٦م، ص ١٠٤-١٠٥.

[١] المادة (٦٧) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[٢] المادة (٦٨) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[٣] فقد نص البند رابعاً من المادة (١٣٥) من الدستور العراقي على أن يستمر العمل بالشرط المذكور في البند ثالثاً من هذه المادة ما لم تحل الهيئة المنصوص عليها في البند أولاً من هذه المادة والتي نص البند الأول منها على أن تواصل الهيئة العليا لاجتثاث البعث أعمالها بوصفها هيئة مستقلة بالتنسيق مع السلطة القضائية والأجهزة التنفيذية في إطار القوانين المنظمة لعملها ، وترتبط بمجلس النواب.

ويتم الإعلان للترشيح لمنصب رئيس الجمهورية خلال مدة ثلاثة أيام من تاريخ انتخاب رئيس مجلس النواب ونائبيه في دورته التشريعية الجديدة[1] .

ويعدُّ رئيساً منتخباً للجمهورية من حصل على أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب[2] . وإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية، يُعاد الاقتراع ثانيةً، ويتمُّ التنافس في هذه الحالة بين المرشحين اللذين حصلا على أعلى الأصوات، ويعد رئيساً منتخباً للجمهورية من حصل على أكثرية الأصوات في الاقتراع الثاني[3].

وإذا أسفر الترشيح عن مرشح واحد لمنصب رئاسة الجمهورية حينها تجري الانتخابات داخل المجلس النيابي، ويعد المرشح منتخباً إذا حصل على أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب وفي حالة عدم حصوله على تلك النسبة يستمر انعقاد مجلس النواب ويجري اقتراع ثانٍ، ويفوز المرشح بالمنصب إذا حصل على الأكثرية[4].

وتبدأ مدة ولايته من تاريخ أداء الرئيس اليمين الدستورية أمام مجلس النواب ولمدة أربع سنوات، ويجوز إعادة انتخابه لمرة واحدة فقط.

وفي حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سببٍ من الأسباب ، يتم انتخاب رئيس جديد لإكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية[5].

ورأينا أنه من المتفق عليه بين الفقهاء أن رئيس الدولة في النظام البرلماني غير مسؤول سياسياً، وفي العراق نصت المادة(٦١ / سادساً) من الدستور الدائم على : أ -مساءلة رئيس الجمهورية بناءً على طلب مسبب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب. ب -إعفاء رئيس الجمهورية ، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس

---

[1] المادة (٢) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢م.

[2] المادة (٧٠ / البند أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[3] المادتان (٧، ٨) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢م.

[4] المادة (٩) من قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢م.

[5] المادة (٧٢) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

النواب، بعد إدانته من المحكمة الاتحادية العليا، في إحدى الحالات الأتية: ١ - الحنث في اليمين الدستورية ٢ -انتهاك الدستور ٣ -الخيانة العظمى[١] .

ونفهم من هذه المادة (٦١/ف أ) بأن المسؤولية سياسية وليست جنائية، لأن المسؤولية الجنائية تمت الإشارة إليها في الفقرة (ب) من المادة المذكورة، وحتى في مجال المسؤولية الجنائية يؤخذ على المشرع الدستوري العراقي بأنه جعل صلاحية إعفاء رئيس الجمهورية من منصبه في حالات الحنث باليمين الدستورية أو انتهاك الدستور أو الخيانة العظمى من اختصاص مجلس النواب فقط، دون إعطاء أي دور لمجلس الاتحاد أو الأقاليم والمحافظات العراقية.

أما بالنسبة لصلاحيات رئيس الجمهورية فله صلاحيات تتعلَّق بالسلطة التشريعية والتنفيذية و القضائية.

أولاً -الصلاحية التشريعية للرئيس: تتمثل صلاحياته في دعوة مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات البرلمانية العامة لمجلس النواب[٢]، ويمكن لرئيس الجمهورية دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية طارئة، ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه[٣] ، كما يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدم طلباً لمجلس النواب يدعو فيه إلى سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء[٤].

ويمكن للرئيس وبالاشتراك مع رئيس مجلس الوزراء تقديم طلب إلى مجلس النواب في حالة حدوث ظروف استثنائية للموافقة على إعلان حالة الطوارئ أو الحرب[٥]. وله حق الدعوة إلى إجراء انتخابات عامة في حال حل مجلس النواب، وذلك

---

[١] للمزيد من التفاصيل حول مسؤولية رئيس الدولة ومضمون الخيانة العظمى في النظام العراقي راجع : د. رافع خضر صالح شبر، دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مطبعة البينة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م، ص ٤٤-٤٨.

[٢] المادة (٥٤) من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥م.

[٣] المادة (٥٨) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م. انظر: د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي " دراسة مقارنة "، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية، العدد الثاني، ٢٠١٠م، ص ٨.

[٤] المادة (٦١/ ثامناً /ب/١)من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[٥] المادة (٦١/ تاسعاً / أ) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

وذلك خلال مدةٍ أقصاها ٦٠ يوماً من تاريخ الحل، ويعدُّ مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية[١].

وكذلك يمكن لرئيس الجمهورية بالاشتراك مع رئيس الوزراء أو لخُمس أعضاء مجلس النواب تقديم اقتراح بتعديل مواد الدستور، باستثناء المبادئ الأساسية الواردة في الباب الأول، والحقوق والحريات الواردة في الباب الثاني التي لا يجوز تعديلهما أصلاً إلاّ بعد دورتين انتخابيتين من تاريخ نفاذ الدستور [٢].

أما اقتراح مشروعات القوانين، فهي من الاختصاصات المشتركة بين جهازي السلطة التنفيذية، حيث جعلت المادة (٦٠/ أولاً) تقديم مشروعات القوانين حقاً مشتركاً يدخل في اختصاص كل من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[٣]، وللرئيس حق المصادقة على القوانين وإصدارها و الاعتراض على القوانين المحالة إليه من مجلس النواب[٤].

ونلاحظ أن رئاسة الجمهورية العراقية في الدورة الانتخابية الأولى(٢٠٠٦ - ٢٠١٠م) كانت تسمى بمجلس الرئاسة والذي يتكون من رئيس ونائبين ، وكان لكل واحد منهما نقض القوانين الصادرة عن مجلس النواب لمرتين، النقض الأول حيث يمكن لمجلس النواب أن يرده بالأغلبية المعتادة، أما النقض الثاني فلا يجوز لمجلس النواب أن يرده إلا بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه. أما في الدورة الانتخابية الثانية(٢٠١٠ -٢٠١٤م) لم يبق مجلس الرئاسة، بل يوجد رئيس جمهورية ويجوز له

---

[١] المادة (٦٤ / ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[٢] المادة (١٢٦/ أولاً / ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م. ويوجد اعتبارات سياسية مهيمنة على البيئة العراقية منذ عام ٢٠٠٣ حتى الآن لها أثر مهم في تعقيد إجراءات تعديل الدستور النافذ بفعل سيادة الاعتبارات الخاصة والقومية والمذهبية على المصلحة العامة الوطنية، مما جعل التغيير والتعديل مراعاةً للحاجة والضرورة أمر في غاية الصعوبة والتعقيد، وإذا تحقق التغيير كان مستتراً أو مفقوداً بفعل التوافقات والتجاذبات السياسية. انظر: إسراء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق نموذجاً) ، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد الثامن، ٢٠١٠م، ص ٤٦.

[٣] المادة (٦٠ / أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م .

[٤] شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٨م، ص ١٣٥-١٤٠.

اختيار نائب واحد أو أكثر له وفق قانون يصدر لهذا الغرض[1]. ولم يبقَ للرئيس حق النقض على القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، بل فقط له حق شكلي وكاشف في هذا المجال ألا وهو تصديق وإصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب.

ثانياً -الصلاحية التنفيذية للرئيس: إن رئيس الجمهورية يقوم بتكليف مرشح الكتلة النيابية الأغلب عدداً خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتخابه بتشكيل مجلس الوزراء وذلك طبقاً للمادة (٧٦ / أولاً)[2].

وكذلك يقوم رئيس الجمهورية مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سببٍ كان وفق المادة (٨١/أولاً) من الدستور[3]، وبمقتضى ذلك سوف يتمتع رئيس الجمهورية بالإضافة لاختصاصاته، بجميع الصلاحيات والاختصاصات التي أوكلها الدستور لرئيس مجلس الوزراء.

وفي مجال الشؤون الخارجية يختص الرئيس استناداً للمادة (٧٣/ثالثاً/سادساً) بالمصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويقرِّر كذلك الدستور حق الرئيس في قبول السفراء [4].

أما في مجال الشؤون العسكرية فقد نظَّمت المادة (٧٣/ خامساً/تاسعاً) في اختصاص رئيس الجمهورية في القيادة العليا للقوات المسلحة للأغراض التشريفية والاحتفالية، ومنح الأوسمة والنياشين بتوجيه من رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون[5].

ومن الصلاحيات التي ذكرناها نجد أن صلاحيات رئيس الجمهورية العراقية محددة وشكلية وكاشفة و واقفة، وذلك لأنها محددة بنص الدستور و ليست منشئة، والأهم من ذلك أنها معلَّقة على موافقات أخرى، فنلاحظ مثلاً أن رئيس الجمهورية ليس حراً بتكليف شخص لتشكيل الحكومة، وإنما عليه أن يختار

---

[1] المادة (٦٩/ ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[2] المادة (٧٦ / أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[3] المادة (٨١/ أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[4] د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي، مرجع سابق، ص ١٠.

[5] المادة (٧٣ / خامساً / تاسعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م.

الشخص الذي ترشحه الكتلة الأكبر في البرلمان وإلا فشل في حصوله على الثقة، وكذلك بشأن حلوله محل رئيس الوزراء في حالة خلو المنصب لأي سببٍ كان، فإنها محددة بمدة أقصاها(١٥) يوماً. أما المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية فتتم بعد موافقة مجلس النواب عليها وتعدُّ مصادقاً عليها بعد مضي (١٥) يوماً من تسلمها، وكذلك فإن منح الأوسمة والنياشين فهي مرتبطة بتوصية من رئيس مجلس الوزراء[١].

ثالثاً -الصلاحية القضائية للرئيس: لقد حرص الدستور العراقي على منح رئيس الجمهورية اختصاصات ذات صبغة قضائية في المادة (٧٣/ أولاً/ثامناً) وتتجسد هذه الصلاحيات في إصدار العفو الخاص بناءً على توصية من رئيس مجلس الوزراء، والمصادقة على أحكام الإعدام التي تصدرها المحاكم المختصة[٢]. وإنَّ هذه الصلاحيات لرئيس الجمهورية لا يمكن اعتبارها صلاحيات قضائية وإنما هي صلاحيات تنفيذية لها علاقة بالسلطة القضائية.

ومما سبق نرَّى أنه ليس لرئيس الدولة في النظام العراقي أية اختصاصات فعلية على الإطلاق يستطيع ممارستها بصورةٍ منفردة، وإنَّما مبنية على موافقات أو مشاركة إمَّا مع رئيس مجلس الوزراء أو مع مجلس النواب، إلا إذا تعلق الأمر بتقديم استقالته حيث يقدم استقالته تحريرياً إلى رئيس مجلس النواب، وتعد نافذة بعد مضي سبعة أيام من تاريخ إيداعها لدى مجلس النواب.

---

[١] المادة (٧٣ / ثانياً/ ثالثاً / خامساً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[٢] د. علي يوسف الشكري، تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي، مرجع سابق، ص ١١.

الفرع الثالث
رئيس الدولة في لبنان

نصت المادة(٤٩) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ وتعديلاته على أن " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور." . وقد تعاقب على الجمهورية اللبنانية منذ الانتداب وحتى الآن ١٣ رئيساً للجمهورية بعضهم تم اختياره بالتعيين و أكثرهم بالانتخاب.

وتنص المادة(١٧) من الدستور اللبناني على أن " تناط السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفقاً لأحكام الدستور ". ويظهر بوضوح بأن الدستور اللبناني أخذ من ناحية بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، ولكنه أعطى من ناحية ثانية الأولوية في الاختصاص بممارسة السلطة المذكورة إلى رئيس الجمهورية جاعلاً من الوزراء مجرد معاونين ومن الوزارة مجرد رديف[١].

و رأينا كيف اختلفت الدساتير في تنظيمها لكيفية انتخاب رؤساء الجمهورية، فقد قرر النظام اللبناني الأخذ بأسلوب الانتخاب عن طريق المجلس النيابي استناداً إلى المادة (٧٣) من الدستور، بعد توجيه الدعوة من قبل رئيس المجلس النيابي لأعضاء المجلس للقيام بذلك " فنصت على أنه " قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر يلتئم المجلس بناءً على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد، وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس "[٢]. وقد وجد جانباً من الفقه أن السبب وراء إعطاء هذا الحق لمجلس النواب يعود إلى فترة الانتداب ورغبة الفرنسيين بعدم وجود رئيس للجمهورية يتمتع بشعبية واسعة، ولذلك نادى هذا الفقه

---

[١] د. أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، دار الفكر العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٠م، ص ١٦١.

[٢] المادة (٧٣) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

بوجوب وضع هذا النظام جانباً والاتجاه إلى نظام الانتخاب من قبل الشعب، وإن كيفية انتخاب الرئيس لم تعد تمثل مشكلة كبيرة بعد إعادة النظر بصلاحياته بعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، لا بل ونخشى من ضرب هذا التوازن بين السلطات عن طريق رئيس يتمتع بوكالة مباشرة من الشعب ويجمع التأييد الشعبي المباشر حول شخصه[١].

غير أنَّ الانتخاب الذي نصت عليه المادة (٧٣) من الدستور يعود إلى حالة انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بتمامها، أما في الحالات الاستثنائية كالوفاة أو الاستقالة أو أي سببٍ آخر فقد فرضت المادة (٧٤) على المجلس أن يجتمع فوراً بحكم القانون من أجل انتخاب رئيس جديد[٢].

وبينت الفقرة الثانية من المادة (٤٩) من الدستور المعدلة سنة ١٩٩٠م الكيفية التي يتم بها انتخاب رئيس الجمهورية بقولها : " ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، وبالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي[٣] .

وقضت المادة (٧٥) من الدستور بأن: " المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية، وعليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الجمهورية دون مناقشة أي عمل آخر[٤].

و اختلف الفقه حول المقصود بالأغلبية في المادة (٤٩) التي يجب توافرها، إذ اتَّجه رأي أول إلى القول بأن المقصود بهذه الأغلبية هي غالبية أصوات الحاضرين من أعضاء مجلس النواب، في حين ذهب رأي آخر إلى القول بأن الأغلبية التي يجب توافرها هي غالبية مجموع أعضاء المجلس. وإن الرأي الثاني هو الرأي الأفضل

---

[١] د. عمر حوري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١٢.

[٢] المادة (٧٤) من دستور الجمهورية اللبنانية لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[٣] المادة (٤٩/ ف٢) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[٤] المادة (٧٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

لاتفاقه مع ما نصت عليه المادة (٤٩) من الدستور، وهو ما تم تطبيقه بالفعل في الواقع العملي[١].

أما الشروط الواجب توافرها لتولي رئاسة الجمهورية فقد نصت المادة (٤٩) من الدستور التي عُدلت سنة ١٩٩٠م في فقرتها الثانية على أنه: " ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لأهلية الترشيح[٢].

وبذلك يشترط في الشخص الذي يتولى منصب رئيس الجمهورية اللبنانية ذات الشروط الخاصة بالترشيح لمجلس النواب وهي: الجنسية، وأن يكون مقيداً في إحدى القوائم الانتخابية، و السن بحيث لا يقل عن الخامسة والعشرين من عمره، و التعلم، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية[٣].

ولا يجوز أن يكون المرشح لرئاسة الجمهورية منتمياً إلى إحدى الفئات التي حرم عليها المشرع الترشح لعضوية مجلس النواب وهي الفئات المنصوص عليها في المادتين(٢٨) و (٣٠) من قانون الانتخاب اللبناني[٤]. إضافةً إلى وجود شرط عرفي بأن يكون رئيس الجمهورية منتمياً إلى الطائفة المارونية المسيحية، حيث أنه منذ أن ترشح الشيخ محمد الجسر في عام ١٩٣٢ لم يُصر بعد هذا التاريخ إلى انتخاب أو تعيين رئيس للجمهورية غير ماروني (إميل إده، حبيب باشا السعد، الفرد نقاش،

---

[١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، النظم السياسية والقانون الدستوري..، مرجع سابق، ص ٦٣٥.

[٢] وقد حظرت المادة (٤٩) في فقرتها الأخيرة والتي تمت إضافتها بعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٠ انتخاب فئات معينة من الأشخاص كالقضاة وموظفي الفئة الأولى وسائر الأشخاص المعنويين...، انظر: المادة (٤٩) المعدلة من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته، وللمزيد عن شروط الانتخابات الرئاسية اللبنانية، راجع قانون الانتخاب اللبناني الصادر في ٢٦ نيسان عام ١٩٦٠.

[٣] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، تقديم الدكتور محمد المجذوب، بيروت، الشركة العالمية للكتاب ، الطبعة الأولى، ١٩٩٤م، ص ٢٣٨.

[٤] المادة (٢٨) من قانون الانتخاب اللبناني الصادر في ٢٦ نيسان لعام ١٩٦٠ حددت الذين لا يشتركون في الاقتراع وهم رجال الجندية ومن في حكمهم على اختلاف الراتب سواء أكانوا من الجيش أو قوى الأمن الداخلي والأمن العام . أما المادة (٣٠) فحددت الأشخاص الذين لا يجوز انتخابهم وهم: ١-الموظفون من الفئتين الأولى والثانية ٢-القضاة من جميع الفئات ٣-رؤساء البلديات المعينون في مراكز المحافظات ٤- رؤساء مجالس إدارة المؤسسات العامة ومديروها وأعضاؤها ٥- القائم مقامون ورؤساء اللجان البلدية المعينون في مراكز أقضيتهم.

بشارة الخوري) باستثناء بعض الرؤساء المعينين لفتراتٍ وجيزة وهم أيوب ثابت بروتستانتي (آذار١٩٤٣ -تموز١٩٤٣م) و بترو طراد روم أرثوذكس (تموز١٩٤٣ - أيلول١٩٤٣م)[١].

ويقوم رئيس الجمهورية اللبنانية بمهام الرئاسة لمدة ست سنوات بعد انتخابه من قبل مجلس النواب وإذا أراد أن يرشح نفسه لمدة رئاسية ثانية فيجب عليه أن ينتظر مدة ستة أعوام أخرى بعد انتهاء ولايته حتى يمكن أن يرشح نفسه من جديد ، وهذا ما جاء في المادة (٤٩) التي نصت على أنه " تدوم رئاسته ست سنوات، ولا تجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء مدة ولايته..... ".

و نص الدستور اللبناني على ثلاث حالات يخلو فيها منصب رئيس الجمهورية اللبنانية وهي انتهاء مدة الرئاسة الدستورية[٢] ، أو وفاة رئيس الجمهورية أو استقالته[٣] ،

أو الحكم بإدانة رئيس الجمهورية[٤].

وفي حال فراغ سُدة الرئاسة في وقت ويعجز المجلس النيابي عن القيام بانتخاب رئيساً جديداً لأي سببٍ كان، سواء تعلق الأمر بأسبابٍ أمنية أو لعدم اتفاق النواب على مرشح أو لعدم حصول أحد المرشحين على الأكثرية المطلوبة، تناط صلاحية رئيس الجمهورية وكالةً بمجلس الوزراء، على نحو ما نصت عليه المادة (٦٢) من

---

[١] د. أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، مرجع سابق، ص ١٣.

[٢] المادة (٧٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[٣] المادة (٧٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته. إن رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يوجد ما يجبره على الاستقالة إذا قرر الاستمرار في منصبه، حتى ولو كانت الحكومة معارضة له، طالما أن الدستور تضمن نصاً يعفيه من المسؤولية السياسية إلا أن اختيار الرئيس هذا سيترتب عليه نتائج كارثية على مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية، وهو ما يؤيده ما حصل في لبنان في أواخر ولاية الرئيس (إميل لحود) وتحديداً بعد اغتيال رئيس الحكومة السابق(رفيق الحريري) واستقالة حكومة عمر كرامي على إثر الانقلاب الذي نفذه تكتل ١٤ شباط والذي عُرف فيما بعد بتكتل ١٤ أذار. انظر: خالد المقداد، المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٧٣.

[٤] المادة (٨٠) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

الدستور[1]. أما في حال فراغ سُدة الرئاسة في وقتٍ كانت فيه الحكومة مستقيلة، تجمع الآراء على فكرة استمرارية عمل المؤسسات وعدم جواز وجود الفراغ، فالحكومة المستقيلة تُكلف بتصريف الأعمال إلى حين تعيين حكومة بديلة وحصولها على ثقة المجلس النيابي ، وسنداً لذلك تقوم هذه الحكومة بتولي صلاحيات رئيس الجمهورية إلى حين انتخاب رئيساً بديلاً. وإذا تزامن خلو منصب الرئاسة الأولى مع انحلال مجلس النواب، يتوجب على الحكومة دعوة الهيئات الانتخابية دون إبطاء لانتخاب النواب ومن ثم المباشرة بانتخاب رئيس الجمهورية[2].

أما بالنسبة **لمدى مسؤولية رئيس الدولة في الجمهورية اللبنانية** فقد أسس الدستور اللبناني كما رأينا النظام النيابي البرلماني في لبنان وأقام الدستور ذلك النظام على أساس الفصل بين منصبي رئيس الدولة ورئيس الوزارة وجعل رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً عن مجمل التصرفات و الأقوال التي تصدر عنه أثناء قيامه بمهامه وهذا ما نصت عليه المادة (٦٠) من الدستور " لا تبعة على رئيس الجمهورية في حال قيامه بوظيفته "[3]. إلا أن هذه الحصانة السياسية التي يتمتع بها الرئيس لا تحول دون ملاحقته جزائياً في حال ارتكابه الجرائم العادية أو في حال خرقه الدستور أو عند ارتكابه الخيانة العظمى. وفي أي من الحالات الثلاث يتوجب صدور قرار الاتهام عن المجلس النيابي بغالبية الثلثين من مجموع أعضائه، ويتوقف الرئيس عندئذٍ مؤقتاً عن ممارسة مهامه، وتُناط صلاحياته وكالةً بمجلس الوزراء، ويحاكم أمام المجلس الأعلى المنصوص عليه في المادة (٨٠) من الدستور[4].

---

[1] المادة (٦٢) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م والمعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١م. وهذا ما حصل قبل نهاية عهد الرئيس ميشال سليمان لم يتم انتخاب رئيس جديد بسبب عدم الاتفاق بين الأطراف السياسية على الرئيس فأصبحت الحكومة اللبنانية مجتمعةً برئاسة تمام سلام رئيس حكومة تصريف الأعمال اللبنانية القائم بمهام الرئيس بصورة مؤقتة، حتى تم انتخاب العماد ميشال عون في يوم الاثنين ٣١ تشرين الأول عام ٢٠١٦ ليكون الرئيس الثالث عشر للجمهورية اللبنانية.

[2] د. عمر حوري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١٩.

[3] المادة (٦٠) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[4] المادة (٨٠) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م والمعدلة بالقانون الدستوري في ١٩٢٧/١٠/١٧م ، وبالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١م.

ويتألف المجلس الأعلى من سبعة نواب ينتخبهم المجلس وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبةً حسب درجات التسلسل القضائي أو باعتبار الأقدمية عند تساوي الدرجة[1]. وتصدر قرارات التجريم عن هذا المجلس بغالبية عشرة أصوات وتحدد أصول المحاكمات لديه بموجب قانون خاص ، وعندما يصدر حكم الإدانة بحقه، يعفى الرئيس نهائياً من منصبه ويتوجب على المجلس النيابي أن يجتمع فوراً لانتخاب رئيس جديد للبلاد لولاية دستورية جديدة[2].

وخلاصة ما تقدم نجد أن رئيس الجمهورية في لبنان غير مسؤول من الناحية السياسية ولكنه يُسأل عما يرتكبه من جرائم جنائية عادية، أو عند قيامه بخرق الدستور أو ارتكابه لجريمة الخيانة العظمى.

ويتولى رئيس الجمهورية اللبنانية عدة اختصاصات في المجالين التنفيذي والتشريعي وهي كالآتي:

أولاً -اختصاصات الرئيس في المجال التشريعي: لقد كانت صلاحية اقتراح القوانين منوطة بكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب ولكنها بموجب التعديل الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١م أصبحت منوطةً بمجلس النواب ومجلس الوزراء مجتمعاً وفقاً لنص المادة (١٨) من الدستور بعد تعديلها سنة ١٩٩٠م والتي نصت على أنه " لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين، ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب"[3] . و بذلك يكون الدستور اللبناني قد منح حق اقتراح القوانين عن طريق تقديم مشروعات بقوانين لكلٍ من مجلس النواب ومجلس الوزراء على قِدم المساواة.

ولرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين: فقد منح المشرع الدستوري اللبناني رئيس الجمهورية حق الاعتراض على تعديل الدستور بصفة خاصة من ناحية، وكذلك حق الاعتراض على القوانين التي يسنها مجلس النواب بصفة عامة من ناحية أخرى، حيث نصت المادة (٥٧) من الدستور اللبناني على أنه "لرئيس الجمهورية أن

---

[1] د. حسن الحسن، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية، مرجع سابق، ص ١٩٣-١٩٤.

[2] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

[3] المادة (١٨) من الدستور اللبناني لسنة١٩٢٦م المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١م .

يطلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة خلال المهلة المعينة لنشره ولا يجوز أن يرفض طلبه وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من نشر القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الذين يؤلفون المجلس قانوناً"[1].

وللرئيس اللبناني حق إصدار ونشر القوانين والمراسيم ويعتبر هذا الإصدار عملاً قانونياً من جانب رئيس الدولة للإعلان عن ميلاد القانون و نفاذه، والأمر إلى موظفي السلطة التنفيذية بوجوب تنفيذه[2]. ولا يكفي أن يصوت المجلس على القوانين المقترحة ويقرها حتى تصبح نافذة، فلا بد من خطوتين إضافيتين تنهي بهما السلطة التنفيذية المسيرة القانونية للتشريعات وهما التصديق والنشر، ورئيس الجمهورية هو المكلف دستورياً بمهمة الإصدار فهو يصدر القوانين التي أقرها المجلس النيابي خلال مهلة شهر من إحالتها للحكومة، ويطلب نشرها في الجريدة الرسمية ويصبح التشريع واجب النفاذ فور نشره في الجريدة الرسمية.

وفي نطاق علاقة رئيس الجمهورية بالسلطة التشريعية فإن للرئيس بالاتفاق مع رئيس الحكومة سلطة دعوة مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها[3]، وتأجيل انعقاد مجلس النواب إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد[4]، وله سلطة حل مجلس النواب[5]. وكذلك له حق توجيه رسائل إلى مجلس النواب عند الضرورة والتشاور مع رئيس المجلس، وإن حق رئيس الجمهورية في مراسلة المجلس النيابي هو حق مستحدث دستورياً في لبنان، ففي عهد الرئيس سليمان فرنجية(١٩٧٠ -١٩٧٦م) درجت العادة أن يحضر الرئيس لقاءات صحفية، يجيب خلالها عن أسئلة الصحفيين ويعرب عن آرائه ومواقفه الشخصية تجاه مختلف القضايا، وذلك كان محل انتقاد

---

[1] المادة (٥٧) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[2] د. أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان...، مرجع سابق، ص ١٧١-١٧٥.

[3] المادة (٣٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[4] المادة (٥٩) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[5] المواد (٢٥، ٥٥ ، ٦٥، ٧٧) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م، والتي نظمت حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب.

لمخالفة المبادئ التي يقوم عليها النظام البرلماني؛ حيث لا يُسأل الرئيس عن أقواله وأفعاله السياسية بل الحكومة هي المسؤولة[1]. وبلا شك إن هذه اللقاءات والبيانات والخطابات في غير المناسبات الرسمية تبقى من الوسائل التي يعتمدها في الأساس النظام الرئاسي وليس البرلماني.

ثانياً -اختصاصات الرئيس في المجال التنفيذي : إن لرئيس الجمهورية سلطاتٍ يمارسها منفرداً وذلك من خلال تسمية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس المجلس النيابي استناداً إلى استشاراتٍ نيابيةٍ ملزمة يطلعه على نتائجها، حيث يقوم بإصدار المرسوم الخاص بتحديد اسم رئيس الوزراء ،وهذا أمرٌ منطقي يتوافق مع الواقع العملي من ناحية، وتطبيقاً لما جرى عليه العمل في غالبية دول النظام البرلماني من ناحية ثانية. ثم يصدر بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة بالشكل الذي يضمن بموجبه ثقة النواب، حتى تتمكن الحكومة من الاستمرار في الحكم[2] .

ويصدر رئيس الجمهورية منفرداً مرسوماً بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، بينما يصدر بالاتفاق مع رئيس الحكومة مراسيم قبول استقالة الوزراء وإقالتهم، كما يترأّس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء وتكون له عندئذٍ رئاسة الجلسة وإدارة المناقشات، وله أن يبدي رأيه في سائر المواضيع المطروحة لكنه لا يشترك في التصويت عندما يتخذ المجلس قراراته، كما يدعو رئيس الجمهورية مجلس الوزراء للاجتماع استثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة[3].

أما السلطات التي يتولاها رئيس الجمهورية عن طريق الوزارة فتتمثل في تولي رئيس الجمهورية للمجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء[4]. وللرئيس المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها

---

[1] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٧٠.

[2] المادة (٥٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[3] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢١٧.

[4] المادة (٤٩ / ف ١) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

بالاتفاق مع رئيس الحكومة[1] ،واعتماد السفراء وقبول اعتمادهم، وله منح أوسمة الدولة ورئاسة الحفلات الرسمية، ومنح العفو الخاص بمرسوم ، وتعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم[2]، وإصدار اللوائح[3] .

ولم يتعرض الدستور اللبناني لكيفية إعلان الحرب وحالة الطوارئ ؛ والسبب في ذلك أن الدستور اللبناني وُضع في عهد الانتداب، وكان الأمر كله بيد فرنسا، ولما حصلت البلاد على استقلالها لم تنتبه اللجنة التي كُلفت بتعديل الدستور من النص دستورياً على حالة الحرب والطوارئ، إلى أن كان عام ١٩٥٧ حيث كانت البلاد تمر بأزمة داخلية تهدد كيانها والتي كانت مقدمة لثورة عام ١٩٥٨. وعندها صدر مرسوم تشريعي رقم ٢٧ في ١٦ شباط لعام ١٩٥٧ شرح الإجراءات الواجب على الحكومة اتباعها والشروط اللازم توفرها حتى تتمكن الحكومة من إعلان حالة الطوارئ[4]. وقد مُنح هذا الحق لرئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وإن لم يكن في دور انعقاد[5] .

ومما سبق نرَّى أنَّ الصلاحيات التي منحها الدستور لرئيس الجمهورية اللبنانية، وإن يراها البعض أنها شكلية، تبرز قدرته ومكانته في الدولة، ويستطيع القيام بدور مؤثر وفاعل في مسار السياسة، وهو لا يزال يقوم بهذا الدور، فهو يملك العديد من الوسائل التي تخوله المحافظة على مكانة الرئاسة وقوتها، فهو من خلال حقه بتسمية رئيس الحكومة يستطيع أن يضغط عليه ويحمله على تبني سياسة ومصالح رئيس الجمهورية. ويستطيع من خلال رئاسته لمجلس الوزراء أن يؤثر على

---

[1] إن إبرام المعاهدات لم يعد حقاً مطلقاً لرئيس الدولة بمفرده بل أصبح مقيداً بموافقة رئيس الحكومة ومجلس الوزراء، فهو يختص بالمفاوضة في عقد المعاهدات بالاتفاق مع رئيس الحكومة كشرط أساسي لمباشرة هذا الاختصاص، ولا تعد هذه المعاهدات مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. انظر: المادة (٥٢) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[2] المادة (٥٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[3] المادة (٥١) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[4] د. حمدي بدوي الطاهري، سياسة الحكم في لبنان، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م، ص ١٤٩-١٥٠.

[5] المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم ٢٧ الصادر في ١٦ شباط لعام ١٩٥٧.

قرارات هذا المجلس من قوة شخصيته وإن حُرم من حق التصويت على القرارات، ويستطيع التأثير عليه من خلال رده للقرارات الصادرة عنه لإعادة النظر بشأنها؛ أي أن ذلك لا يعني أن رئيس الجمهورية في لبنان أصبح كرئيس الوزراء البريطاني، فهو ليس الحاكم الفعلي الوحيد وليس ملكاً لا يحكم، بل مازال يتمتع بصلاحيات مهمة في السلطة التنفيذية ويمارسها بالمشاركة مع رئيس الحكومة شريكه الثاني في السلطة التنفيذية في إطار مؤسسة مجلس الوزراء، وإن المشاركة بين رئيس الجمهورية من جهة ورئيس الحكومة والحكومة من جهةٍ أخرى كرس الثنائية التنفيذية المتساوية نسبياً بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة.

وبالتالي فإنَّ النظام اللبناني هو نظام ترويكا الحكم لأن الدستور هو الذي أقام هذا النوع من الحكم، حيث أصبحت الممارسة السياسية تقوم على توافق الرؤساء الثلاثة أو ما يسمى بالترويكا الرئاسية[1]. لقد أصبحت المصالح الشخصية والمكاسب الفردية هي التي تحدد نمط الممارسة السياسية في الدولة ويتصرف كل رئيس على أنه المرجعية الوحيدة لطائفته ويحدد مسلكه السياسي حسب مصلحته الشخصية، ولقد أدى ذلك إلى تحجيم وربما إلغاء دور مجلس الوزراء ومجلس النواب.

وأخيراً نرى أن العمل السياسي في لبنان يتوقف على إرادة الرؤساء الثلاثة ومدى توافقهم، وإن حدث خلاف بين هؤلاء الرؤساء الثلاثة فإنه يشكل خطراً على الدولة ومؤسساتها، فقوة وضعف كل رئيس تتوقف على تحالفه مع الآخر.

لقد أشرنا إلى أن النظام البرلماني يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية " رئيس الدولة والوزارة المسؤولة" وبعد أن تعرفنا على رئيس الدولة غير المسؤول في النظام البرلماني البريطاني (الملك) والعراقي واللبناني، سننتقل لدراسة الوزارة المسؤولة وذلك على النحو التالي.

---

[1] د. اسماعيل الغزال، الدساتير والمؤسسات السياسية، مرجع سابق، ص ١٩٨.

المبحث الثاني
وزارة مسؤولة أمام البرلمان

نعلم أنَّ النظام البرلماني يأخذ بثنائية السلطة التنفيذية، حيث يُقسم النظام البرلماني السلطة التنفيذية بين طرفين أولهما رئيس الدولة، والطرف الثاني هو الوزارة.

ورأينا أنَّ رئيس الدولة في النظم البرلمانية يكون غير مسؤول ولا يملك سلطاتٍ حقيقية وفعلية في شؤون الحكم ، لذلك كان لا بد من وجود بديل يتحمل المسؤولية وتنتقل إليه السلطات الفعلية، ألا وهي الوزارة. كما أن الاختصاصات التي تمنحها الدساتير لرئيس الدولة في هذه النظم لا يمارسها بمفرده، بل يمارسها عن طريق وزرائه ومن هنا لزم أن تكون جميع قراراته ممهرة من الوزراء المختصين. وعلى هذا النحو تعتبر الوزارة المحور الرئيسي في النظام البرلماني وحجر الزاوية[1]. ويقع على عاتق الوزارة أصلاً عبء ممارسة السلطة الفعلية في إدارة وتصريف شؤون الحكم[2].

وبالتالي سوف ندرس خصائص الوزارة وتكوينها ومهامها في بريطانيا والعراق ولبنان، وذلك في المطالب الأتية:

المطلب الأول: خصائص الوزارة

المطلب الثاني: الوزارة في بريطانيا

المطلب الثالث: الوزارة في العراق

المطلب الرابع: الوزارة في لبنان

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ٩٩.

[2] **Sir Ivor Jennings**, Cabinet Government, Cambridge university press, third edition, 1969, P.1.

المطلب الأول
خصائص الوزارة

للوزارة في النظام البرلماني العديد من الخصائص سوف نجملها في الفروع التالية:

الفرع الأول: استناد الوزارة إلى ثقة البرلمان

الفرع الثاني: الوزارة وحدة متجانسة ومتضامنة

الفرع الثالث: جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارية

الفرع الرابع: المسؤولية الوزارية أمام البرلمان

الفرع الأول
استناد الوزارة إلى ثقة البرلمان

تكوِّنُ الوزارة في النظام البرلماني هيئة جماعية وذات مسؤولية جماعية تحمل اسم مجلس الوزراء ولها رئيس هو رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول[1]. وهي مكونة من أعضاء ليسوا مجرد موظفين إداريين ينفذون سياسة يرسمها لهم غيرهم، ولكنهم رجال سياسة يتولون مسؤولية وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها والدفاع عنها أمام البرلمان، لذلك ولأنهم رجال سياسة بالمعنى الصحيح فمن الممكن اختيارهم من بين أعضاء البرلمان دون أن يترتب على هذا الاختيار فقدانهم لعضوية المجلس النيابي.

---

[1] بالرغم من أن لقب Prime minister (الوزير الأول) هو التعبير المستعمل في الغالب لوصف رئيس الحكومة في النظام البرلماني، فإن دساتير كثير من الدول تستعمل ألقاباً مختلفة لوصف رئيس الحكومة، فبالإضافة إلى اللقب المذكور أنفاً هناك ألقاباً أخرى مثل: ١- رئيس الوزراء ٢- الوزير الرئيس ٣- رئيس الحكومة ٤- رئيس الوزارة ٥- رئيس مجلس الوزراء ٦- المستشار وهذا اللقب يطلق على رئيس الوزراء في ألمانيا الاتحادية. انظر: د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٨٣ هامش (١).

فالوزارة ليست مجرد أداة في يد سلطة سياسية أخرى في الدولة، فهي ليست خاضعة للرئيس كما هو شأن الوزارة في النظام الرئاسي؛ لأنها في النظام البرلماني يلزم أن تفوز بثقة المجلس النيابي وهي ليست تابعة وخاضعة لهذا الأخير، وإلاّ لما جاز لها أن تحل أو تفض جلساته، وهي اختصاصات لا يمكن الاعتراف بها للحكومة في النظام المجلسي. ففي النظام البرلماني تمتلك الوزارة سلطة التقرير في المجال التنفيذي، أي أن لها اختصاص رسم السياسة العامة للدولة، وإصدار ما يلزم من قرارات لتنفيذها، فالوزارة يجب أن يكون لها قسط من الاستقلال عن البرلمان[1].

أما في النظام الرئاسي فإن الوزراء لا يكونون هيئةً لها كيانها الخاص، وإنما هم عددٌ من السكرتيرين الذين تنحصر مهمتهم في تحضير القرارات وإعداد المعلومات اللازمة لاتخاذها من قبل رئيس الدولة الذي يختص وحده بمباشرة السلطة التنفيذية. وكذلك في نظام حكومة الجمعية، فإن للوزارة مهمة واحدة تنحصر في تنفيذ السياسة العامة ومختلف التوجيهات الصادرة عن البرلمان بوصفه صاحب السلطتين التشريعية والتنفيذية، وما الحكومة إلا مجرد تابع له[2].

الفرع الثاني
الوزارة وحدة متجانسة ومتضامنة

تكون الوزارة في النظام البرلماني متجانسة ومتضامنة؛ ويعني ذلك انتماء جميع أعضائها إلى حزب واحد، وهو الحزب الذي حصل على الأغلبية في الانتخابات وهو ما يكفل لها الاستقرار الذي تتطلبه الحياة السياسية فضلاً عن أنها بحكم اختصاصها برسم السياسة العامة للدولة، يجب أن يكون أعضاؤها متفاهمين في المبادئ الأساسية ومتضامنين في تحمل المسؤولية، مدينين بنفس الفلسفة وخاضعين

[1] د. أحمد سلامة أحمد بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٤.

[2] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ١٦٧.

لزعيم سياسي واحد هو رئيس مجلس الوزراء، كل ذلك لا يتحقق ما لم تكن الوزارة منبثقة عن حزب واحد فاز بالأغلبية في الانتخابات[1].

فالتجانس أمرٌ ضروري لاستقرار الحكومة في النظام البرلماني لأن تشكيلها من أعضاء تتباين مذاهبهم وأفكارهم السياسية -لاختلاف انتماءاتهم الحزبية - يجعلها غير قادرة على الثبات والاستقرار، وهذا ما حدث فعلاً للحكومات في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة (١٩٤٦ -١٩٥٨م)[2].

ومع ذلك فإنَّ شرط التجانس أمر يخضع لظروفٍ سياسية متغيرة، فقد تفرض هذه الظروف تشكيل الوزارة من أعضاء لهم انتماءات سياسية متنوعة ويتحقق ذلك في أحوال عديدةٍ منها[3]:

الحالة الأولى: في حالة عدم حصول حزب واحد من الأحزاب المتنافسة في الانتخابات البرلمانية على الأغلبية المطلقة : وتسمى الوزارة في هذه الحالة بالوزارة الائتلافية، وتسمى أيضاً بوزارة الوسط أو وزارة التركيز إذا تكونت من عدة أحزاب متقاربة في مبادئها السياسية أو حتى إذا تكونت من أحزاب متضاربة في الاتجاهات السياسية الرئيسية (يمين، يسار، وسط)، إلا أن كلاً منها يسير خطوة نحو الآخر لتقريب المواقف.

ويرَّى البعض أنَّ الوزارة الائتلافية غالباً لا تتمكن من إقامة تعاون حقيقي مع البرلمان ، لأنها عاجزة فعلاً عن تحقيق ذلك التعاون فيما بين أعضائها ذوي الانتماءات الحزبية والسياسية المختلفة، بل إنها -على ما يبدو -تنفق من الوقت والجهد في فضّ ما يقوم بين أعضائها من خلافات أكثر مما تنفق في تصريف شؤون البلاد وتنفيذ السياسة العامة للوزارة. كل ذلك أدى إلى القول بأنّ الوزارة الائتلافية غير القادرة على وضع سياسة ثابتة ومنسجمة تتنافى مع أصول النظام البرلماني، إلا أن جانب من الفقه يتحفظ على الملاحظة السابقة في احتمالين: الأول: وجود حزب

---

[1] د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٩٤٤.

[2] د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٩٦.

[3] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٢٤. ؛ سالم ماضي العجمي، النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢م، ص ٢٣-٢٤.

قوي ومسيطر يمتاز بتنظيم داخلي محكم داخل الوزارة الائتلافية الأمر الذي من شأنه طبع هذه الأخيرة بنوع من الاستقرار، والثاني : وجود وزارة مكونة من أعضاء ينتمون إلى أحزاب غير متناقضة مذهبياً أو أيديولوجياً، الأمر الذي من شأنه أن يضفي على المنازعات السياسية طابعاً عملياً وفنياً وهو ما ينشئ بين الأحزاب المشتركة في الوزارة ائتلافاً قوياً ومستقراً[1].

الحالة الثانية : حالة أن تشكل الوزارة من أعضاء لهم انتماءات سياسية مختلفة بقصد القيام بمهمة محددة لفترة مؤقتة كالإشراف على سير الانتخابات العامة مثلاً، على أن تغادر الحكم بعد أداء هذه المهمة ويطلق على الوزارة في هذه الحالة " وزارة عمل " أو " وزارة إدارية " للتدليل على أنها ذات طابع مؤقت لأنها مكلفة بأداء مهمة معينة[2] .

الحالة الثالثة: حالة الرغبة في مواجهة خطر قومي أو وطني جسيم يهدد أمن الدولة وسلامتها كخطر الحرب مثلاً، أو يهدد اقتصادها بالدمار كأزمة مالية شديدة أو حصار اقتصادي أو ما شابه ذلك وتشكل الوزارة في هذه الحالة -عادةً - من أعضاء ينتمون إلى جميع أو إلى الغالبية العظمى من الأحزاب المعترف بها في الدولة، وتسمى ب " وزارة الاتحاد المقدس " للتدليل على أنها لا تمثل حزباً معيناً وإنما تمثل الأمة بأكملها[3].

والحقيقة أنَّ الوزرات الائتلافية لا تعمِّر طويلاً لأن الاتفاق في الرأي بين أعضاء الوزارات الائتلافية لا يكون إلا جزئياً وفي بعض المسائل فقط، ولذلك وبمجرد

---

[1] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٨٠. كما هو الحال في حكومة ديفيد كاميرون في بريطانيا حيث لم يتمكن أي من الحزبين الكبيرين (العمال والمحافظين) من إحراز الأغلبية المطلقة في الانتخابات التشريعية التي جرت في ٧ أيار من عام ٢٠١٠، فقد فاز حزب المحافظين ب ٣٠٦ مقعداً من أصل مقاعد مجلس العموم، في حين فاز حزب العمال ب ٢٥٨ مقعداً، ونظراً لأنه يشترط لتشكيل الوزارة أن يفوز الحزب على ٣٢٦مقعداً على الأقل، فقد اضطر ديفيد كاميرون إلى التحالف مع حزب الديمقراطيين الأحرار الذي فاز ب ٥٧ مقعداً ليتمكن من تشكيل الوزارة. انظر: د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية....، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ٥٣٨.

[2] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٨٧.

[3] د. محمد الحلاق وآخرون، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

اصطدام الوزارة بمسألة من المسائل التي يختلف فيها الرأي بين الأحزاب المختلفة الداخلة في تكوين الوزارة فإن الائتلاف ينحل فتسقط الوزارة[1].

الفرع الثالث
جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة

ينفرد النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة بأنه النظام الوحيد الذي يجيز أن يكون الوزير من بين أعضاء البرلمان أو من خارجه، وبعبارة أخرى إنه يجوز في النظام البرلماني أن يكون الوزير برلمانياً في آن واحد، ويجوز أيضاً أن يكون الوزير خارج البرلمان، فالأصل إذن هو أن يكون الوزير برلمانياً ولكن هذه القاعدة ليست مطلقة؛ أي أن النظام البرلماني يجيز أن لا يكون الوزير برلمانياً في الوقت نفسه ومع ذلك يسمح بدخوله إلى البرلمان -مع أنهم ليسوا أعضاء فيه -ويجلسون في ذات القاعة مع الأعضاء، ويسمح لهم بالاشتراك في المناقشات والحجج والآراء التي تطرح داخل البرلمان[2]. وخروجاً على القواعد التقليدية للنظام البرلماني حظر دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥م الجمع بين عضوية مجلس النواب ومنصب رئيس وعضوية مجلس الوزراء أو أي عمل أو منصب رسمي أخر (المادة ٤٩/سادساً) بنصها على أنه لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي أخر.

---

[1] د. حميد حنون خالد، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٦٩.

[2] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٨١. ولكن هذه القاعدة لا تطبق في إنكلترا حيث لا يسمح بدخول البرلمان إلا للوزراء المختارين من المجلس، أما الوزراء المعينون من خارج المجلس فلا يحق لهم دخول البرلمان، فالوزراء الأعضاء في مجلس العموم لا يستطيعون دخول مجلس اللوردات والعكس صحيح فالوزراء الأعضاء في مجلس اللوردات لا يستطيعون دخول مجلس العموم وهذا معناه أن الوزير لا يحق له الدخول إلا في المجلس الذي يتمتع بعضويته؛ لأجل ذلك تم ابتكار نظام المساعد البرلماني ليكون بمثابة صلة الوصل بين الوزير والبرلمان راجع: د. نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٧م، ص ٨٢-٨٣.

الفرع الرابع
المسؤولية الوزارية أمام البرلمان

الأصل أنَّ الوزراء مسؤولون مسؤولية شاملة مدنياً عن الأضرار التي تنجم عن ممارستهم لوظائفهم، ومسؤولون جنائياً عن الجرائم التي يرتكبونها أثناء تأديتهم لوظائفهم وتكون مجرمة بنصٍ في قانون العقوبات[1].

وصحيح أن هذه المسؤولية بصفتيها -الجنائية والمدنية -للوزراء ليست من خصائص النظام البرلماني إلاّ أن ما يميز النظام البرلماني هو المسؤولية السياسية التي تشمل جميع أعمال الوزراء وتصرفاتهم، إيجابية كانت أم سلبية، مشروعة أو غير مشروعة، عمديةً كانت أم غير عمدية، أي أن البرلمان لا يبحث فقط عن مدى مطابقة الإجراءات التي اتخذتها الوزارة للقانون، بل يتجاوز ذلك ليبحث في مدى ملاءمتها للظروف الواقعية التي صدرت فيها ، ومدى توافقها مع الصالح العام، ومدى تحقيقها لرغبة الأغلبية البرلمانية[2].

وهذه المسؤولية توصف بأنها سياسية بالنظر إلى طبيعة الجزاء الذي يترتب على ثبوتها، وهو جزاء سياسي فقط (استقالة الوزير أو عزل الوزير)؛ وذلك في حال عدم موافقة البرلمان على سياسة هذه الوزارة أو سياسة هذا الوزير، كل ذلك بعكس المسؤولية الجنائية التي تنشأ عن ارتكاب جرائم محددة منصوص عليها في قانون

---

[1] د. سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية المعاصرة وعلاقته بمبدأ الفصل بين السلطات، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٠م، ص ٣٠٤ وما بعدها. وللمزيد حول المسؤولية المدنية والجنائية راجع: د. محمد وحيد الدين سوار، شرح القانون المدني- النظرية العامة للالتزام ، الجزء الأول، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٣م. ؛ د. عبود السراج ، قانون العقوبات العام، منشورات جامعة دمشق، الطبعة السادسة، ١٩٩٣م، ص ٢٩٨ وما بعدها.

[2] د. محمود عاطف البنا، الوسيط في النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٣٨٨. وللمسؤولية السياسية للوزارة خصائص عديدة وهي: ١- تحقق المسؤولية السياسية لا يستلزم ثبوت خطأ سياسي ٢- المسؤولية السياسية تشمل رقابة المشروعية ورقابة الملائمة ٣-المسؤولية السياسية ليست مسؤولية شخصية ٤- المسؤولية السياسية لا يمكن إثارتها لاحقاً. انظر: عبد الله محمد خير العجمي، محاكمة الوزراء في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق ، ٢٠١١م، ص ٢٩-٣٢.

العقوبات، ويترتب على ارتكابها توقيع جزاء جنائي يمس المحكوم عليه في حريته أو في ماله أو في الاثنين معاً[1].

وقد عرّف الفقيه موريس دوفرجيه المسؤولية السياسية الوزارية بأنها" إمكانية البرلمان بإرغام الوزارة على الاستقالة بالتصويت على حجب الثقة، وهي نوع من عزل المجالس لأعضاء الحكومة، وهو عزل يتخذ شكل تصويت المجالس على حجب الثقة عن الحكومة الذي يجب أن ينسحب على الوزراء"[2]. وعرفها بعض الفقه الإنكليزي بأنها تعني " أن الوزارة والوزراء مدينين بالتزامات إلى البرلمان بوجوب الحضور والإجابة في مجلس العموم عن سياستها أو سياستهم[3].

وعرَّفها البعض [4]بأنها" مكنة دستورية تخول البرلمان أو المجلس المنتخب سحب الثقة من الوزارة أو الوزير نتيجة لأعمالها أو لأعماله حسب الأحوال، والتي تخالف بها أو يخالف به نصٌ قانوني أو دستوري أو لا تتطابق مع المصالح العليا للدولة " . وعرفها أخرون[5] بأنها " حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير و ذلك نتيجة سحب الثقة منها".

بينما ذهب آخرون[6] للقول بأنها " ذلك الحق الذي يخول البرلمان المنتخب سحب الثقة من هيئة الوزارة كلها كوحدة، أو من أحد الوزراء بمفرده، متى كان التصرف الصادر من الوزير أو من الحكومة مستوجباً للمساءلة، ويترتب على هذا التصرف البرلماني وجوب استقالة الوزارة أو الوزير ، وذلك نتيجة سحب الثقة منهما ".

---

[1] د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٩٩.

[2] د. موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٧.

[3] **Michael Allen and Brain Thompson**, Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law, 9th edition, Oxford university, 2006, P.250.

[4] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة....، مرجع سابق، ص ٨٥.

[5] د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٩٢٨.

[6] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.....، مرجع سابق، ص ٢٠٣.

ومن هذا التعريف الأخير نرَّى أنه يتناقض مع رأي الدكتور سعيد السيد علي والذي يرَّى أن تحقق المسؤولية السياسية لا يستلزم ثبوت خطأ سياسي، لأنها تتسع لتشمل جميع أعمال الوزراء وتصرفاتهم الإيجابية والسلبية المشروعة وغير المشروعة، العمدية وغير العمدية[1]، ونحن نتفق مع هذا الرأي لأن المسؤولية السياسية للوزارة واسعةً، وتشمل جميع أعمال الوزراء وتصرفاتهم، وإذا كانت المسؤولية القانونية تقوم على ثلاثة أركان هي الخطأ والضرر والعلاقة السببية، فالأمر يختلف في المسؤولية السياسية فلا يتطلب قيامها حدوث خطأ من الوزير أو الوزارة، ولا وجود ضرر ينتج عن هذا الخطأ لأنه في بعض الحالات لا يوجد خطأ في الأصل وبالتالي لا يحتاج الامر لإثبات علاقة سببية بينهما.

لذلك تنعقد المسؤولية السياسية لا عن الاعمال التي يخالف فيها الوزراء نصاً قانونياً فقط، وإنما عن الأعمال التي لا يمكن تكييفها بمقتضى نصوص قانونية على أنها أخطاء قانونية، ويقصد بذلك الأعمال التي تنشأ عن السياسة العامة والتي يتبين أنها لا تتفق ومصالح الدولة، فإذا كان وجود خطأ سياسي أو أي خطأ لوزير معين أو رئيس مجلس الوزراء يكون مبرراً لتحريك المسؤولية السياسية للوزارة أو الوزراء فإن هذا الخطأ ليس ضرورياً لتحقق المسؤولية السياسية للوزارة، أي أن الخلاف السياسي بين الوزارة والبرلمان كافٍ لأن يشرع البرلمان في تحريك مسؤولية الوزارة[2]. والمسؤولية السياسية قد تكون فردية تنصب على وزير معين أو وزراء محددين بأشخاصهم؛ بمعنى أن ينسب تصرف إلى وزير بعينه أو إلى عدد محدد من الوزراء بحيث لا يجوز اعتبار الوزارة كلها مسؤولة عنه، وهذا لا يحدث إلا فيما يتعلق بالمسائل التي يستقل الوزير بالتصرف فيها ومما يدخل في اختصاصاته، وتؤدي هذه المسؤولية إلى استقالة الوزير منفرداً [3]. وقد تكون المسؤولية جماعية تضامنية

---

[1] د. سعيد السيد علي، المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، مصر، ٢٠٠٨م، ص ٤٢.

[2] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣م، ص ١٥٣.

[3] **Hilaire Barnett**, Constitutional and Administrative Law, Rout ledge , London and New york, Eighth edition, 2011, PP. 286-290.

تقع على عاتق رئيس مجلس الوزراء أو كافة أعضاء الحكومة نتيجة خطأ في السياسة العامة لتلك الحكومة وتؤدي إلى استقالتهم جميعاً[1] . وإذا تقررت مسؤولية أحد الوزراء وجب عليه أن يعتزل من منصبه بمفرده، أما الوزارة فتبقى في الحكم إلا إذا قرر رئيس مجلس الوزراء التضامن مع الوزير المختص على أساس ان سياسة هذا الوزير تمثل جزءً من السياسة العامة للوزارة بأكملها.

والمسؤولية الجماعية للوزارة تعني أن يكون جميع الوزراء متضامنين في حمل المسؤولية عن القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء، يستوي في ذلك من أيدها أو من عارضها لأن من واجبات الوزير في هذا النظام أن يتضامن مع زملائه في حمل المسؤولية حتى ولو لم يوافق على سياسة المجلس وقراراته لأن البديل الوحيد المتاح له، وذلك إن أراد أن يُخلي مسؤوليته، هو أن يقدم استقالته، وتتحقق المسؤولية التضامنية أيضاً عن أعمال رئيس الوزارة ذاته لكون الوزارة مسؤولة عن أعماله [2].

ومما سبق نرَّى أنَّ المسؤولية التضامنية تختلف عن المسؤولية الفردية **من حيث النطاق:** فإن المسؤولية الجماعية تمتد لتشمل هيئة الوزارة بأكملها ، أما المسؤولية الفردية فتقع على عاتق وزير معين ولا تمتد لتشمل غيره. **أما من حيث المدى:** فالمسؤولية الجماعية لا تستثني أحداً من الوزراء ، إذ تقع مسؤولية الوزارة عن السياسة العامة التي تسير عليها أمام البرلمان، ويجب الحصول على تأييده لها، وإذا اعترض البرلمان على هذه السياسة ولم يوافق عليها فإن هذا يعني سحب الثقة. **أما من ناحية الآثار:** فإنه في المسؤولية الجماعية تفقد الوزارة ثقة البرلمان المنتخب فتسقط بأكملها أما بالنسبة للمسؤولية الفردية فإن المجلس إذا سحب الثقة من أحد الوزراء تحتم عليه تقديم استقالته من الوزارة[3] .

---

[1] **Hilaire Barnett**, Constitutional and Administrative Law, op . cit ,PP.282-285.
Stephen Buckley, The prime minister and cabinet, Edinburgh university, 2006, P. 71.

[2] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ١٧٩.
John Alder, Constitutional and Administrative Law, op. cit , P . 224-225.

[3] د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٤٠-٤١.

لم تنشأ المسؤولية السياسية من وحي أفكار وأيديولوجيات وصفها المفكرين والساسة وعمل على تطبيقها الحاكمون، وإنما نشأت وتطورت بناءً على أحداث تاريخية مرتبطة بنشأة الوزارة في إنكلترا. وإذا كانت المؤسسات الدستورية والأنظمة السياسية في الغرب قد نشأت وتطورت في سياق التطور التاريخي لمجتمعاتها، فإنها في الدول العربية ومنها العراق ولبنان لم تأتِ نتيجة تطور مماثل، إنما اعتمدت نماذج دستورية متطورة، فقد قامت المؤسسات الدستورية فيهما على بُنى مجتمعية تختلف عن البُنى المجتمعية للدول التي اقتبست منها أنظمتها الدستورية، وتحت تأثير إشكالية الاختلاف بين البنى المجتمعية جرى تعديل المبادئ المعتمدة في الأنظمة البرلمانية لكي تلائم التركيبة الاجتماعية لهذه البلاد، وهذا ما اعتبر انحراف عن النظام البرلماني الصحيح؛ وبالتالي فقد لعبت الظروف الواقعية دوراً مهماً في تطور ونشأة المسؤولية السياسية للوزارة في كلٍ من العراق ولبنان.

وبالتالي سندرس المسؤولية السياسية الوزارية وتطورها في إنكلترا والعراق ولبنان وفق الآتي :

أولاً - المسؤولية السياسية للوزارة في إنكلترا.

نشأت المسؤولية السياسية للوزارة في إنكلترا ومرت بتطور طويل انتهى بها إلى مفهومها المعاصر[1]، ففي عهد الملكية المطلقة كانت السيادة مصدرها الملك وكان هو الذي يقوم بممارسة كافة مظاهرها وتسيير أمور الحكم ، وكان يعاونه في ذلك جماعةً من الموظفين وعدد من المجالس المختلفة ولم يكن للمسؤولية أي وجود في ذلك الوقت تطبيقاً للقاعدة التي كانت سائدة وقتها وهي أن الملك لا يخطئ(The King can no wrong). وبما أنه كذلك فهو غير مسؤول، أما مستشاروه، أو وزراؤه فهم مسؤولون جنائياً ومدنياً أمام المحاكم العادية، وهكذا فقد حلّ الإنكليز هذه المعضلة في تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها، وذلك بنقل

[1] ويرى جانب من الفقه أن المسؤولية السياسية للوزارة جاءت من ناحية كندا لا من جهة انكلترا، حيث أن المسؤولية السياسية ابتدأت عندما أمحت كندا عام ١٨٢٩ أن يكون لديها حكومة ، وهذه الحكومة تكون مسؤولة وإن كانت لم تحدد نوع هذه الحكومة المسؤولة وكيفية المسؤولية لذلك فإن فكرة المسؤولية جاءت من ناحية كندا لا من ناحية بريطانيا. انظر: د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٥٦-١٥٧.

هـذه المسـؤولية مـن الملـك إلى مستشـاريه، أو وزرائـه. والمسـؤولية الوزاريـة لم تتبلـور وتصل إلى طابعها السياسي إلا بعد مرورها بعدة مراحل وهي كالآتي:[1]

١ -المسؤولية الجنائية.

٢ -المسؤولية الجنائية السياسية.

٣ -المسؤولية السياسية.

٤ -تطور المسؤولية الوزارية السياسية" دور هيئة الناخبين ".

١ - المسؤولية الجنائية:

استطاع مجلس العموم خلال القـرن الرابـع عشـر أن ينشـئ لنفسـه حقـاً يسـتطيع بمقتضاه إجراء رقابة على أعضاء الوزارة، وانعقد له الاختصـاص بتوجيـه الاتهـام إلى الـوزراء، وكـان يقـوم بـدور هيئـة المحلفـين باعتبـاره ممـثلاً لكافـة المقاطعـات الإنكليزية، في حين أسـندت سـلطة المحاكمـة إلى مجلس اللـوردات علـى أسـاس أن المجلس الكبير كان الهيئة المختصة بمحاكمة رجال الدولة، وأن مجلس اللوردات هـو في الواقـع المجلـس الكـبير نفسـه فاختصاصـه في ذلـك يكـون قانونيـاً بإصـدار العقوبة المناسبة كالغرامة ومصادرة الأموال، أو السجن أو النفي أو الإعدام[2].

وكـان أول اتِّهـام باشـره البرلمـان في إنكلـترا عـام ١٣٧٦ عنـدما اتَّهـم مستشـار الملـك لـورد لاتيمـر " Lord latimer" بعدائـه لفكـرة الإصـلاح الـديني الـتي كانـت تهدف إلى اسـتقلال الكنيسـة وحكـم عليـه بـالعزل والغرامـة، وتوالـت الاتهامـات في عهد الملك ريتشارد الثاني الذي كان عهده مضطرباً كثرت فيه الاتهامات. وفي عـام ١٤٥٠ اتُهـم ايـرل سـفوك بإضـاعة" مـين ونومانـدي " وأنـه بـاع نفسـه بالرشـوة إلى ملـك فرنسا بعقد هدنة تور[3].

---

[1] للمزيد عن نشأة المسؤولية الوزارية في إنكلترا راجع د. ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، ٢٠١٢-٢٠١٣م، ص ٢٠١-٢٠٣.

[2] د. عصام نعمة اسماعيل، محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م، ص١٣٥-١٣٩.

[3] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ١٠٦.

٢ -**المسؤولية الجنائية السياسية:** استمرت طريقة الاتهام الجنائي بوصفها الوسيلة الوحيدة لإثارة مسؤولية الوزراء أمام البرلمان حتى القرن السابع عشر، وخلال القرن السابع عشر وفي فترة حكم أسرة ستيوارت عمل البرلمان على تطوير مبدأ المسؤولية الوزارية لتلافي أوجه العيوب المصاحبة لنظام الاتهام الجنائي، حيث أقر عدد من المبادئ المتعلقة بإجراءات الاتهام الجنائي منها أنه لا يجوز حل أو تأجيل البرلمان أو استعمال حق العفو أثناء الاتهام[١].

وبعد ذلك خطا مجلس العموم خطوةً أخرى نحو تحول المسؤولية الوزارية إلى مسؤولية جنائية سياسية، حيث لم يقتصر اتهامه للوزراء على الأمور الجنائية البحتة وإنما استخدمه أيضاً في حال ارتكابهم أخطاء جسيمة وهم بصدد ممارسة مهامهم الوظيفية، أو عند قيامهم بعمل لا يتفق ومصلحة البلاد حتى لو لم يكن مكوناً لجريمة جنائية، كما لو تمّ إبرام معاهدة ضارة بمصلحة البلاد بناءً على مشورتهم. وبالإضافة إلى ذلك فقد اعترف مجلس اللوردات لنفسه بحق تحديد العقوبة بحرية؛ أي أن سلطة مجلس اللوردات أصبحت مطلقة في تكييف الجريمة وتحديد العقوبة المناسبة[٢]. وهكذا استطاع البرلمان في ظل الصراعات السياسية المريرة أن يوسع من نطاق تطبيق الاتهام الجنائي و أخذ يستخدمه لتحقيق أهداف سياسية.

٣ -**المسؤولية السياسية:** مع بداية القرن الثامن عشر خفت حدة الصراعات السياسية، وبدأ البرلمان يبتعد عن الطابع الجنائي للاتهام متخذاً من هذا الأخير وسيلةً لإبعاد الوزير المعني فقط، فاقتصرت العقوبة على العزل دون أن يُجرد الوزير من ثروته أو شرفه فتحولت وظيفة الاتهام من جنائية إلى سياسية، إذ يكفي أن يُهدد البرلمان بتحريك الاتهام الجنائي حيال الوزير المعني حتى يسارع هذا الأخير وقبل البدء بإجراءات الاتهام وهرباً من العقوبة بتقديم استقالته[٣].

---

[١] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة....، مرجع سابق، ص ٤٢. وقد تقرر هذا المبدأ فيما بعد في قانون توارث العرش لعام ١٧٠١ حيث نص على أنه " لا يجوز أن يصدر عفو بخاتم المملكة البريطانية، أو يطالب به عندما يوجه اتهام من البرلمان ويقره مجلس العموم". انظر: د. حسن البحري، النظم السياسية، الطبعة الثانية، دون ناشر، ٢٠١٥م، ص ١٧٦.

[٢] د. محمد الحلاق و أخرون، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٩٢.

[٣] د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية...، مرجع سابق، ص ٥٤.

ففي عام ١٧٤١ طلب النواب إقالة السير روبرت والبول Robert Walpole من رئاسة الوزراء فاعترض والبول على ذلك مدَّعياً أن في طلب النواب إبعاد أحد خدام الملك دون اقترافه أي جريمة، اعتداءً صارخاً على حقوق التاج، و لكنه اضطر للاستقالة عندما فقد الأغلبية في المجلس عقب انتخابات مجلس العموم عام ١٧٤٢ بعد أن فقد ثقة مجلس العموم الذي أصدر قراراً بذلك، وتعتبر هذه الاستقالة نقطة البداية للمسؤولية السياسية للوزراء[١].

وإن استقالة والبول رغم كونه رئيساً للوزارة لم تؤدِ إلى استقالة الوزارة بأكملها وإنما اقتصرت عليه بمفرده، أما زملاؤه في الوزارة فقد ظلوا في مراكزهم، وما ذلك إلا لأن "مبدأ التضامن الوزاري" لم يكن قد ظهر بعد[٢].

٤ -تطور المسؤولية الوزارية السياسية" دور هيئة الناخبين ":

في عام ١٧٨٣ تألفت وزارة وليم بت William pitt من زعماء حزب التوري، بعد إقالة وزارة بورتلند وكانت الأغلبية البرلمانية تؤيد الوزارة المقالة، فقام نزاع بينها وبين أغلبية مجلس العموم وظلت الوزارة في مركزها اعتماداً على إرادة الملك وتأييد مجلس اللوردات الذي كان إلى جانب الملك في هذا النزاع الخطير الذي كاد أن يقضي على جميع السوابق الدستورية التي تم تقريرها، ولكن كانت مظاهر الرأي العام تدل على أنه ميال لجانب الحكومة، فقد رفض وليم بت الاستقالة على الرغم من الهزائم المتعددة التي منيت بها وزارته في البرلمان، كما لم يشأ " وليم بت " أن يحل مجلس العموم ذا الأغلبية المعادية قبل أن يعمل على كسب الرأي العام في جانبه، فانتهز "وليم بت" هذه الفرصة وقام بحل مجلس العموم لاستفتاء الشعب و أجريت انتخابات عام ١٧٨٤ فكانت النتيجة أن انتصر " بت" انتصاراً ساحقاً، فدلّ

---

[١] **Stephen Buckley**, The prime minister and cabinet ,op. cit , P.72.

[٢] د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة"، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة، ١٩٩٩م، ص ٢٤.

S. A .de Smith, constitutional and administrative law, 2th edition , Penguin, Har-monds worth , 1973, PP.168-169.

ذلك على عدم تأييد الشعب لوجهات نظر البرلمان، وبذلك انتهى النزاع و أصبحت الوزارة مؤيدة بأغلبية مجلس العموم[1].

و ساعد على هذا الوضع الجديد التطورات الواضحة التي طرأت على حالة إنكلترا الاقتصادية والاجتماعية، والتي كان من نتائجها اتساع دائرة هيئة الناخبين، ولا سيما عقب الإصلاحات الانتخابية المتتالية والتي تطرقنا لها سابقاً(١٨٣٢ -١٨٦٧- ١٨٨٤- ١٩١٨- ١٩٢٨) والتي أدت إلى توسيع حق الانتخاب وتطور تنظيم وتكوين الأحزاب السياسية. **وقد ترتب على هذا التطور الجديد نتائج عدة وهي كالآتي**[2]:

أ -نظراً لكون هيئة الناخبين هي صاحبة السيادة العليا، فإن الوزارة باتت تبذل كل نشاطها لأن تكون على وفاق معها فتظلّ موضع ثقتها، وعلى هذا الوضع لم يعد عملها يقوم على إقناع البرلمان بسياستها العامة بل يقوم على إقناع الشعب، ولذلك يلجأ الوزراء عادةً إلى هيئة الناخبين ليدافعوا عن وجهات نظرهم، كما تسلك المعارضة السبيل نفسه.

ب -وبما أن الوزارة تستمد ثقتها من هيئة الناخبين لا من البرلمان، فإنه من الطبيعي أن تتخلى الوزارة عن مركزها إذا هُزمت في الانتخابات العامة، وبذلك لم تعد الوزارات تنتظر حتى يقترع المجلس الجديد بعدم الثقة بها، بل أصبحت تقدم استقالتها بمجرد ظهور نتائج الانتخابات. ويترتب على هذه القاعدة نتيجة أخرى مفادها أن هزيمة الوزارة في مجلس العموم لم تعد بمفردها كافية لوجوب استقالة الوزارة، وكذلك فإن الاقتراع ضد الوزارة إما أن تكون نتيجته حل المجلس و إما استقالتها وحلول وزارة من المعارضة محلها، وفي هذه الحالة الأخيرة يكون على

---

[1] د. حسن البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص١٨٣.

[2] د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية ...، مرجع سابق، ص ٥٦-٦٠.

الوزارة الجديدة القيام بحل المجلس لتقوي مركزها وتقدم الدليل على أنها موضع ثقة الشعب، وإلا فيصعب عليها القيام بالحكم[1].

ج -لم تكن نتيجة هذا التطور الجديد أن أصبح الشعب صاحب الحق في الحكم على الوزارات وتقرير مصيرها، بل أدى هذا التطور إلى نتيجة منطقية أخرى هي أن الشعب غدا يطالب بأن يفصل بنفسه في جميع المسائل المهمة وذلك عن طريق الاستفتاء.

د -أصبح دور الانتخابات في إنكلترا يتعدّى مجرد اختيار أعضاء مجلس العموم ليلعب دوراً مهماً في الحياة السياسية، فعندما يذهب الشعب الإنكليزي إلى صناديق الاقتراع عند إجراء الانتخابات العامة، فإنه يحدد سياسة الدولة من خلال مدة البرلمان ويختار الحزب الذي يعهد إليه بالسلطة؛ ولذا يستخلص بعض الفقهاء نتيجةً مهمة وهي أنه من خلال الانتخابات، وبسبب طبيعة نظام الحزبين في إنكلترا الذي يضع أمام الناخب الإنكليزي اختياراً واضحاً ، فإن النظام الإنكليزي يحوي من الناحية العملية عنصراً من عناصر الديمقراطية المباشرة في صورةٍ جديدة.

وبالتالي فإنَّ عملية اختيار الوزارات وانتخاب رئيس الوزراء تتم من قبل هيئة الناخبين، أي من قبل الشعب نفسه، وان مركز التوازن بين سلطتي الدولة " البرلمان و الوزارة " انتقل إلى الشعب بمفهومه السياسي أي إلى هيئة الناخبين التي أصبحت هي الحكم في المسائل الكبرى وفي مصير الوزارات[2].

و ترتب على هذه الظاهرة الجديدة أن مجلس العموم لم يعد في مركز أسمى من مركز الوزارة، بل كلٌ منهما يشغل مركزاً واحداً وكلُ منهما يعترف بخضوعه لسيد مشترك وهو هيئة الناخبين[3].

---

[1] يذهب العميد هوريو إلى القول بأن وجود حق الحل في النظام البرلماني لا يحقق التعادل أو التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فقط، وإنما بين ثلاث سلطات طالما أن سلطة الناخبين تقوم بدور الحكم لحل النزاع القائم بين هاتين السلطتين. راجع: د. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٦٠.

[2] د. حسن البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٨٥.

[3] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة..، مرجع سابق، ص ٤٥.

Anthony H. Birch, The British system of government, op. cit , PP.83-104.

ثانياً - المسؤولية السياسية للوزارة في العراق ولبنان.

رأينا أنَّ المؤسسات الدستورية والنظام السياسي في بريطانيا قد نشأ وتطور في سياق التطور التاريخي للمجتمع البريطاني ، بينما المؤسسات الدستورية والأنظمة السياسية في الدول العربية كالعراق ولبنان لم تأتِ نتيجة تطور مماثل، وإنما اعتمدت على نماذج متطورة أثبتت قدرتها على تنظيم المجتمع وتدبير شؤونه، فالنظام السياسي في العراق ولبنان قام على نموذج مختلف عن الدول التي اقتبست منها أنظمتها الدستورية؛ وبالتالي سنبحث في نشأة وتطور المسؤولية الوزارية في العراق ولبنان فيما يلي:

١ -المسؤولية السياسية للوزارة في العراق:

لقد عرف العراق أول وثيقة دستورية عندما كان تابعاً للإمبراطورية العثمانية بصدور القانون الأساسي العثماني عام ١٨٧٦[١] وعلى الرغم من عدم أخذ الدستور العثماني بشكلٍ كامل بقواعد النظام البرلماني، إلا أنه قد عالج بعض جوانب المسؤولية السياسية للوزارة بشكل قريب عما هو عليه الأمر في الأنظمة البرلمانية، فقد نصت المادة(٣٠) من الدستور على أن " وكلاء الدولة مسؤولون عن الأحوال والإجراءات المتعلقة بمأمورياتهم "[٢]، و إن كلمة وكلاء في الدستور تعني وزراء فالدستور العثماني نص على المسؤولية السياسية الفردية ولم يأتِ بنصٍ حول المسؤولية السياسية التضامنية للوزراء[٣].

وفي ٢١ من آذار عام ١٩٢٥ صادق الملك على القانون الأساسي العراقي و أمر بوضعه موضع التنفيذ و أوجد هذا الدستور (القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥) نوعاً من النظام البرلماني أُريد له أن يظهر بمظهر قريب من الصورة التقليدية للنظام البرلماني . فقد رأينا عندما تطرقنا لنشأة النظام البرلماني في العراق أن الدستور قد حدد الإطار العام للنظام السياسي في العراق في نص المادة/٢ / حيث نصت على " أن

---

[١] د. علي الوردي، لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، الجزء الثالث، بغداد، ١٩٧٢م، ص ١٢٨.

[٢] المادة (٣٠) من القانون الأساسي العثماني الصادر عام ١٨٧٦.

[٣] د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق الحديث، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤م، ص ١٤.

العراق دولة ذات سيادة وحكومته ملكية وراثية وشكلها نيابي ". وقد أقام الدستور العلاقة بين الوزارة ومجلس الأمة على أساس التعاون والتأثير المتبادل، فالتعاون يتجلى في إسهام الوزارة في وضع القوانين عن طريق إعداد مشروعات القوانين وتقديمها إلى مجلس الأمة[1].

أما التأثير المتبادل فقد أقرّ الدستور على قدرة الوزارة على الدخول إلى مجلس الأمة والتكلم فيه والتصويت إذا كان الوزراء أعضاء في مجلس الأمة، وكذلك حق حل مجلس الأمة المقرر للوزارة، في مقابل ذلك فإن لمجلس الأمة حق تحريك وتقرير المسؤولية السياسية للوزارة[2].

إلاَّ أنَّ دستور عام ١٩٢٥م نص على تركيز السلطة بيد الملك وتفوقه وهيمنته على الوزارة وعلى السلطة التشريعية، وقد أخذ الدستور بالمسؤولية السياسية للوزارة بنوعيها الفردية والتضامنية حيث نص على أن " وزراء الدولة مسؤولون بالتضامن أمام مجلس النواب عن الشؤون التي تقوم بها الوزارات ومسؤولون بصورة منفردة عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من الدوائر فإذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الأعضاء الحاضرين فعليها أن تستقيل وإذا كان القرار المذكور يمس أحد الوزراء فقط فعلى الوزير أن يستقيل"[3].

ولكن وضع المسؤولية السياسية للوزارة كان شاذاً عندما كان العراق تحت الانتداب البريطاني، فالوزراء مسؤولون أمام البرلمان ومع هذا فهم تحت نفوذ مستشاريهم الإنكليز وكثيراً ما احتج الوزراء على هذا الوضع الشاذ[4].

وعند سقوط النظام الملكي اعتمد دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨ المؤقت على تركيز السلطة، وجعل اختصاصات التشريع والتنفيذ بيد رئيس الوزراء، ولم ينص على المسؤولية السياسية للوزارة[5] ، وسار على منواله دستور ٤ نيسان لعام ١٩٦٣

---

[1] المواد (٢ - ١٩ - ٤٥ – ٦٢) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥.

[2] المواد (٢١ – ٥٤ – ٦٦/ف٢ – ٩٨ – ١٢٣) من القانون الأساسي لعام ١٩٢٥.

[3] المادة (٦٦) من القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥.

[4] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة...، مرجع سابق، ص ٦٠-٦١.

[5] المادتان (٢١- ٢٢) من دستور ٢٧ تموز لعام ١٩٥٨ المؤقت.

المؤقت ودستور ٢٢ نيسان لعام ١٩٦٤ بعدم نصهما على المسؤولية السياسية للوزارة، أما دستور ٢٩ نيسان عام ١٩٦٤ المؤقت كذلك لم ينص على المسؤولية السياسية للوزارة ،ولكنه نص على المسؤولية الجنائية للوزير[١]. وبعد إلغاء دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ وصدور دستور ٢١ أيلول لعام ١٩٦٨ وبموجب هذا الدستور لا توجد مؤسسة اسمها مجلس الوزراء وإنما كان رئيس الجمهورية هو الذي يعين ويعفي الوزراء ، والوزراء مسؤولون مسؤولية فردية أمام رئيس الجمهورية، وقد قرر الدستور أن رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس قيادة الثورة وهو القائد العام للقوات المسلحة ورئيس السلطة التنفيذية[٢].

وعند صدور دستور عام ١٩٧٠ المؤقت فإن مؤسسة مجلس الوزراء لم تكن من بين مؤسسات الدولة، واستحدث الدستور مؤسسة مجلس الوزراء بالتعديل الأول للدستور عام ١٩٧٣ حيث استحدث الفصل الرابع بعنوان مجلس الوزراء ونص في المادة ٧٠ منه على المسؤولية الجنائية للوزراء، وكان رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الوزراء وتشكلت أول وزارة في ظل هذا الدستور لها استقلالها في ١٦ تموز عام ١٩٧٩[٣].

وفي عام ١٩٩٥ صدر قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ والذي حلّ محل قانون المجلس الوطني رقم ٥٥ لسنة ١٩٨٠ فقد نص هذا القانون على الاستيضاح و السؤال والاستجواب كوسائل رقابية للمجلس الوطني على الوزارة[٤] ، ولكن رغم كل ذلك لا يمكنه عملياً أن يمارس رقابة على الوزارة ولا يمكن أن تكون الوزارة

---

[١] فقد نصت المادة (٧٥) من دستور ٢٩ نيسان لعام ١٩٦٤ المؤقت على أن " لرئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم في تأدية أعمال منصبه على الوجه المبين في القانون".

[٢] المادة (٥٠ / ف أ) من دستور ٢١ أيلول لسنة ١٩٦٨.

[٣] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة...، مرجع سابق، ص ٦٢.

[٤] فقد نص قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥ في المادة(٥٧) منه على أن " أولاً- للمجلس دعوة أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح او للاستفسار أو استجوابه وفقاً لأحكام النظام الداخلي. ثانياً- لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه عن طريق رئيس المجلس سؤالاً شفوياً أو تحريرياً إلى أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء يستوضح فيه عن قرار اتخذه الوزير أو تصرف أو موقف صدر منه يتعلق بسياسة أو شؤون وزارته على أن لا يكون السؤال متعلقاً بأمر معروض على القضاء.

مسؤولة أمامه لأن تحقق رقابة برلمانية؛ وذلك لأن السلطات كلها كانت تنحصر في يدٍ واحدة هي يد رئيس الدولة.

وبعد عام من الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣م صدر دستور ٨ آذار عام ٢٠٠٤ م المؤقت ، والذي سُمِّي قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، والذي كان بمثابة دستور للبلد وتوزعت السلطة بموجبه بين ثلاث جهات أساسية هي مجلس الرئاسة ومجلس الوزراء والجمعية الوطنية، وكانت مهمة الجمعية الوطنية(السلطة التشريعية) وضع دستور دائم للعراق وإزالة آثار النظام السابقة، ومجلس الوزراء كانت مهمته إدارة شؤون البلاد، أما مجلس الرئاسة فكانت مهمته الأساسية نقض القوانين الصادرة عن الجمعية العامة متى رأت ذلك مناسباً[١].

وحدد هذا القانون العلاقة بين السلطات بنصه على الفصل بين السلطات فقد نص على أن " تكون السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية منفصلة ومستقلة الواحدة عن الأخرى "[٢]، ولكنه رجح كفة السلطة التشريعية وقد نص على المسؤولية السياسية للوزارة وقضى بأن مسؤولية رئيس الوزراء أمام الجمعية الوطنية ولها سحب الثقة من رئيس الوزراء أو الوزراء مجتمعين أو منفردين[٣]. كما قرر حق الجمعية الوطنية في مراقبة الهيئات التنفيذية واستجواب المسؤولين بمن فيهم أعضاء مجلس الوزراء[٤] .

أما دستور عام ٢٠٠٥ م فقد تبنى صراحةً النظام النيابي البرلماني الديمقراطي وذلك في المادة الأولى منه، وإن النظام القائم على هذا الدستور ليس نظاماً برلمانياً بالمعنى الفني الدقيق ، وإنما هو أقرب إلى النظام الرئاسي وذلك لافتقاره إلى كثير من خصائص النظام البرلماني؛ فقد أعطى الدستور سلطات لرئيس الدولة تتنافى مع سلطات رئيس الدولة في النظام البرلماني، و إضعاف سلطات رئيس مجلس الوزراء وذلك بتقييد سلطاته، حيث يتوجب موافقة مجلس النواب على إقالة الوزير أو الوزراء

---

[١] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص٥٦-٥٧.

[٢] المادة (٢٤/ف ب) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م.

[٣] المادة (٤٠ / ف أ) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م.

[٤] المادة (٣٣ / ف ز) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لعام ٢٠٠٤م.

من الوزارة. إضافةً إلى ذلك فإن المشرع الدستوري سلك منهجاً خاصاً يقوم على عدم المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ورجح كفة السلطة التشريعية على كفة السلطة التنفيذية[1] . وكذلك فقد نص الدستور على المسؤولية السياسية للوزارة في المادة (٨٣) منه والتي قررت المسؤولية التضامنية والفردية أمام مجلس النواب[2] .

ومما سبق نرَّى أنَّ المسؤولية السياسية للوزارة نشأت في القانون الأساسي العراقي لعام ١٩٢٥ ، ثم تلاشت في الدساتير الجمهورية اللاحقة ثم عادت لتظهر بشكلٍ ضئيل في دستور عام ١٩٧٠ المؤقت بشكل سؤال أو استفسار أو استيضاح أو استجواب، ولكن ليس للمجلس الوطني تقرير مسؤولية الوزير أو الوزارة، ثم نشأت المسؤولية الوزارية من جديد وتطورت في قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية ، و أخيراً تطورت هذه المسؤولية في ظل دستور عام ٢٠٠٥م.

٢ - المسؤولية السياسية للوزارة في لبنان.

بعد انتهاء السيطرة العثمانية على لبنان وإقرار الانتداب، نشأ الكيان اللبناني فأصبح هناك دولة لبنانية عُرفت بالجمهورية اللبنانية لاحقاً بعدما عُرفت بدايةً بدولة لبنان الكبير[3].

وقد وُضع الدستور اللبناني في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ و أعُلنت بموجبه الجمهورية اللبنانية ولم يحدد هذا الدستور معالم النظام السياسي عدا الشكل الجمهوري ولم يعرف دستور لبنان لعام ١٩٢٦ في مرحلة ما قبل الميثاق الوطني لعام ١٩٤٣ الفصل العضوي بين منصب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس الوزراء حتى على المستوى الذي يسمح بترتيب النتائج القانونية التي يهتدي إليها النظام البرلماني، بل كل ما في الأمر

---

[1] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٩٣.

[2] المادة (٨٣) من دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ نصت على أن " تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب تضامنية وشخصية ".

[3] د. أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني...، مرجع سابق، ص ٢١. بيرج نعلبنديان، النظام السياسي اللبناني(الواقع والأفاق)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة دمشق، ٢٠١١م، ص ٩.

قيام رئيس للحكومة غير شخص رئيس الجمهورية لا يتمتع بأي صلاحيات خاصة يباشرها من خلال كيان دستوري يُعرف باسم رئيس الوزراء[1].

وبعد نفاذ الدستور في ٢٣ أيار عام ١٩٢٦ في ظل الانتداب أقام نظاماً نيابياً تمثله هيئتان هما: مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وأناط السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية الذي يتولاها بمعاونة الوزراء، ويُنتخب رئيس الجمهورية من قبل مجلسي الشيوخ والنواب ملتئمين في مجلس نيابي[2].

أما علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن لرئيس الجمهورية حق حل المجلس النيابي بقرارٍ منه يتخذه أمام مجلس الوزراء. أما مجلس الوزراء فله حق مباشرة السلطة التنفيذية بالوكالة في حالة خلو منصب الرئاسة لأي سبب كان، وقد أقر الدستور مسؤولية الوزراء الفردية أمام المجلسين، ولم ينص على المسؤولية التضامنية، أما رئيس الجمهورية فإنه غير مسؤول سياسياً إلا في حال خرق الدستور أو الخيانة العظمى[3].

وبعد بضعةِ أشهرٍ على بدء العمل بالدستور ظهر جو من عدم الانسجام بين مجلسي الشيوخ والنواب حيث أصدر رئيس مجلس النواب توصيةً بجعل عدد الوزراء سبعة أي وزير لكل طائفة، إضافةً إلى رئيسها الماروني، في حين قرر مجلس الشيوخ عدم التعاون مع كل حكومة يزيد عددها عن ثلاثة، مما انعكس سلباً على عمل الحكومة وحصل تأخر في إقرار الموازنة نتيجة الخلاف بين المجلسين وبات واضحاً أن مجلس الشيوخ يعرقل العمل النيابي كما أنه يتزعم المعارضة ضد الحكومة، عندئذٍ قرر رئيس الجمهورية وبإيعازٍ من المندوب السامي تعديل دستوري يهدف إلى دمج المجلسين في مجلس واحد وتعزيز صلاحيات السلطة التنفيذية و تأمين تفوقها على السلطة التشريعية[4].

---

[1] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة....، مرجع سابق، ص ٥٤.

[2] د. حسين عثمان محمد عثمان، النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦م، ص ٣٢٢.

[3] المرجع السابق نفسه، ص ٣٢٤.

[4] د. أنطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني..، مرجع سابق، ص ٦٥.

ووفق تعديل المادة(١٦) من الدستور سنة ١٩٢٧ ، أصبحت السلطة التشريعية تتكون من هيئة واحدة هي مجلس النواب. وقد أقر التعديل الدستوري المسؤولية التضامنية للوزارة إلى جانب المسؤولية الفردية التي كانت موجودةً في الدستور قبل التعديل، وبهذا التعديل حصل تطور في المسؤولية السياسية للوزارة بإقرار المسؤولية التضامنية للوزارة، كما عدل من حق الحل الممنوح لرئيس الجمهورية وجعل استخدام هذا الحق بموافقة مجلس الوزراء[١].

وبعد انتهاء الانتداب الفرنسي على لبنان في ٢٢ حزيران عام ١٩٤٣ صدر ميثاق عام ١٩٤٣ والذي كان اتفاق غير مكتوب بين ممثل عن المسيحيين وممثل عن المسلمين ، وقد كرَّس هذا الميثاق عرفاً بتوزيع رئاسة الجمهورية للموارنة ورئاسة مجلس الوزراء للسنة ورئاسة مجلس النواب للشيعة[٢].

وبعد الحرب الأهلية التي شهدتها لبنان لعقدٍ من الزمن حصل اتفاق الطائف بين الأطراف اللبنانية على وثيقة الوفاق الوطني وقد تم فيها إدخال تعديلات على الدستور وصدر القانون الدستوري المعدل رقم ١٨ في ٢١ أيلول عام ١٩٩٠ والذي أدخل تعديلات جوهرية عملت على إعادة التوازن إلى النظام البرلماني اللبناني، فعلى صعيد التوازن بين السلطات قلَّص صلاحيات رئيس الجمهورية ومنح رئيس الوزراء صلاحيات جديدة ليدعم موقع رئيس مجلس الوزراء[٣]. و إن نقل بعض السلطات الدستورية من يد رئيس الدولة إلى مجلس الوزراء مجتمعاً هو عودة إلى تطبيق مبادئ النظام البرلماني، هذه المبادئ التي تقضي بأن لا يكون رئيس الجمهورية حاكماً بل حكماً فلا يكون الرئيس رئيساً للسلطة التنفيذية، بل رئيساً للدولة ولا يكون الآمر للدولة بل الراعي لها والحامي للدستور فالرئيس في النظام البرلماني التقليدي يسود ولا يحكم[٤].

---

[١] المادة (٦٦) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧.

[٢] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ٢٤٧.

[٣] المادة (١٧) المعدلة لم تعد تنيط السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية بل بمجلس الوزراء مجتمعاً، والمادة (٥٣) لم تعد تحصر حق تعيين الوزراء و إقالتهم بشخص رئيس الدولة منفرداً بل بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء.

[٤] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة..، مرجع سابق، ص ٥٧.

أي أنَّ النظام البرلماني المطبق في لبنان بعد تطوره في تعديل عام ١٩٩٠فيه بعض الشوائب المتمثلة في تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية لعدم قدرة الأخيرة على التأثير كثيراً على السلطة التشريعية، حيث أن الحالات التي يمكن فيها للسلطة التنفيذية حل البرلمان مستحيلة الحصول، وفي مقابل ذلك يمّكن البرلمان من التأثير الدائم على الحكومة من خلال توافر إمكانية سحب الثقة عنها في أي وقت[١]، وكذلك فإن النظام البرلماني في لبنان لا زال فيه تفوق رئيس الدولة على مجلس الوزراء، إضافةً إلى تفوق السلطة التشريعية رغم السلطات التي أعطيت لمجلس الوزراء.

ومن خلال هذا الاستعراض لنشأة المسؤولية السياسية للوزارة في بريطانيا والعراق ولبنان، نجد أنَّ الأنظمة السياسية نشأت وتطورت تحت تأثير الحاجة لإدارة شؤون المجتمع، فقد نشأ النظام السياسي في إنكلترا بفعل التطور التاريخي والتحولات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية. أما في العراق ولبنان فإن الوثائق الدستورية التي اعتُمدت فيهما لم تأتِ نتيجة تحولاتٍ تاريخية في مسار تطور مجتمعيهما، و إنما جاءت تحت تأثير الضرورة والحاجة لمؤسسات دستورية تتولى إدارة الشأن العام وتتولى تنظيم المجتمع والدولة، وإن المسؤولية السياسية للوزارة في الأنظمة البرلمانية في تطور مستمر فقد تطورت حتى أصبحت الوزارة محاسبة من تشكيلاتٍ أو هيئاتٍ مثل المظاهرات ومنظمات المجتمع المدني، وهذه المسؤولية تثيرها هذه التشكيلات ويعمل على تنفيذها البرلمان[٢] .

وتعد المسؤولية السياسية للوزارة حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي في بنائه وبدونها يفقد هذا النظام جوهره وتتغير طبيعته، ولذلك فإن فقهاء القانون الدستوري عندما يتطرقون للخصائص الأساسية لنظام الحكم البرلماني ، يذكرون أن هذه المسؤولية هي حجر الزاوية ودعامة أساسية للنظام البرلماني، وإنها

---

[١] د. أنطوان أسعد، موقع رئيس الدولة ودوره في النظام السياسي اللبناني..، مرجع سابق، ص ٥٢٥.

[٢] **Stephan Harper**, Accountable Government, A Guide for ministers and ministers of state, Issued by privy council, Canada office, 2011, P.3.

تشكل معياراً كافياً بحد ذاته للحكم على نظامٍ ما بأنه برلماني، حتى لو تخلفت عناصره الأخرى كثنائية السلطة التنفيذية (كما هو الحال في الحكومة المؤقتة الفرنسية في عام ١٩٤٥ -١٩٤٦م) أو حق حل البرلمان[١] .

وتتكون الوزارة من رئيس –غير شخص رئيس الدولة -ومن عدد من الوزراء يجتمعون في مجلس متضامن ذي وحدة متجانسة يقوم بوضع السياسة العامة للحكومة، ويحقق الانسجام بين أعمال الوزارات المختلفة، ويضمن بالتالي وحدة العمل الوزاري، واتساقه ويهيمن على شؤون الدولة، هذا المجلس هو "مجلس الوزراء " الذي يعتبر تنظيم دستوري للوزارة ويعتبر من الخصائص الهامة التي يتميز بها النظام البرلماني بالمقارنة مع النظام الرئاسي[٢].

ونظراً لأهمية الوزارة في النظام البرلماني وما تتمتع به من صلاحياتٍ واسعة، حيث توصف بأنها عجلة قيادة سفينة الدولة ،فقد أطلق عليها الاستاذ آندريه هوريو" وريثة اختصاصات الملكيّة . و إن الفقهاء الإنكليز – كما رأينا – يطلقون على هذه الحكومة البرلمانية حكومة الوزارة " Cabinet Government "[٣].

---

[١] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٨٢-٨٣. هامش (٢).

[٢] د. محمد مرغني خيري، الوجيز في النظم السياسية، (د. ن)، ١٩٨٨-١٩٨٩م، ص ١٨٤.

[٣] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٨٤.

. ١٦٧ .

المطلب الثاني
الوزارة في بريطانيا

رأينا أنَّ الوزارة -تاريخياً -انبثقت عن المجلس الخاص، فقد كان الملك يحيط نفسه بعدد محدود من المستشارين الخاصين، وبصورةٍ تدريجية انقسم هذا المجلس في القرن الرابع عشر إلى قسمين ، الأول: سُمي بالمجلس العادي وقد اختص بالمسائل القضائية، أما الثاني: فقد حافظ على اسم المجلس الخاص وانبثق عنه عدة لجان من أبرزها لجنة الدولة Committee of State، والتي اختصت بمناقشة المواضيع المهمة والأساسية حتى استقلت في قراراتها عن الملك وأصبحت عبارة عن فريق عمل مسؤول أمام البرلمان، عُرف بعد ذلك باسم الحكومة " الوزارة "[1].

ويمكن القول إن الوزارة تتكون من زعماء حزب الأغلبية أو على الأقل تكون مؤيدة من أغلبية أعضاء البرلمان، وتقوم هذه الوزارة بتصريف شؤون الدولة على النحو الذي يرتضيه البرلمان، أو أغلبية أعضائه، لكي تحوز بشكل دائم على ثقته.

والوزارة في النظام البرلماني تمثل البرلمان لدى رئيس الدولة، كما أنها تهيمن على تصريف جميع شؤون الدولة، فجميع السلطات التي يمنحها الدستور لرئيس الدولة إنما تمارس فعلياً من قبل الوزارة المسؤولة أمام البرلمان[2].

والحكومة في بريطانيا لها تركيب معقد، فمثلاً إن عمل وزارة الدفاع يغطي بريطانيا كلها، أما وزارة العمل فإن عملها يشمل إنكلترا، و ويلز، واسكتلندا، بدون إيرلندا الشمالية. فضلاً عن وجود وزارات أخرى محددة كوزارة البيئة، والتي يقتصر عملها على إنكلترا فقط، كما توجد وزارات تهتم بمواضيع محددة، وتسعى لتحقيق أهداف معينة، إلا أنها غير موجودة في البلاد الأخرى مثل وزارة شؤون المستعمرات في إنكلترا، ووزارة علاقات الكومنولث حيث تقوم هذه الوزارة بتنظيم

---

[1] د. محمد الحلاق وآخرون، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٣٠.

[2] د. كريم مسعد، الديمقراطية البريطانية- دراسة ونقد، القاهرة، دار الفن الحديث، ١٩٥٤م، ص ١٦٥-١٦٧.

العلاقة فيما بين البلاد التي كانت تحتلها إنكلترا، ثم استقلت عنها وتمتعت بالحكم الذاتي الكامل مثل الهند وكندا ونيوزيلندا[1].

ويقتضي الحديث عن تشكيل الوزارة في النظام الإنكليزي الحديث التمييز بين الوزارة والحكومة . فالوزارة "Ministry" تعتبر كما يقول الأستاذ آندريه هوريو الجهاز الحكومي بالمعنى الواسع، وهي تضم كل الأشخاص الذين تجمعهم روابط التضامن الحزبي ويعتبرون مسؤولين جميعاً أمام البرلمان عن السياسة العامة، كما يسألون فرادى وتضم الوزارة حوالي مائة عضو بين وزير ونائب وزير ووزير دولة[2].

أما الحكومة الفعلية فتتشكل من عدد محدد من أعضاء الوزارة يقوم باختيارهم الوزير الأول من بين أعضاء الوزارة ويتراوح عددهم ما بين (٢٠ -٢٥) وزيراً[3]، وهذا المجلس هو الذي يدير العمل التنفيذي والسياسة العليا للدولة .

وفي أوقات الأزمات أو لدى الحاجة إلى البت في القضايا أو المسائل السرية والحساسة فإن هناك مجموعة من الوزراء ما بين (٥ -٨) وزراء يوكل إليهم البت في القضايا الكبرى ، وتتكون عادةً من رئيس الوزراء، و وزراء الخارجية والدفاع والداخلية والمالية[4].

وسوف نتطرق إلى رئيس الحكومة " الوزير الأول" ومجلس الوزراءCabinet فيما يلي:

الفرع الأول: رئيس الحكومة

الفرع الثاني: مجلس الوزراء

---

[1] فادي جديد، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية.....، مرجع سابق، ص ١٢٨.

[2] د. اسماعيل الغزال، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٧٩.

[3] **Sir Ivor Jennings**, Cabinet Government, op . cit , P. 228-232.

Joanne Sellick , Constitutional and Administrative Law, Hodder Education An Hachette company, 4th edition, 2010, P. 66.

[4] د. ابراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٠٩.

د. محمد المجذوب، القانون الدستوري اللبناني وأهم الأنظمة السياسية في العالم، المكتبة القانونية، ١٩٩٨م، ص ١١٩.

الفرع الأول

رئيس الحكومة Head of Government

إنَّ رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء حالياً هي تيريزا ماي Theresa may والتي قدمت مؤخراً استقالتها على خلفية الخروج من الاتحاد الأوروبي والتي تقود الحكومة البريطانية بعد رئيس الوزراء ديفيد كاميرون David Cameron (منذ ١١ أيار عام ٢٠١٠)الذي يتزعم حزب المحافظين، والذي استقال من منصبه عقب فوز معسكر الخروج من الاتحاد الأوروبي في استفتاء جرى في ٢٣ حزيران عام ٢٠١٦ ،وكانت تيريزا ماي ثاني سيدة تشغل منصب رئاسة وزراء بريطانيا بعد مارغريت تاتشر التي قادت الحكومة البريطانية في الفترة ما بين ١٩٧٩ -١٩٩٢م.

ويحتل رئيس الوزراء في إنكلترا المركز السياسي الأعلى في الحياة العامة، ولا يوجد أي منصب ثانٍ يعادل منصبه في البلد، فهو كما قال الأستاذ آندريه هوريو " ملك حقيقي لفترة مؤقتة ". ويتمتع رئيس الوزراء بسلطاتٍ واسعة بعضها عرفي وبعضها يتبع من مركزه كزعيم لحزب الأغلبية في مجلس العموم ، والبعض الآخر يعود لشخصه، ويعد رئيس الوزراء منذ وزارة اللورد وليام بت William Pitt (١٧٨٣ - ١٨٠٦م) اللورد الأول للخزينة وهو منصب يجعل منه الرجل الأول في وزارة المالية، بينما يعد وزير المالية الرجل الثاني في هذه الوزارة[١].

ويُعيَن الوزير الأول Prime Minister من قبل الملك، ومنذ عام ١٨٩٤ أصبح الملك ملزماً بتعيين زعيم حزب الأغلبية البرلمانية، لذلك يمكن القول إن الوزير الأول يختار عملياً من قبل الناخبين، وليس من قبل الملك، فالناخب البريطاني لا ينتخب في الانتخابات النيابية فقط، بل أولاً –وقبل كل شيء -حزبه ورئيس حزبه الذي سيصبح رئيساً للوزراء[٢].

---

[١] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ٩٨.

[٢] **Elyssa Wong**, Systems of Government in some foreign country, op . cit , P. 5.

وبالإضافة لكونه وزيراً أولاً، من الممكن أن تسند إليه حقائب أخرى مثل تشرشل الذي تسلم وزارة الدفاع بالإضافة إلى منصبه كوزير أول ، وماكدونالد الذي تسلم وزارة الخارجية ، أما ويلسون فقد تسلم أيضاً وزارة الاقتصاد، على أن تسلم الوزير الأول=

ومن أهم صلاحيات رئيس الوزراء البريطاني كالآتي[1]:

١ -تعيين أعضاء الوزارة ومجلس الوزراء، وتوزيع المقاعد والحقائب الوزارية بينهم، ونقلهم من وزارة إلى أخرى وعزلهم عندما يحلو له ذلك[2]، واستقالة رئيس الوزراء أو وفاته تؤدي إلى استقالة جميع أعضاء الوزارة.

٢ -لرئيس الوزراء بوصفه اللورد الأول للخزينة حق الإشراف الكامل على تعيين وترقية كبار رجال الخدمة المدنية.

٣ -هو الذي يدعو إلى انعقاد مجلس الوزراء، ويضع جدول أعماله ويختار من سيكون عضواً أو أعضاء في لجانه.

٤ -هو الذي يرأس مجلس الوزراء وينسق السياسة العامة.

٥ -هو الذي يقوم بتخليص مداولات ومناقشات مجلس الوزراء.

٦ -هو ممثل الأمة والمتحدث باسمها وله أن يخاطبها مباشرةً بواسطة وسائل الإعلام.

٧ -يراقب أعمال الوزارات وعلى وجه الخصوص أعمال وزارة الخارجية، ويمكن القول ، بوجه عام ، أن السياسية الخارجية في إنكلترا هي من صنع وزير الخارجية ورئيس مجلس الوزراء، ومن الأسباب التي تجعل رئيس الوزراء على صلة بالشؤون الخارجية هي مسؤولياته الضخمة في مجال الدفاع فهو رئيس لجنة الدفاع التي تعتبر من أهم اللجان، كما أن وزير الدفاع مسؤول أمامه عن تنفيذ العمليات الحربية.

٨ -يتشاور معه كل الوزراء في المسائل الكبرى، وهو السلطة التي تقوم بفضّ النزاعات التي تنشأ بين الوزارات والمصالح.

=لوزارات أخرى تبقى حالات نادرة في التاريخ البريطاني. راجع: د. محمد الحلاق وآخرون، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٣٦.

[1] **Simon James**, British Cabinet Government, op. cit , PP. 88-137.

[2] **Sir Ivor Jennings**, Cabinet Government, op . cit , PP. 207-215.

ولكن الوزير الأول مقيد في اختيار أعضاء الوزارة بقيدين: ١- قيد سياسي ينبع من التنظيم الحزبي للحزب الفائز ويحتم على رئيس الوزراء أن يراعي في تشكيل الوزارة الأجنحة المختلفة لهذا الحزب.٢- قيد قانوني ويوجب اختيار ثلاثة وزراء على الأقل من بين أعضاء مجلس اللوردات . ولقد استقر العرف على أن يكون رئيس المجلس نفسه عضواً في مجلس العموم . راجع: د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ١٩٣.

ومع ذلك فإنَّ الوضع الدستوري لرئيس الوزراء في إنكلترا ليس كوضع رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، فالرئيس الأمريكي يتمتع في بعض النواحي بحرية أكبر من تلك التي يتمتع بها رئيس الوزراء، وأبرز هذه الحريات التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي مقدرته على التصرف مستقلاً، وإدارته تتكون من مرؤوسين معينين خلافاً للحكومة في إنكلترا إذ تتألف من زملاء منتخبين[1].

ولكن من الصعب جداً أن يصل شخص ما إلى منصب رئيس الوزراء وهو غير معروف، فعليه أن يقضي مسيرة طويلة في العمل الحزبي والاقناع السياسي داخل حزبه وداخل البرلمان والعمل السياسي، فعليه أن يكون رجلاً قادراً على إقناع المعارضة وقيادتها لكي يكون بهذا المنصب[2].

ونحن نرَّى أنَّ رئيس الوزراء البريطاني يتمتع من الناحية العملية بصلاحياتٍ واسعةٍ تفوق أحياناً صلاحيات رئيس الدولة في النظام الرئاسي، فهو يستطيع حل مجلس العموم في حين أن الأخير لا يملك حل مجلس النواب، والواقع يبرز أن الوزير الأول يستمد سلطته من موقعه كزعيم لحزب الأغلبية الذي يسيطر على مجلس العموم، ويضمن له الالتزام الحزبي الصارم الذي تتمتع به الأحزاب البريطانية التأييد لوزارته من قبل أعضاء مجلس الوزراء، ومن قبل أعضاء حزبه في مجلس العموم. ونحن نؤيد وجهة نظر بعض الفقه الذي يرى أن النظام البرلماني لم يعد نظام حكومة الوزارة بل حكومة الوزير الأول؛ وذلك نظراً للسلطات الواسعة التي يتمتع بها الوزير الأول والدور الكبير الذي يقوم به[3].

---

[1] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ١٠٠.

[2] وهذا ما حدث مع مارغريت تاتشر (المرأة الحديدية كما تسمى)، التي سجلت رقماً قياسياً في بقائها في السلطة (١٩٧٩-١٩٩٢م). والتي استطاعت بذكائها الحاد ورؤيتها السياسية العميقة وإصرارها بل وعنادها أيضاً، أن تجعل من نفسها ووجودها على كرسي الوزارة جزءً من المشاعر اليومية البريطانية. انظر: د. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص ١٠٨-١٠٩.

[3] د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى التوازن بين السلطة السياسية مع المسؤولية...، مرجع سابق، ص ١٤٥.

الفرع الثاني

مجلس الوزراء Cabinet

إنَّ مجلس الوزراء هو صاحب السلطة الفعلية في النظام السياسي البريطاني، والمهيمن على إدارة شؤون ومصالح الدولة، والمقرر لسياستها العامة ، وهو أيضاً من يتخذ أهم القرارات، ويعمل على تحقيق الانسجام بين أعمال الوزارات. ويندرج الأعضاء الذين يؤلفون في مجموعهم الوزارة أو الحكومة البريطانية تحت خمسة أصناف رئيسية، وفيما يلي هذه الأصناف مرتبةً حسب الأهمية[1]:

١ -الوزراء رؤساء الوزارات الرئيسية :

كوزارة الدفاع والداخلية والخارجية والمالية والنقل والعمل والبيئة والتعليم....، وهؤلاء عادةً هم أعضاء في مجلس الوزراءThe Cabinet، ويطلق عليهم تسمية الوزراء الكبارSenior Ministers، كما يطلق على الواحد منهم اسم Secretary of State (فيطلق على وزير الدفاع Secretary of State for Defence، وعلى وزير الصحة Secretary of State for Health، وهكذا). أو قد تكون لهم ألقاب أخرى مختلفة كما هو الحال بالنسبة لوزير المالية حيث يُعرف ب Chancellor of the Exchequer، وكذلك وزير العدل حيث يطلق عليه اسم Lord Chancellor.

٢ -الوزراء الذين لا وزارات لهم :وهم الوزراء أصحاب بعض المناصب التقليدية المختلفة، أي اللورد رئيس المجلس (وهو رئيس مكتب المجلس الخاص)، ومستشار دوقية لانكستر، واللورد حامل الأختام الملكية الخاصة، ورئيس دائرة صرف الرواتب، ومن وقت لآخر وزراء بدون حقيبة، ويمكن القول بصفةٍ عامة أن مسؤوليات وواجبات أصحاب هذه المناصب تحدد من قبل رئيس الوزراء.

٣ -وزراء الدولة : وهؤلاء يحتلون منزلةً وسطى بين الوزراء الكبار والوزراء الصغار، وتكون لهم عادةً مسؤولياتٍ ووظائف محددة، ويعطون في بعض الأحيان ألقاباً

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة.....، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ١٠٠- ١٠١ هامش (١) .

تعكس طبيعة هذه الوظائف، فيقال على سبيل المثال وزير الدولة لشؤون الإسكان والتخطيط، أو وزير الدولة للشؤون الأوروبية.

٤ -**الوزراء الصغار** : وهؤلاء يشتركون في المناقشات البرلمانية التي تتعلق بالوزارة التي ينتمون إليها، ويدافعون أيضاً عن سياستها، ولهذا فهم يسمون ب "وكلاء الوزارة البرلمانيون "، نظراً لأنهم يعملون كحلقة وصلٍ بين الوزارة و البرلمان[١].

٥ -**السكرتيرون البرلمانيون الخصوصيون:** وهؤلاء هم موظفون حكوميون يعملون على مساعدة الوزراء الكبار في إدارة وإنجاز أعمالهم. ويلاحظ في هذا الصدد أن عدد الأشخاص المكونين للأصناف الثلاثة الأولى يبلغ خمسين شخصاً، كما أن عدد المكونين للصنفين الأخيرين أيضاً خمسين عضواً، وكمعادلة حسابية فإن الوزارةMinistry تشمل الأصناف الخمسة السابقين في حين أن مجلس الوزراء Cabinet لا يشمل سوى عدداً من أهم الشخصيات السياسية الواردة في الصنفين الأول والثاني[٢].

كما تجدر الإشارة أيضاً إلى أن المعارضة في بريطانيا تتمتع بوضع قانوني رسمي، فإلى جانب " الحكومة " -التي تسمى حكومة صاحبة الجلالة -توجد " حكومة المعارضة " والتي تسمى المعارضة الرسمية (أو الموالية أو المخلصة) لصاحبة الجلالة، ويطلق على الحكومة التي تشكلها المعارضة اسم حكومة الظل Shadow Cabinet ، وتتكون هذه الأخيرة من وزراء ينتمون إلى الحزب الذي لم يفز بأكثرية المقاعد في مجلس العموم في الانتخابات البرلمانية العامة وهذه الحكومة لها وجود فعلي ، وهي جاهزة للحلول محل الحكومة القائمة[٣]. وهذه الأخيرة تقوم بالاطلاع على رأيها في القضايا المهمة جداً، خاصةً تلك التي تتصل بقضايا الدفاع الوطني.

---

[١] **Simon James**, British Cabinet Government, op. cit , PP. 19-21.

[٢] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ١٠٢.

[٣] **Alex Carroll**, constitutional and Administrative Law , 0p. cit , P. 186.

ومنذ صدور قانون وزراء التاج عام ١٩٣٧ الذي ألغي واستبدل عام ١٩٧٥بقانون جديد هو Minister of the crown Act 1975، أصبح رئيس حكومة الظل، الذي هو زعيم الحزب المعارض، يتقاضى من الدولة، مرتباً سنوياً، مقابل ترؤوسه هذه الحكومة، مما يدل على المهمة الرسمية التي يضطلع بها. كما أن للمعارضة دوراً رسمياً داخل البرلمان، فلا يوضع جدول أعمال الجلسات إلا بعد استشارتها[١].

أما بالنسبة لصلاحيات مجلس الوزراء(الحكومة) فقد كانت في بادئ الأمر محصورةً بالملك، وهي من امتيازاته الخاصة. أما في الوقت الحاضر فتتمتع الحكومة بسلطاتٍ هائلة لأنها تسيطر على آلة الدولة بحكم اعتمادها على ثقة البرلمان والرأي العام، ومن صلاحياتها[٢]:

أنها تقوم برسم السياسة العامة للدولة بحرية مطلقة بسبب انضباطية الحزب الذي تنتمي إليه الحكومة، وهي المسؤولة عن الإدارة العامة التي تسمح لها بتعيين كبار الموظفين وتوجيه عملهم الإداري ومراقبته، وتتمتع الحكومة بحق حل مجلس العموم إلا أن هذا الحق يعود للوزير الأول فقط. وتملك الحكومة المبادرة التشريعية التي أصبحت شبه محتكرة لها بعد سيطرة الثنائية الحزبية، ونادراً ما يُرد مشروع قانون، والمبادرة التشريعية تبرز بشكل أساسي في ميدان الموازنة المالية، فمشروع الموازنة يُعدّ من قبل وزارة المالية، ووحدها الحكومة من يحق لها زيادة النفقات والواردات أو انقصاها، فمناقشة الموازنة تتم خلال فترةٍ قصيرة لا تتعدى ٢٥ يوماً داخل مجلس العموم وحده، بعد أن فقد مجلس اللوردات كل صلاحياته الحالية وعملياً يوافق النواب على الموازنة بدون نقاش، عدا بعض الإجراءات التي تعترض عليها المعارضة . وكذلك تتمتع الحكومة بسلطة تشريع القوانين مباشرةً وذلك عن

---

[١] **Anthony H. Birch**, The British system of government, op. cit, PP. 134-136.

[٢] د. الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مركز النشر الجامعي، ٢٠٠٢م، ص٦٧-٧٠. وللمزيد من التفاصيل عن الحكومة وصلاحياتها راجع:

William A . Robson, The British system of Government, op. cit , PP. 17-22.

E . C . S. Wade and G . Godfrey. Phillips, Constitutional Law , op. cit , PP.142-148.

طريق تفويض البرلمان لها بجزء من سلطته التشريعية، وغالباً ما يُمارس هذا التفويض التشريعي في بريطانيا ذات الثنائية الحزبية، مما أدى إلى تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد الحكومة الممثلة للأغلبية البرلمانية[1].

ومما سبق نستطيع أن نجمل خصائص الوزارة في إنكلترا كالتالي[2]:

١- إن أعضاء الوزارة هم في البداية برلمانيون الأمر الذي يدفع الوزراء للتقدم بترشيح أنفسهم لانتخابات مجلس العموم في أول فرصة أو للحصول على لقب لورد مع ملاحظة أن الوزير الأول يجب أن يكون دائماً من أعضاء مجلس العموم.

٢- إن الوزارة تشكل من أعضاء يسودهم الانسجام الفكري ويلتقون نحو اتجاه سياسي واحد، وهو بطبيعة الحال، فكر واتجاه الحزب الفائز في الانتخابات أي الحزب الحاكم.

٣- إن الحكومة تختلف عن الوزارة في أنها لا تضم سوى عدد محدد من الشخصيات الهامة، أما بقية الأعضاء التي تشكل منهم الوزارة فتقتصر مهمتهم على تسهيل الاتصال مع الأكثرية البرلمانية.

وقد أضاف البعض[3] خاصة رابعة لحكومة الوزارة البريطانية بالإضافة إلى الخصائص السابقة وهي أن رئيس مجلس الوزراء هو بمثابة مفتاح العقد أو حجر الأساس بالنسبة للوزارة.

ومما ذكرناه سابقاً نجد أنَّ السلطة الحقيقية في النظام البرلماني البريطاني تكون بيد الوزارة وليست بيد الملك الذي يتمتع بصلاحيات وسلطات إسمية أو فخرية، فالوزارة هي حجر الزاوية في النظام البريطاني وذلك لأن أغلب صلاحيات الملك انتقلت إلى مجلس الوزراء، ومما يعزِّز سلطته من الناحية العملية كون معظم أعضائه من أعضاء البرلمان، ومن أعضاء مجلس العموم تحديداً، حيث يكون الملك

---

[1] د. محمد الحلاق وآخرون، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٤٠-٢٤١.

[2] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ١٩٣.

[3] د. حسن البحري، النظام البرلماني، الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية، المجلد السابع، ط١، سنة ٢٠١١م، ص ٤١٣.

مجبراً من الناحية الواقعية على دعوة زعيم حزب الأغلبية الفائز بالانتخابات البرلمانية لتشكيل الوزارة، وهذا ما يجعل كلاً من الوزارة ومجلس العموم ينفذان برامج الحزب الفائز في الانتخابات والذي ينتمي إليه كلاً من أعضاء مجلس الوزراء وأغلبية أعضاء مجلس العموم. والسلطة التنفيذية في بريطانيا تتمتع بصلاحياتٍ واسعة لا تقتصر على الصلاحيات التنفيذية بل تتعداها للمساهمة في التشريع عن طريق إعداد مشروعات القوانين التي تضمن لها الثنائية الحزبية والالتزام الحزبي الصارم إقرارها من قبل البرلمان، أي إنَّ ذلك يؤدي إلى تفوق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية واختلال التوازن التقليدي بينهما والذي يتميز به النظام البرلماني لصالح السلطة التنفيذية.

المطلب الثالث
الوزارة في العراق

إنَّ مجلس الوزراء في العراق، برئيسه ووزرائه هو صاحب السلطة التنفيذية الحقيقية في العراق، شأنه في ذلك شأن أي دولة ذات نظام نيابي برلماني، وأن مجلس الوزراء يمثل الطرف الثاني من السلطة التنفيذية المكونة من طرفين كما رأينا رئيس الدولة ومجلس الوزراء، إلاّ أنه يمارس أغلب الصلاحيات المناطة بالسلطة التنفيذية ويتحمل مجلس الوزراء كامل المسؤولية أمام البرلمان وذلك لأن رئيس الدولة غير مسؤول إلا في الحالات التي نصت عليها المادة(٦١/سادساً/ ب)من الدستور الدائم للعراق لعام ٢٠٠٥. وسنقوم بدراسة الوزارة فيما يلي:

الفرع الأول : رئيس مجلس الوزراء

الفرع الثاني : مجلس الوزراء

الفرع الأول
رئيس مجلس الوزراء

عند الحديث عن اختيار مجلس الوزراء في العراق، فنعني بذلك اختيار رئيس مجلس الوزراء، لأن اختيار أعضاء الوزارة ، أي الوزراء، تدخل ضمن اختصاصات وصلاحيات رئيس مجلس الوزراء .

ففي العراق جعل المشرع الدستوري العراقي اختيار رئيس مجلس الوزراء اختصاصاً مشتركاً بين رئيس الجمهورية والبرلمان، حيث يكلف رئيس الجمهورية مرشح الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء خلال ١٥ يوماً من تاريخ انتخاب رئيس الجمهورية ويتولى رئيس مجلس الوزراء تسمية أعضاء وزارته في مدة أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف. وعند اخفاق رئيس مجلس الوزراء في

تشكيل الوزارة خلال المدة الدستورية المحددة له، عندها يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً جديداً لرئاسة مجلس الوزراء وخلال مدة خمسة عشر يوماً[1].

وفي حالة عدم نيل الوزارة الثقة من المجلس النيابي، عندئذٍ يقوم رئيس الجمهورية بتكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفض منحه الثقة من قبل البرلمان[2].

ومما سبق يتضح أن عملية اختيار رئيس مجلس الوزراء في العراق تمر بثلاثة مراحل: أولها: مرحلة الترشيح التي تتم من قبل الكتلة البرلمانية الأكبر عدداً، وثانيها: مرحلة التكليف التي تتم من قبل رئيس الجمهورية، وثالثها: مرحلة الثقة التي تتم من خلال تصويت البرلمان على التشكيلة الوزارية فرداً فرداً وعلى المنهاج الوزاري، وإذا كلف الرئيس مرشح الكتلة الأكبر عدداً فإن هناك احتمالان فإما أن ينجح في تقديم تشكيلته الوزارية في الموعد الدستوري المحدد، حينها يتقدم بها البرلمان لنيل الثقة، وإما أن يفشل ، و في هذه الحالة يقوم الرئيس بتكليف مرشح آخر خلال المدة المذكورة دون أن يقيد الدستور الرئيس بالكتلة الأكبر ففي هذه الحالة أيضاً هناك احتمالين فإما أن ينجح في تقديم تشكيلته الوزارية في الموعد المحدد، ، وإما أن يفشل المرشح الثاني المكلف أيضاً، وهنا لم يقدم الدستور أية حلول عملية بشكلٍ صريح، كحل البرلمان مثلاً والدعوة إلى انتخابات جديدة[3].

---

[1] المادة (٧٦ / أولاً/ ثانياً / ثالثاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[2] المادة (٧٦ / خامساً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[3] ونلاحظ أن الكثير من الاشكاليات الواردة في الدستور العراقي قد تمت معالجتها في دساتير دول برلمانية أخرى، فمثلاً في إسبانيا يقوم الملك باقتراح المرشح لرئاسة الحكومة، ثم يذهب رئيس الحكومة بتشكيلته الوزارية وبرنامجه إلى مجلس النواب لنيل الثقة، فإذا وافق مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه وأعطى ثقته للمرشح عندئذٍ يعينه الملك رئيساً للحكومة، وفي حال عدم حصول المرشح على الأغلبية يتعرض المرشح للتصويت مرة ثانية وذلك بعد ٤٨ ساعة بعد التصويت الأول وفي هذه الحالة ينال ثقة المجلس إذا حصل على الأغلبية النسبية وإذا لم تمنح الثقة البرلمانية بعد التصويتين المذكورين، تفرض اقتراحات متتابعة وبنفس الإجراءات وإذا لم ينل أي مرشح ثقة البرلمان بعد مهلة شهر ابتداءً من التصويت الأول عندئذٍ يحل الملك المجلس ويدعو إلى انتخاباتٍ جديدة بمصادقة رئيس المجلس النيابي. انظر: د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢١٤-٢١٥. والمواد (٦٢/ د ، ٩٩) من الدستور الإسباني لسنة ١٩٧٨م مع تعديلاته لغاية عام ٢٠١١.

وقد أصدر مجلس النواب العراقي في ٢٠١٣/١/٢٦م ، قانون تحديد مدة ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء[١] ، فقد جاءت المادة (٣) منه على تحديد ولاية رئيس مجلس الوزراء العراقي، حيث نصت المادة على أنه: ((أولاً -تنتهي مدة ولاية رئيس مجلس الوزراء بانتهاء الدورة الانتخابية لمجلس النواب التي انتخب فيها رئيساً من قبل المجلس، ثانياً -لا يجوز تولي منصب رئيس مجلس الوزراء من قبل نفس الشخص لأكثر من ولايتين متتاليتين أو غير متتاليتين سواء كان ذلك قبل نفاذ هذا القانون أو بعده)).

وقد أسند الدستور العراقي إلى رئيس مجلس الوزراء اختصاصات متعددة ومتنوعة تشمل كل نواحي السلطة التنفيذية التي تتركز أساساً بين يديه بصفةٍ أصلية ومباشرة، وهناك اختصاصات أخرى غير تنفيذية أو استثنائية.

فبالنسبة للصلاحيات التنفيذية لرئيس مجلس الوزراء فتتمثل فيما يلي:

١ -إن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يختار الوزراء ويقدمهم للبرلمان لنيل الثقة، والأصل أن يكون لكل وزارة وزير واحد، وقد يحدث أن يتولى الوزير أكثر من وزارة أو يتولى رئيس مجلس الوزراء بالإضافة إلى عمله وزارة أو أكثر. وهذا ما حدث في العراق في الدورة الانتخابية الثانية(٢١٠ -٢٠١٤م) إذ أن رئيس الوزراء بالإضافة إلى عمله كرئيس وزراء، إلاّ أنه يُعدّ وزيراً للدفاع والداخلية أيضاً ذلك لأن القائد العام للقوات المسلحة لم يتم تعيين الوزيرين المذكورين بسبب الخلافات السياسية و أسبابٍ أخرى[٢].

٢ -رئيس مجلس الوزراء هو الذي يختص –بعد تكليفه من رئيس الجمهورية – بتشكيل مجلس الوزراء بموجب المادة (٧٦/ أولاً) من الدستور العراقي وبمقتضى البند(ثانياً) من ذات المادة يتولى رئيس الوزراء المكلف، تسمية أعضاء وزارته خلال مدةٍ أقصاها ثلاثون يوماً من تاريخ التكليف . ومن ثم يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف –وفقاً للبند رابعاً -أسماء أعضاء وزارته والمنهاج الوزاري على مجلس

---

[١] انظر الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي .http://www .parliament. Iq

[٢] المادة (٧٦/ ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

النواب، ويعد حائزاً ثقتها عند الموافقة على الوزراء منفردين والمنهاج الوزاري بالأغلبية المطلقة[1].

٣ -رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول التنفيذي المباشر عن السياسة العامة للدولة التي يضعها مجلس الوزراء، والقائد العام للقوات المسلحة، ويقوم بإدارة مجلس الوزراء، ويترأس اجتماعاته، وله الحق بإقالة الوزراء بموافقة المجلس النيابي وممارسة الصلاحيات اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد خلال مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ[2].

أما الصلاحيات غير التنفيذية(الاستثنائية) لرئيس مجلس الوزراء تتمثل في :

١ً -يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يقدم طلباً مشتركاً مع رئيس الجمهورية لإعلان حالة الحرب والطوارئ إلى مجلس النواب العراقي الذي يمكن أن يوافق عليه بأغلبية الثلثين ، وبالتالي يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب الإجراءات المتخذة والنتائج في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها[3].

٢ً -يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يقدم طلب وبموافقة رئيس الجمهورية، بحلّ مجلس النواب، ولا يجوز حل المجلس النيابي في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء ، وفي كل الأحوال لا يجوز حل المجلس النيابي إلا من قبل المجلس النيابي نفسه وبالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه[4] .

٣ً -يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يدعو مجلس النواب إلى عقد جلسة استثنائية ، ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه، كما يكون لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ولخمسين من أعضاء مجلس النواب طلب

---

[1] المادة (٧٦ / أولاً/ ثانياً/ ثالثاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥م.

[2] المادة (٧٨) من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥م.

[3] المادة (٦١/ تاسعاً /ج / د/) من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥م.

[4] المادة (٦٤/ أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥م.

ذلك. كما يجوز له أن يطلب تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد عن ثلاثين يوماً لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك[1] .

٤- يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يقدم توصية إلى رئيس الجمهورية لإصدار عفو خاص، باستثناء ما يتعلق بالحق الخاص، والمحكومين بارتكاب الجرائم الدولية والإرهاب والفساد المالي والإداري[2].

٥- يجوز لرئيس مجلس الوزراء أن يقدم توصية إلى رئيس الجمهورية لمنح الأوسمة والنياشين وفقاً للقانون[3] .

ومما سبق نرى أنَّ رئيس مجلس الوزراء العراقي يمارس صلاحيات تنفيذية وأخرى غير تنفيذية واسعة كباقي النظم البرلمانية المعاصرة، ولكنَّ المشرع الدستوري العراقي قد حدَّ كثيراً من صلاحيات رئيس الجمهورية لصالح رئيس مجلس الوزراء، وبالتالي كان من الأفضل على المشرع العراقي أن يعطي صلاحيات أكبر لرئيس الجمهورية دون أن يتوقف نفاذها على رئيس مجلس الوزراء أسوةً بالدول البرلمانية الأخرى التي تعطيه صلاحياتٍ أكبر كألمانيا واسبانيا؛ وذلك لأن رئيس الدولة هو رمز لها ووسيلة لتحقيق التوازن بين السلطات.

---

[1] المادة (٥٨) من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥م.

[2] المادة (٧٣ / أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥م. ويوجد هناك نظم برلمانية أخرى جعلت حق العفو الخاص وإبدال العقوبة هو من صلاحية رئيس الدولة دون اقتراح أو توصية من مجلس الوزراء أو رئيسه ، مثل إيطاليا في المادة(٧٨) من الدستور الإيطالي لسنة ١٩٤٧م، وألمانيا (المادة ٢/٦٠) من دستور ألمانيا لسنة ١٩٤٩ وتعديلاته.

[3] المادة (٧٣ / خامساً) من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥م.

الفرع الثاني
مجلس الوزراء

لقد أناط الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م صلاحياتٍ واسعة لمجلس الوزراء شأنه في ذلك شأن أي نظام برلماني آخر، وهذه الصلاحيات قد تكون تنفيذية أو غير تنفيذية يمكن أن يمارسها مجلس الوزراء لمقتضيات تفرض طبيعة ممارستها للأعمال والصلاحيات التنفيذية.

أولاً - الصلاحيات التنفيذية: وتتمثل في صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والخطط العامة والإشراف على عمل الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة ، وكذلك لمجلس الوزراء صلاحية التفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية والتوقيع عليها[١]. كما وللمجلس اتخاذ الإجراءات وممارسة الصلاحيات الاستثنائية في حالة إعلان الحرب والطوارئ لإدارة شؤون البلاد[٢]. كما تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة[٣].

كما ويعد من الصلاحيات التنفيذية للحكومة الاتحادية بعض الأمور الواردة في الصلاحيات الحصرية للسلطات الاتحادية والتي هي[٤]:

١ -رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي.
٢ -رسم سياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها.
٣ -رسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية.
٤ -رسم السياسة المالية والنقدية والجمركية وإصدار العملة الوطنية.
٥ -وضع سياسة الأمن الوطني وتنفيذها.
٦ -تخطيط السياسات المتعلقة بمصادرة المياه من خارج العراق.

---

[١] المادة (٨٠ / أولاً / سادساً) من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥م.
[٢] المادة (١٦/ تاسعاً / ج) من الدستور العراقي الدائم لسنة٢٠٠٥م.
[٣] المادة (١١٢ / أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.
[٤] المادة (١١٠) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥.

وبالإضافة إلى ذلك فإنَّ السلطة التنفيذية وخاصةً مجلس الوزراء العراقي يختص ويلتزم باتخاذ الخطوات اللازمة لاستكمال تنفيذ متطلبات المادة(٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية بكل فقراتها[١].

ثانياً -الصلاحيات غير التنفيذية : ويقصد بها الصلاحيات التشريعية والتنظيمية ، فالصلاحيات التشريعية تتمثل ب ١ -قيام مجلس الوزراء بوضع نظام داخلي لتنظيم سير العمل في مجلس الوزراء[٢].

٢ -تقديم مشروعات القوانين إلى مجلس النواب بغية تشريعها وإقرارها[٣].

٣ -لمجلس الوزراء وبالاشتراك مع رئيس الجمهورية ، تقديم اقتراح بتعديل الدستور إلى مجلس النواب الذي بدوره يقوم بالإجراءات الدستورية اللازمة لذلك[٤].

٤ -يقوم مجلس الوزراء بإصدار الأنظمة والتعليمات والقرارات اللازمة بهدف تنفيذ القوانين التي يصدرها مجلس النواب[٥].

٥ -يقوم مجلس الوزراء بإعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية، ويقدمها إلى مجلس النواب لإقرارها[٦] .

أما الصلاحيات التنظيمية فتتمثل بتنظيم سياسة الترددات البثية والبريد، وتنظيم أمور المقاييس والمكاييل والأوزان، وتنظيم أمور الجنسية والإقامة وحق اللجوء السياسي، وتنظيم أمور الطيران المدني في عموم العراق باستثناء إقليم

---

[١] المادة (١٤٠ / أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م. وإن المادة (١٤٠) من الدستور العراقي الدائم والمادة (٥٨) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤م هما مادتان خاصتان بحل مشكلة عائدية المناطق المتنازع عليها بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان. للمزيد راجع د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٢٧-٢٢٨ هامش (٢).

[٢] المادة (٨٥) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[٣] المادة (٨٠ / ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[٤] المادة (١٢٦ / أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[٥] المادة (٨٠/ ثالثاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[٦] المادة (٨٠/ رابعاً) والمادة (٦٢/ أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

كردستان، الذي يكون تنظيم الطيران المدني فيه بالتنسيق بين سلطة الطيران المدني العراقي وسلطة الطيران المدني في الإقليم[1].

وأخيراً بالنسبة لمسؤولية مجلس الوزراء في العراق، فيعد أعضاء مجلس الوزراء مسؤولين مسؤولية فردية وتضامنية عن أعمالهم في إدارة شؤون البلاد، وهذا ما أشارت إليه المادة (٨٣) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م حيث نصت على أن " تكون مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب، تضامنية و شخصية ".

وبما أن مجلس الوزراء العراقي هو الطرف الثاني للسلطة التنفيذية، ونظراً للطريقة التي اتبعها المشرع الدستوري العراقي في تنظيمه لقواعد النظام البرلماني، فقد جعل رئيس الجمهورية شريكاً لمجلس الوزراء ، وحدد صلاحياتٍ واسعةً لمجلس الوزراء في الدستور تاركاً بعضها إلى القوانين والأنظمة. وهذا يعتبر ميزة إيجابية بعكس بعض النظم البرلمانية الأخرى التي لم تحدد وتوضح سوى الخطوط العامة وفي موادٍ محددة في صلب دساتيرها.

[1] المادة (١١٠/ رابعاً/ خامساً/ سادساً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

المطلب الرابع
الوزارة في لبنان

قبل التعديل الدستوري على إثر اتفاق الطائف، لم يكن مجلس الوزراء من المؤسسات الدستورية، فقد كانت السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية ويعاونه الوزراء، كما أنه لم يكن لرئيس مجلس الوزراء أية سلطاتٍ فعلية فقد كان مسؤولاً عن عرض بيان خطة الحكومة على مجلس النواب. فجاء التعديل الدستوري ليُنشأ مؤسسة مجلس الوزراء وينيط بها السلطة التنفيذية بعد أن كانت سابقاً في يد رئيس الجمهورية.

وتتكون الحكومة (السلطة التنفيذية) من عدة وزارات على رأس كلٍ منها وزير هو رأس الهرم الإداري فيها، ويرأس الحكومة رئيس مجلس الوزراء، ويشكل الوزراء مجتمعين مجلس الوزراء ، وقد حدد الدستور النصاب القانوني لانعقاد جلسات مجلس الوزراء بأكثرية ثلثي أعضائه[١] .

و أعطت المادة (٥٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م لرئيس الجمهورية حق تسمية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها[٢]. ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر[٣]، دون أن يشارك في التصويت[٤]. ولكن من الملاحظ أنه من النادر جداً أن يعقد مجلس الوزراء جلساته برئاسة رئيس الحكومة وبغياب رئيس الجمهورية[٥].

وإنَّ رئيس مجلس الوزراء يكون مسلماً سنياً استناداً إلى التركيبة والتوازنات الطائفية في لبنان[٦].

---

[١] د. عمر حوري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٢٥.

[٢] المادة (٥٣/ ٢) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ م و تعديلاته.

[٣] المادة (٦٥/ ٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ م و تعديلاته.

[٤] المادة (٥٣/ ١) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ م و تعديلاته.

[٥] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٧٦.

[٦] أ. وسيم حسام الدين الأحمد، النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠م، ص ٢٢. ١٨٦ .

وبعد تسمية رئيس الحكومة، يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها، وعلى الحكومة أن تتقدم إلى مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة على أساس البيان الوزاري الذي يتضمن السياسة التي تنوي الحكومة انتهاجها في الداخل والخارج، وفي حال عدم منح مجلس النواب ثقته للحكومة تعتبر الأخيرة مستقيلة[1].

وليس للحكومات في لبنان مدة محددة حيث تستطيع أن تحكم طوال ولاية رئيس الجمهورية، طالما أن شروط بقائها متوافرة، إلا أن الواقع السياسي في لبنان يدل على أن عمر الحكومات ليس بهذا الطول ،وأكد الدستور اللبناني على الشروط الواجب توافرها بالنسبة للوزراء وهي أن يكون الوزير لبنانياً، متعلماً، أتم الخامسة والعشرين من عمره، غير محكوم، وهذا ما نصت عليه المادة (٦٦) منه على أن " لا يلي الوزارة إلا اللبنانيون ولا يجوز تولي الوزارة إلا لمن يكون حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة "[2].

وقد حددت المادة (٦٩) من الدستور اللبناني الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقيلة وهي على الشكل الآتي [3]:

---

[1] هناك حالات كثيرة لم يراع فيها رئيس الجمهورية العرف الدستوري المتبع، أي أنه لم يلتزم بتسمية رئيس للحكومة الشخص الذي تأتي به حصيلة المشاورات النيابية، بل كانت له حرية كبيرة والدور الحاسم في اختياره، ومثال ذلك قيام الرئيس شارل حلو عام ١٩٦٦ بتكليف عبد الله اليافي بتشكيل الحكومة خلافاً لحصيلة الاستشارات النيابية التي جاءت لمصلحة رشيد كرامي، وتكرر هذا الأمر مع الرئيس سليمان فرنجية الذي كلف أمين الحافظ عام ١٩٧٣ والعميد نور الدين الرفاعي عام ١٩٧٥ بتشكيل الحكومة خلافاً لإرادة الأكثرية النيابية، وفي عام ١٩٧٦ كلف الرئيس الياس سركيس سليم الحص بتشكيل الحكومة وكان يومذاك مجهولاً سياسياً، إلا أنه كان صديقاً لرئيس الجمهورية. وإن كان هذا ما يحصل في الظروف العادية، فإنه في الظروف الاستثنائية، أي في حالات الأزمات السياسية، تنقلب الأمور رأساً على عقب، أي تتعطل إرادة رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة، وهذا ما حصل ثلاث مرات مع الرئيس كرامي في الأعوام (١٩٦٩-١٩٧٥-١٩٨٤)، حيث عاد في المرات الثلاث إلى رئاسة الحكومة ضد رغبة وإرادة رئيس الجمهورية. وقد جاء التعديل الدستوري عام ١٩٩٠ ووضع حداً لصلاحية رئيس الجمهورية في اختيار رئيس الحكومة بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابة ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها (المادة ٥٣/ ٢). انظر: د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٤٤٥-٤٤٦.

[2] المادة (٦٦ / أ) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[3] المادة (٦٩/١) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

- ❖ إذا استقال رئيسها.
- ❖ إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.
- ❖ بوفاة رئيسها.
- ❖ عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.
- ❖ عند بدء ولاية مجلس النواب.
- ❖ عند نزع الثقة من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة.

وعليه تكون الحالات التي ينتهي فيها وجود الحكومة محددة حصراً في الدستور ولا يجوز التوسع فيها، وقد سمح الدستور بإقالة الوزير بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بعد موافقة ثلثي أعضاء الحكومة، وتجدر الإشارة إلى أن هذا الحق كان قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠ بيد رئيس الجمهورية[١].

وعند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة[٢]. إلا أن كل هذا بقي نظرياً في لبنان، إذ لم تقدم أية حكومة استقالتها نتيجة حجب البرلمان الثقة عنها بسبب سوء إدارتها أو فشلها في حكم البلاد أو بعد تعرضها لأزمة تمر بها البلاد، بل جرت العادة على أن تتجنب الحكومات مجابهة المجلس النيابي للدفاع أمامه عن سياستها العامة والطلب إليه في نهاية المناقشة التي تكون قد تعرضت لها أو الاستجواب الموجه إليها أو إلى أحد أعضائها أن يصوت صراحةً حول هذه السياسة، فعندما يلاحظ رئيس الجمهورية أو رئيس الحكومة وجود تذمر عدد من النواب أو الرأي العام تقوم الحكومة بتقديم استقالتها وغالباً ما يطلب رئيس الجمهورية من رئيس الحكومة استقالة الحكومة.

---

[١] المادة (٦٩ / ٢) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[٢] المادة (٦٩ / ٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

كما أكدت المادة (٦٦) من الدستور اللبناني على مسؤولية الوزراء، فنصت على أن " يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه المجلس تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية "[١].

وسنتطرق إلى صلاحيات رئيس الوزراء والحكومة فيما يلي:

الفرع الأول
صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء

لرئيس الوزراء عدد من الصلاحيات التي نصت عليها المادة (٦٤) من الدستور اللبناني وهي على الشكل التالي[٢] :

١ -يرأس مجلس الوزراء، ويكون حكماً نائباً لرئيس المجلس الأعلى للدفاع.

٢ -يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها. وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال[٣].

٣ -يطرح سياسة الحكومة العامة أمام مجلس النواب.

٤ -يوقع مع رئيس الجمهورية جميع المراسيم ما عدا مرسوم تسميته رئيساً للحكومة ومرسوم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة.

٥ -يوقع مرسوم الدعوة إلى فتح دورة استثنائية ومراسيم إصدار القوانين وطلب إعادة النظر فيها.

---

[١] المادة (٦٦/ ج) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[٢] المادة (٦٤) من الدستور اللبناني لسنة١٩٢٦م و تعديلاته.

[٣] وفي القرار رقم ٦١٣ الصادر عن مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ ١٧ كانون الأول عام ١٩٦٩ نجد خير تحديد وتصنيف للأعمال العادية الداخلة في صلاحية الحكومة المستقيلة، وللأعمال التصريفية التي لا تقضي بها العجلة والمصلحة العامة، و لا يجوز بالتالي لهذه الحكومة إجراؤها. انظر: د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٤٦٦.

٦ -يدعو مجلس الوزراء إلى الانعقاد ويضع جدول أعماله، ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث.

٧ -يتابع أعمال الإدارات والمؤسسات العامة وينسق بين الوزراء ويعطي التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل.

٨ -يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص.

ولم يحدد الدستور لا منصب ولا صلاحيات نائب رئيس مجلس الوزراء، وهذا المنصب وإن كان موجوداً، إلا أنه يكتنفه الغموض مما يستدعي وجوب تدخل المشرع لتحديد تفاصيله.

أما **بالنسبة لصلاحيات الوزراء** فقد نصت المادة (٦٦/ب)على أن " الوزراء يتولون إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين، كل ما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وما خُص به "

وبالتالي فإن الوزير يمارس مهامه متمتعاً بصلاحيات واسعة، فيوجه التعليمات والأوامر إلى الموظفين التابعيين لوزارته من أجل القيام بأعمالهم على أكمل وجه، ويصدر التعليمات التي تساعدهم في توضيح ما لهم من صلاحيات وما عليهم من واجبات، وهو يبت في المشاكل التي تُعرض على وزارته ويقرر بشأنها الحلول المناسبة، وله حق اتخاذ القرارات الوزارية الهادفة إلى تطبيق الأنظمة والقوانين المتعلقة بشؤون وزارته[١].

الفرع الثاني

صلاحيات الحكومة (مجلس الوزراء)

يتخذ مجلس الوزراء قراراته بالتوافق وإلا فبالتصويت بأكثرية الحضور في المواضيع العادية، وبأكثرية ثلثي عدد الحكومة في المواضيع الأساسية. وقد نصت المادة (٦٥) من الدستور اللبناني على أن تناط السلطة الإجرائية (التنفيذية) بمجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، كما حددت الصلاحيات التي يمارسها.

---

[١] حسن الحسن، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية، مرجع سابق، ص ٢٠٧.

وتنقسم هذه الصلاحيات إلى صلاحيات في مجال الحكم والإدارة وصلاحيات في مجال التشريع.

١ -صلاحيات مجلس الوزراء في مجال الحكم والإدارة: يتولى مجلس الوزراء السلطة التنفيذية، وهو يمارس على هذا الأساس عدداً من الصلاحيات المتنوعة وقد وردت في الدستور في المادة (٦٥) منه على النحو الآتي[١]:

أ -وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

ب -السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء.

ج -تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون.

د -حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي أو عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل. ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى.

٢ -صلاحيات مجلس الوزراء في المجال التشريعي: عندما نذكر كلمة قانون أو تشريع يتبادر إلى الذهن مباشرة السلطة التشريعية التي تختص بشكل جوهري بوضع وإعداد التشريعات عموماً، غير أن السلطة التنفيذية تلعب أيضاً دوراً هاماً في هذا الميدان من خلال : حق اقتراح القوانين، حيث لا يقتصر حق اقتراح القوانين على النواب وحدهم بل يشاركهم في ذلك مجلس الوزراء عملاً بأحكام المادة (١٨) من الدستور اللبناني والتي تنص على أن " لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين، ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب ".

كما أن لمجلس الوزراء حق وضع المراسيم وهذه المراسيم هي:

---

[١] المادة (٦٥) من الدستور اللبناني لسنة١٩٢٦م و تعديلاته.

❖ المراسيم الاشتراعية: وهي المراسيم التي تصدرها الحكومة بموجب تفويض صادر عن مجلس النواب بموجب قانون يحدد مدة لإصدارها وموضوعها. ويتوقف إقرارها على موافقة مجلس النواب[1].

❖ المراسيم التنظيمية: وهي تلك المراسيم التي تصدرها السلطة الإدارية إما تنفيذاً للتشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية، وإما تنظيماً للأمور التي خولها التشريع بها كتنظيم المرافق العامة وتنسيق العمل في المصالح والإدارات الحكومية المختلفة[2].

❖ مشاريع القوانين المستعجلة: وهي مشاريع القوانين التي تقرر الحكومة عند عرضها على مجلس النواب أنها مستعجلة. فإذا لم يبت فيها مجلس النواب يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحها على المجلس، وبعد إدراجها في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت فيها ، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذها بعد موافقة مجلس الوزراء[3].

ونحن نرَّى أنَّ التعديل الدستوري في ٢١ أيلول لعام ١٩٩٠م قد أعاد العمل بالأصول البرلمانية، وأنهى ربط مجلس الوزراء بإرادة رئيس الجمهورية و أعطاه استقلالية في عمله، وأنشأ قاعدة أساسية تتمثل بإناطة السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء (المادة ٦٥) بعد أن كانت مناطة برئيس الجمهورية. وهذا التحول في الصلاحيات يتفق مع طبيعة النظام البرلماني وتطوره التاريخي، ويتوافق من جهةٍ أخرى مع واقع لبنان وطبيعته التعددية الطائفية والتي تفرض مشاركة كل المكونات السياسية في مجلس الوزراء كما في مجلس النواب؛ أي أن مجلس الوزراء أصبح صاحب الكلمة الأولى في السلطة التنفيذية فهو يلعب دوراً هاماً تجاه مجلس النواب من جهة، وتجاه الحكم والإدارة من جهةٍ أخرى.

وبعد ما تحدثنا عن الوزارة المسؤولة أمام البرلمان نرى أن الوزارة في النظام البرلماني هي صاحبة السلطة الفعلية وأنها مسؤولة عن ممارسة اختصاصاتها أمام

---

[1] د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، مرجع سابق، ص ٨٠٩-٨١٥.

[2] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٨٣-٢٨٤.

[3] د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٤٧٧-٤٤٧٨.
المادة (٥٨) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

البرلمان ، وإن حق اختيار الوزراء هو من اختصاص رئيس الدولة إلا أنه مقيد في الواقع بضرورة اختيار زعماء الأغلبية حتى تحصل الوزارة على ثقة البرلمان.

ومسؤولية الوزارة عن أعمالها تسمى بالمسؤولية الوزارية السياسية وهذه المسؤولية قد تكون جماعية إذا تعلقت بعمل من أعمال السياسة العامة للحكومة، أو بتصرف من تصرفات رئيس الوزراء وبالتالي فإنها توجب مسؤولية الوزارة بأكملها. أو قد تكون مسؤولية فردية إذا تعلقت بأعمال وتصرفات الوزير الخاصة بوزارته والتي لا تدخل في السياسة العامة للحكومة. وإن المسؤولية بنوعيها الجماعية والفردية هي حجر الزاوية في النظام البرلماني والركن الأساسي الذي يقوم عليه .

بعد أن تعرفنا على الوزارة المسؤولة في بريطانيا والعراق ولبنان، سندرس المجلس النيابي المنتخب في النظام البرلماني وهو الخاصية الثالثة في هذا النظام في المبحث التالي.

المبحث الثالث
مجلس منتخب من قبل الشعب

يستلزم النظام البرلماني وجود برلمان منتخب من قبل الشعب، ويعد وجود البرلمان أمراً بديهياً، ولا يقتصر على النظام البرلماني، وإنما يشمل كذلك الأنظمة المتفرعة عن الديمقراطية النيابية أي النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية[1].

ويختلف تشكيل البرلمان باختلاف ما تأخذ به الدولة من تصور الشكل الذي يلائمها، فقد يتكون البرلمان من مجلسين، كما قد يتكون من مجلساً واحداً فقط. فإذا كان مكوناً من مجلسين يشترط أن يكون أحد المجلسين منتخباً عن طريق الشعب وفي هذه الحالة تكون الوزارة مسؤولة أمام هذا المجلس المنتخب.

و شغلت مسألة عدد المجالس المكونة للبرلمان أذهان فقهاء القانون الدستوري وشكلت موضوعاً للجدال في بداية القرن العشرين بين أنصار أحادية المجلس وأنصار ثنائية المجلس، ويقصد بنظام البرلمان الأحادي: وجود مجلس واحد يستأثر بالسلطة التشريعية والرقابية، فالناخبون ينتخبون نواباً عنهم ويشكل هؤلاء مجلساً واحداً يمارس الاختصاصات المقررة في الدستور[2].

---

[1] من الملاحظ أن اشتراط وجود برلمان منتخب لا يقتصر على النظام البرلماني فقط بل لا بد من توافره أيضاً في النظام الرئاسي ونظام حكومة الجمعية، ولكن الاختلاف بين برلمانات هذه الأنظمة الثلاثة يتمثل في مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، أي في مدى تمتع كل من هذه البرلمانات بالاستقلال عن السلطة التنفيذية، والحكومة البرلمانية تعتبر نظاماً وسطاً بين الحكومة الرئاسية وحكومة الجمعية، ذلك أن الحكومة الرئاسية تأخذ بالفصل التام بين السلطات فلا يوجد تعاون أو توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، في حين أن الحكومة البرلمانية في اعتناقها لمبدأ الفصل بين السلطات تأخذ بفكرة التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتعمل على ايجاد نوع من التعاون بينهما. وعلى هذا لا يعتبر المجلس النيابي في النظام البرلماني في مركز أسمى من مركز السلطة التنفيذية، كما لا يكون ايضاً في مركز أدنى منها بل يعتبر مساوٍ ومتوازنٍ معها. انظر: د. السيد خليل هيكل، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣٦٥.

[2] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة– ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية،ط١، ٢٠١٣م، ص ٢١.

ويرَّى البعض أن وجود مؤسسة تشريعية يتفق ومبادئ الديمقراطية لأنها تعبر عن الإرادة الشعبية ومبدأ وحدة سيادة الأمة غير القابلة للتجزئة، أما نظام المجلسين فيتعارض مع ذلك المبدأ[1]. ويتميز نظام المجلس الواحد ببساطة إجراءات التشريع وسرعة انجازه وإصداره، بل وأحياناً عدم إصداره، كما يؤدي نظام المجلس الواحد إلى تجنب الخلافات، وتجاوز النزاعات السياسية التي تحدث في نظام المجلسين، وتؤدي إلى انقسامات تؤثر في إضعاف السلطة التشريعية أمام غيرها من السلطات[2].

ومن الحجج التي ارتكز عليها نظام البرلمان الأحادي تجنب عيوب نظام الازدواج البرلماني كبطء التشريع، والتصادم بين المجلسين في بعض المسائل الجوهرية المتعلقة بالاختصاصات الممنوحة لهما بشكل متساوي، وأن الأمة وحدة واحدة لا تتجزأ وبالتالي لا يجوز تمثيلها إلا بمجلس واحد[3]. وقد رد أنصار المجلسين على هذه الحجج كالأستاذ موريس دوفرجيه أن المجلس الثاني هو مجلس تأمل وتعمق من شأنه تجنب أن يتخذ مجلس واحد قرارات متسرعة واندفاعية[4]، بل إن اعتماد نظام المجلس الواحد قد يؤدي إلى خطر القيام بعمل تشريعي خفيف جداً وغير كاف تقنياً[5].

أما نظام الازدواج البرلماني (البيكاميرية Bicameralism) : فيتمثل في وجود مجلسين يعهد إليهما بمهمة السلطة التشريعية. وقد نشأ هذا النظام في إنكلترا لأسبابٍ تاريخية تتعلق بالبناء الطبقي للمجتمع البريطاني، ثم انتقل هذا النظام إلى عددٍ كبيرٍ من الدول الديمقراطية التقليدية، وبالتالي لم تكن نشأة هذا النظام وليدة نظرياتٍ علمية أو أراء فلسفية بل نتيجة تطور تاريخي طويل[6].

---

[1] د. نعمان أحمد الخطيب، الوسيط في النظم السياسية و القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٣٤٦-٣٤٧.

[2] د. فؤاد العطار، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

[3] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة.....، مرجع سابق، ص ٢٣.

[4] د. موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢١.

[5] د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية، مرجع سابق، ص ٢٩١.

[6] للمزيد عن النشأة التاريخية لنظام الازدواج البرلماني في إنكلترا انظر: د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة بنشأة ازدواج الهيئة التشريعية(نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م، ص ١٦٠ وما بعدها.

ويقوم نظام المجلسين على دعامتين أساسيتين، الدعامة الأولى هي المغايرة في تكوين المجلسين فيتم اختيار أحد المجلسين بالانتخاب فقط، بينما الآخر يتشكل بوسائل وطرق متعددة كالوراثة أو الاختيار من قبل الحكومة أو من قبل المواطنين أو التعيين بقوة القانون. أما الدعامة الثانية فهي تساويهما أساساً كقاعدة عامة في القيام بمهمة التشريع ؛ إذ يلزم لإقرار القانون موافقة كلا المجلسين عليه لإتمام العملية التشريعية[1].

ويعرض أنصار نظام الازدواج البرلماني عدة مبررات لتبرير وجهة نظرهم وهي[2]:

- ❖ منع استبداد السلطة التشريعية، حيث يساعد نظام الازدواج على التخفيف من حدة النزاع بين السلطة التشريعية والتنفيذية وايجاد نوع من التوازن بينهما ومنع استبداد البرلمانات وذلك بالتخفيف من شدة الحماس البرلماني وضمان استقرار الحالة المعنوية للأعضاء.
- ❖ يعمل نظام المجلسين على رفع كفاءة المجلس النيابية؛ إذ يتيح الفرصة لإدخال عناصر ذات كفاءة عالية قد تكون عزفت عن دخول الانتخابات أو دخلت ولم تنجح.
- ❖ ضرورة الأخذ بنظام المجلسين في دول الاتحاد المركزي (الفيدرالية)، لأن المجلس الأعلى يمثل الولايات على أساس المساواة ويمثل المجلس الأدنى الشعب على أساس عدد سكان كل ولاية.

ورغم هذه القواعد العامة، فإننا نجد أن الاتجاه السائد في الدساتير الحديثة، يميل لصالح نظام المجلسين الذي انتشر في المجتمعات الحديثة، إلى درجة تصوره وكأنه القاعدة العامة في تكوين الهيئات النيابية، ويظهر نظام المجلس وكأنه استثناء من القاعدة[3].

---

[1] د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٨٤-٣٨٨.

[2] د. عبد الله حسن الجوجو، الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٨٤-٨٥.

[3] د. محمد الشافعي أبو راس، نظم الحكم المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٩٢.

و تبنت أغلب الدساتير العالمية في الوقت الحاضر نظام المجلسين واسمتها بأسماء مختلفة، فالكونغرس في الولايات المتحدة الأمريكية يتكون من مجلس الشيوخ ومجلس النواب، وفي فرنسا يتكون البرلمان من مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية، وفي بريطانيا يتكون من مجلس اللوردات ومجلس العموم، وفي العراق يتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

ومما سبق نرَّى أنَّ لكلٍ من نظام المجلسين ونظام المجلس الواحد مزاياه وعيوبه، فمن الواضح أن لكلٍ من النظامين مزاياه وفوائده التي يحققها، فإن ترجيح نظام على الآخر ، يبدو صعباً، وذلك لأن ما قد يصلح لدولة قد لا يصلح لأخرى، وإنه ما يكون صالحاً لدولة ما في وقتٍ معين قد لا يصلح لذات الدولة في وقتٍ آخر، وبالتالي فإن لكل دولة أن تختار النظام الذي يناسبها وذلك تبعاً لظروفها السياسية والاقتصادية والاجتماعية الخاصة بها.

ويقوم البرلمان بوظائف عديدة في الدولة، وهذه الوظائف هي[1]:

❖ الوظيفة التشريعية : لا شك أن الاختصاص الأصيل والرئيسي للبرلمان في أية دولة يتمثل في مباشرة السلطة التشريعية، ويقوم البرلمان بسن القوانين اللازمة للدولة فهو الذي يقترح القوانين ويقرها، وتشاركه السلطة التنفيذية في عملية اقتراح القوانين، وبتعبير آخر، من الممكن أن يكون الاقتراح من جانب البرلمان، أو من جانب السلطة التنفيذية كما سنرى في الباب الثاني من هذه الرسالة، لكن عملية التصويت على مشروع القانون لإقراره تدخل في اختصاص البرلمان وحده دون أن تشاركه في ذلك

---

[1] د. السيد خليل هيكل، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣٦٦-٣٧٢. وللمزيد عن وظائف البرلمان راجع: د. عمرو هاشم ربيع، البرلمانات العربية والتحول الديمقراطي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية،٢٠٠٠م، ص ٨-١٠.

A.W. Bradley and K.D. Ewing , Constitutional and Administrative Law , op . cit , PP.192-222.

أية سلطة أخرى. وبعد الموافقة على مشروع القانون تقوم السلطة التنفيذية بالتصويت عليه وإصداره ونشره[1].

❖ الوظيفة المالية : وهي وظيفة تسبق في نشأتها التاريخية الوظيفة التشريعية، ذلك أن البرلمانات نشأت في البداية للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام، ولما توطدت دعائم البرلمانات بسطت سلطاتها على كامل المالية العامة للدولة. ولم يعد الأمر مقصوراً على الموافقة على فرض الضرائب، إذ أصبح للبرلمان الحق في الرقابة التامة على الشؤون المالية للدولة، ومن أهم المسائل المالية التي يتولاها البرلمان هي الموافقة على الموازنة العامة للدولة، ولا يقتصر دور البرلمان هنا على اعتماد الموازنة فقط، وإنما يدخل في اختصاصه كذلك الموافقة على الاعتمادات الإضافية[2].

لذلك نجد أن الدساتير تنص عادةً على وجوب أخذ إذن البرلمان بشأن المصروفات التي لم ترد في الموازنة، أو التي تزيد على التقديرات الواردة بها، كما يقع على عاتق الحكومة وجوب تقديم الحساب السنوي الختامي للإدارة المالية إلى البرلمان في بداية كل دور انعقاد عادي يعتمده البرلمان[3].

والبرلمان هو السلطة المختصة بالموافقة على الضرائب، وكذلك الموافقة على القروض العامة التي تلجأ الدولة إلى طلبها، كما تجب موافقة البرلمان على التعهدات المالية التي يترتب عليها إنفاق مبالغ من خزينة الدولة في سنة أو سنواتٍ مقبلة[4].

---

[1] حنين حاتم، النظم البرلمانية، رسالة حقوقية وضعت بإشراف الدكتور فؤاد شباط، الجامعة السورية، ١٩٥٣-١٩٥٤م، ص ٦٣-٦٤.

William A . Robson, The British system of Government, op. cit , PP. 14-17.

[2] د. السيد خليل هيكل، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣٧٢.

[3] **E . C . S. Wade and G . Godfrey. Phillips**, Constitutional Law , op. cit ,PP. 105-111.

إن البرلمان ونظراً لضيق الوقت قد لا يولي مسألة الحساب الختامي الأهمية اللازمة، لذلك لجأت بعض الدول إلى إنشاء هيئات خاصة لمراقبة الحساب الختامي للدولة، وذلك كمحكمة الحسابات الفرنسية، وديوان المحاسبات في مصر. انظر: د. محمد الحلاق وآخرون، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٢٠٢.

[4] حنين حاتم، النظم البرلمانية، مرجع سابق، ص ٦٥.

❖الوظيفة الرقابية : يعتبر البرلمان سلطة رقابة سياسية تراقب وتحاسب السلطة التنفيذية عن تصرفاتها وقراراتها التي تصدر عنها، والبرلمان عن طريق رقابة السلطة التنفيذية يتمكن من متابعة ومراجعة أعمالها، ويتأكد من أن جميع ما تقوم به هذه السلطة من تصرفات وأعمال في حدود القانون، وتتفق مع المبادئ الدستورية وتحقق المصلحة العامة. وللبرلمان حق مراجعة السلطة التنفيذية وردها إلى جادة الصواب إن حادت عنه وخرجت عن نطاق الشرعية[1].

والرقابة قد تكون سابقة ، وذلك في الحالات التي يشترط فيه موافقة البرلمان قبل البدء في التنفيذ، كما قد تكون الرقابة لاحقة مثل الحالات التي يشترط فيها موافقة البرلمان بعد إتمام التنفيذ لكي يعتبر العمل أو القرار مشروعاً، وذلك كما هو الحال في إقرار الحساب الختامي للموازنة العامة، وعن طريق الرقابة يستطيع البرلمان أن يتلمس مواطن الخلل والضعف في الجهاز الحكومي، فيقوم بإسداء النصح وتوجيه الإرشادات التي يراها مناسبة إلى الوزير المختص، كما يقوم بإبلاغ رغبات المواطنين ومتطلباتهم إلى الأجهزة التنفيذية المختلفة ليقوم كل جهاز فيما يختص بتلبية هذه الرغبات والعمل على تحقيق المتطلبات. ويمتلك البرلمان عدة وسائل يستطيع عن طريقها مباشرة الرقابة وهي السؤال والاستجواب والتحقيق البرلماني... .

وسنبحث في هذا المجلس المنتخب في الأنظمة البرلمانية كالتالي:

المطلب الأول: البرلمان في بريطانيا

المطلب الثاني: البرلمان في العراق

المطلب الثالث: البرلمان في لبنان

---

[1] د. عمرو هاشم ربيع، البرلمانات العربية والتحول الديمقراطي، مرجع سابق، ص ٩.

المطلب الأول
البرلمان في بريطانيا

تأخذ المملكة المتحدة بنظام ازدواج الهيئة التشريعية (Bicameral System) حيث يتكون البرلمان" ومقره قصر وستمنستر (Place of Westminster) بالعاصمة لندن " من مجلسين نيابيين هما مجلس العموم House of Commons، ومجلس اللوردات House of Lords. ويسود في إنكلترا المبدأ القائل بأن البرلمان هو السلطة العليا(سيادة البرلمان) والسبب في ذلك أنه لا وجود لقوانين مكتوبة تحدد صلاحياته، بل يمارس سلطاته بموجب أعراف وتقاليد لا تُفرض عليه بل يسترشد بها ، وتتألف السلطة التشريعية في بريطانيا نظرياً من الملك ومجلس اللوردات ومجلس العموم ويعبرون عن ذلك بقولهم " الملك في البرلمان The King in Parliament"[1]، أما من الناحية الموضوعية فإن الوزارة أصبحت الصانع الحقيقي للقانون في النظام البريطاني. وسندرس البرلمان البريطاني بمجلسيه[2] فيما يلي:

الفرع الأول: مجلس العموم

الفرع الثاني: مجلس اللوردات

---

[1] د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية...،مرجع سابق، ص ٦٢٤ الهامش (٢).

[2] للمزيد من التفاصيل عن البرلمان البريطاني بمجلسيه انظر: د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة، عمان، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م، ص ٦٨-٧٦. ؛ أ. وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم العربية و الأجنبية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠م، ص ٣٨٦-٣٩٤. ؛ د. بول سيلك و رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، تعريب د. علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م، ص ٣٥ وما بعدها. وباللغة الإنكليزية انظر:

Ian Loveland, Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights ,op. cit , PP.119-193.

Moyra Grant, The UK Parliament, Edinburgh university press, 2009, PP.45-142.

الفرع الأول

مجلس العموم House of Commons

وهو مجلس البرلمان الأدنى(نسبةً إلى دُنُوه أو قربه من الجماهير الشعبية وتمثيله لها)، ويتم اختيار أعضائه فيما عدا دوائر الجامعات بالاقتراع العام السري المباشر المتساوي بطريقة الانتخاب الفردي (أو" نظام الدوائر منفردة العضوية" أو" أحادية التمثيل") وفقاً لنظام الأغلبية النسبية على دور واحد لمدة أقصاها خمس سنوات، مالم يُحل قبل ذلك، أو تمدد فترة ولايته بقانون برلماني في أوقات الحرب والطوارئ[1]، وتعني الدائرة الفردية تقسيم البلاد إلى مناطق انتخابية كل منها تبعث بنائب واحد إلى مجلس العموم، وتعني قاعدة الأكثرية أن مقاعد المجلس لا توزع على الأحزاب بحسب النسبة التي تنالها هذه الأحزاب من الأصوات عند الانتخاب وإنما يؤخذ النائب الذي ينال أكبر عدد من الأصوات، فالانتخاب يجري في دورة واحدة والذي ينال فيها أكثر الأصوات عدداً يُعتبر نائباً ولو لم يحرز الأكثرية المطلقة للمشتركين في انتخابه، وإذا لم يتقدم للترشح في دائرةٍ ما إلا مرشح واحد فإنه يعتبر فائزاً بالتزكية بدون تصويت[2].

ويتوزع أعضاء البرلمان البالغ عددهم / ٦٥٠ / عضواً وفقاً للانتخابات البرلمانية العامة الأخيرة التي جرت في ١٢ كانون الأول ٢٠١٩م على النحو الآتي:

---

[1] كما حصل خلال الحرب العالمية الأولى حيث بلغت مدة البرلمان المنتخب في كانون الأول عام ١٩١٠ ثمان سنوات أي لغاية عام ١٩١٨، والحرب العالمية الثانية حيث بلغت مدة البرلمان المنتخب في تشرين الثاني عام ١٩٣٥ عشر سنوات أي لغاية عام ١٩٤٥ . راجع د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ١٠٤.

[2] وقد اعتُمد هذا الأسلوب من الاقتراع في بريطانيا ، ودون انقطاع، منذ القرن الثالث عشر؛ بسبب أن الاقتراع لاختيار الممثلين في البرلمان قد اعتبر كعبء يجب التخلص منه بأسرع ما يمكن، وهكذا يتيح الانتخاب على أساس كثرة الأصوات تجنب الدورة الثانية في الانتخابات، واحتفظ بهذا الإجراء تماشياً مع التراث ونظراً لما يتمتع به من محاسن ظاهرة، ولهذا الأسلوب في الانتخابات دور كبير في قلة عدد الأحزاب السياسية وانحصارها تقريباً في حزبين رئيسيين قويين يتبادلان السلطة، فهذا النظام يكرس الثنائية الحزبية، وفي الواقع أن الناخب البريطاني عندما يدلي بصوته لا يختار ممثله فقط، بل إنه يقترع لصالح برنامج سياسي ولصالح رئيس الوزراء. انظر: د. غسان عرنوس، مبدا التلازم بين السلطة والمسؤولية...، مرجع سابق، ص ٦٢٧.

حزب المحافظين Conservative Party ٣٦٥ مقعداً ، حزب العمال Labour Party ٢٠٢ مقعداً، الحزب الوطني الاسكتلندي ٤٨ مقعداً، حزب الديمقراطيين الأحرار ١١ مقعد، وباقي الأحزاب الأخرى ٢٤ مقعداً[١].

ويتمتع النائب بالضمانات والحصانة النيابية وذلك بهدف حمايته من التعسف باعتباره ممثلاً للشعب، ورئيس مجلس العموم يسمى السبيكر " Speaker "[٢]ويعود هذا اللقب إلى المرحلة التاريخية التي كان فيها شخص يمثل العموم أمام الملك، وينقل له خلاصة المناقشات، ويتكلم باسمهم، وينتخب السبيكر من دون معارضة وعلى إثر اتفاق الحزبين الأساسيين حزب العمال وحزب المحافظين، وإن مدة ولايته هي طيلة مدة ولاية مجلس العموم أي خمس سنوات، وغالباً ما تجدد ولاية الرئيس، إذا رغب في ذلك، حتى لو تغيرت الأكثرية في مجلس العموم، وعادةً لا يترشح أحد ضد رئيس مجلس العموم في الدائرة الانتخابية التي يترشح عنها، لكي يفوز بالتزكية ما عدا حالات نادرة، وتجدر الإشارة إلى أن انتخابه يخضع لموافقة الملكة، وقد تولت امرأة لأول مرة رئاسة مجلس العموم، وهي السيدة" بوتريد Boothroyd " وذلك في العام ١٩٩٢، بعد إجراء انتخابات، وقد فازت على منافستها على الرغم من أنها من حزب العمال والأكثرية في مجلس العموم من حزب المحافظين[٣].

وينعقد مجلس العموم في دورة سنوية، وتفتتح الجلسات في مجلس العموم بمظاهر احتفالية، فهي تعقد بعد ظهر كل يوم من الاثنين حتى الجمعة، وتخصص في الجلسة ساعة للأسئلة الشفهية التي يطرحها الأعضاء، والمعروفة مسبقاً من قبل

---

[١] لقد جرت الانتخابات البرلمانية السابقة في ٨ حزيران عام ٢٠١٧م وقد توزع الأعضاء على النحو الآتي: ١- حزب المحافظين ٣١٧ عضواً ٢- حزب العمال ٢٦٢ عضواً ٣- حزب الديمقراطيين الليبراليين ١٢ عضواً ٤- الحزب الوطني الاسكتلندي ٣٥ عضواً ٥- باقي الأحزاب ٢٤ عضواً .

[٢] **Standing Order of the House of Commons**, ordered by House of Commons to be printed 19 December 2013, London, the stationery office,2013, PP.2-9.

[٣] بول سيلك و رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص ٥٧. وسلطة السبيكر ودوره كبيران فهو الذي يؤمن الحرية والنزاهة واللياقة في المناقشات، وهو يدير جلسات مجلس العموم والمناقشات، ويأمر بإقفال النقاش، ويفسر القواعد غير المكتوبة التي تحكم مجلس العموم، ويعين رؤساء اللجان ، ويوزع المشاريع والاقتراحات على اللجان. انظر: د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٩٤.

الحكومة. فعدد الأسئلة سنوياً يناهز ٨٠٠٠ سؤال، وبعد الأسئلة الشفهية تجري مناقشة مشاريع القوانين المدرجة على جدول الأعمال، وهذه المشاريع تخضع لثلاث قرارات متلاحقة في إجراءات تشمل المراحل التالية[١]: -قراءة أولى شكلية –قراءة ثانية مقرونة بنقاش عام - مناقشة في لجنة حيث تدرس التفاصيل والتعديلات المقترحة -مناقشة تقرير اللجنة -قراءة ثالثة ونقاش مشروع القانون في الصيغة التي أوصلته إليها المناقشات. أما التصويت في مجلس العموم فهو شخصي، فالأعضاء الحاضرون فقط لهم حق التصويت، والتصويت يتم بالوقوف والجلوس.

ويتطلب عمل مجلس العموم وجود لجان تتولى النظر في التشريع ولجان تتولى الرقابة[٢]، ففي مجلس العموم **لجنة المجلس كاملةً:** وتتألف من جميع أعضاء المجلس وتقوم بدراسة الموازنة وفي هذه الحالة تنقسم إلى لجنتين لجنة الاعتمادات ولجنة الواردات، **واللجان الدائمة**standing committees: وعددها عشرة لجان، تضم كل منها ٥٠ عضواً على الأكثر، معينين من قبل لجنة خاصة تأخذ في الاعتبار مواصفات العضو، وتركيبة مجلس العموم في آنٍ واحد. ويتولى رئاسة هذه اللجان أعضاء من حزب الأكثرية وهذه اللجان ليست متخصصة وكل منها مكون من ٢٠ عضواً دائماً، و ٣٠ عضواً يتغيرون تبعاً للموضوع المطروح على اللجنة، ويختارون لكي يكون لوجودهم فاعلية في دراسة المشروع من قبل لجنة الاختيار. أما **اللجان الأخرى :** وهي ذات أهمية أقل ولا تضم إلا عدداً قليلاً من الأعضاء، فمثلاً هناك اللجان الخاصة التي تشكل لدراسة أمر معين، واللجان المختلطة التي تضم أعضاء من مجلس العموم ومجلس اللوردات ومهمتها دراسة المشاريع التي تهم كلاً من المجلسين، وأيضاً هناك اللجان الدورية وهي لجان تعين في بداية كل دورة من أجل تنظيم المسائل الإجرائية[٣].

---

[١] د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية...، مرجع سابق، ص ٦٢٩.

[٢] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٩٥.

Standing Order of the House of Commons, Op , cit , PP.82-188.

[٣] د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية...، مرجع سابق، ص ٦٣٠.

ولمجلس العموم صلاحياتٍ من الناحية النظرية، واسعة جداً فهو يستطيع أن يفعل ما يشاء، وكل شيء، ما عدا تحويل الرجل إلى امرأة[1]، وهو يختص بالمسائل التالية[2]:

١ -**يقترع مجلس العموم على القوانين**: وصلاحيته في هذا المجال غير محدودة، لأنه ليس هناك دستور مكتوب يحدد هذه الصلاحية وقد تكرست قاعدة عن طريق العرف تقضي بعدم جواز زيادة النفقات العامة في الموازنة السنوية، أو ايجاد نفقات جديدة من قبل مجلس العموم، فتحديد النفقات محصور بالكابينت.

٢ -**الصلاحية التشريعية** : أو صلاحية اتخاذ المبادرة بالتشريع، من خلال اقتراح القوانين، وإن هذه الصلاحية تقوم بها المجالس في الدول الديمقراطية باعتبارها تجسيداً لإرادة الأمة أو الشعب، وإذا كان مجلس العموم يملك سلطة التشريع – شأنه في ذلك شأن المجالس التشريعية -من حيث اقتراح القوانين وإقرارها، إلا أن الواقع يشهد على تراجع الدور التشريعي للبرلمان الإنكليزي، حيث أن أكثرية القوانين هي من اقتراح الحكومة وهي تشكل حوالي ٩٠٪ من القوانين المقترحة؛ وبالتالي فقد أصبح للحكومة -رغم الأغلبية البرلمانية -سلطة فعلية في التشريع[3] .

٣ -**صلاحية مراقبة الحكومة**: وحجب الثقة عنها وإسقاطها كونها مسؤولة أمامه، غير أن الثنائية الحزبية تحول دون ذلك، مما يجعل هذه الصلاحية نظرية.

ولكن المعارضة تلعب دوراً أساسياً في ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة من خلال حكومة الظل التي يشكلها الحزب المعارض، ومن خلال الأسئلة الشفهية التي توجهها إلى الوزراء والتي يبلغ عدها تقريباً ٨٠٠٠ سؤال في السنة، مما يجبر الحكومة على الدفاع عن نفسها أو أن تبرر تصرفاتها مما يجعلها على اتصال دائم بالرأي العام، ولكن تبقى رقابة البرلمان على الحكومة من خلال الأسئلة الدائمة

---

[1] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية....، مرجع سابق، ص ٩٧.

[2] د. حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية....، مرجع سابق، ص ٩٥-٩٧. ؛ د. موريس دفروجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري..، مرجع سابق، ص ٩٥-٩٧.

[3] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ١٩٩-٢٠٠.

Hilaire Barnett, Constitutional and Administrative Law, op . cit , PP.388-410.

فعالة جداً ، ويبقى الحوار بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية قائماً لأن الأسئلة لا تطرح فقط من جانب المعارضة[1].

الفرع الثاني

مجلس اللوردات House of Lords

إنَّ مجلس اللوردات من بقايا العصور السابقة أو هو أثر من رواسب الماضي أو بقايا المجالس الأرستقراطية (مجالس النبلاء) التي أصبحت نادرة اليوم[2].

وهو من الناحية الشكلية المحضة مجلس البرلمان الأعلى(نسبةً إلى علاقته بالسلطة العليا في الدولة، ولتمثيله الاتجاهات المحافظة والمصالح المعنية)[3]. ويتكون من(٨٠٠) عضواً يعرفون بالنبلاء Peers ،وهؤلاء غير منتخبين من الشعب كما هو الحال بالنسبة لمجلس العموم، وإنما يكتسبون عضويتهم بالتعيين الملكي المباشر أو على أساس الوراثة، ويشترط ألا تقل أعمارهم عن ال ٢١ سنة، وهناك صعوبة في تحديد عدد أعضائه بدقة، لأن الملك يمنح عادةً في كل سنة في شهري كانون الثاني وحزيران لقب (لورد) لعدد من المواطنين الذين أدّوا خدماتٍ للأمة، كما أن هناك أعداداً من اللوردات الوراثيين يرثون هذا اللقب، إلا أنهم يرفضون ممارسة حقهم في

---

[1] د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية...، مرجع سابق، ص ٦٣١.

[2] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٦٠٨. ولفظ لورد تعني رب وتشير إلى أصالة المحتد لهذا المجلس الذي تشكل في القرون الغابرة (أرباب الأرض) ومجلس اللوردات جزء من السلطة التشريعية البريطانية راجع: د. ابراهيم أبو خزام، الوسيط في القانون الدستوري...،مرجع سابق، ٣٠٦.

[3] على الرغم من الانتقادات الكثيرة الموجهة إلى مجلس اللوردات، يبرر الفقه الدستوري والسياسي أسباب تمسك الإنكليز بهذا المجلس الأرستقراطي إلى النفسية المحافظة للشعب الإنكليزي بالإضافة إلى الخبرات الواسعة ووجهة النظر الثاقبة لأغلب أعضاء مجلس اللوردات الذين يحافظون على أيديولوجيات واعتبارات معنوية قد لا يتمكن منها النواب في مجلس العموم بسبب طبيعة تشكيله وكثرة أعبائه . انظر: د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية.....، مرجع سابق، ص ٦٢٤. وللمزيد من التفاصيل انظر قانون إصلاح مجلس اللوردات لعام ٢٠١٤.

House of Lords Reform Act 2014, chapter24, published by the stationery office and available from: online www.tsoshop. Co. uk.

مجلس اللوردات، وهناك مقاعد تخلو بموت أصحابها لعدم وجود ورثة لهم يحملون اللقب ولذلك فإن عدد أعضاء هذا المجلس غير ثابت. وهؤلاء الأعضاء طبقاً لقانون مجلس اللوردات الجديد (House of Lords Act 1999) يصنفون إلى طائفتين[1]:

الطائفة الأولى: اللوردات الروحيون أو الدينيون (Lords spiritual): ويبلغ عددهم ٢٦ رجل دين (وهذا العدد محدد بموجب قانون أرشية مانشستر لعام ١٨٤٧ والقوانين اللاحقة)، ويمكن تصنيفهم إلى ثلاث مجموعات:

الأولى: تضم كلاً من رئيس أساقفة كانتربري ورئيس أساقفة يورك.

الثانية: تضم كلاً من أسقف لندن، وأسقف دورهام، وأسقف وينشستر.

الثالثة: تضم ٢١ أسقفاً من أقدم الأساقفة الأبرشيين في الكنيسة الإنجليكانية.

الطائفة الثانية : اللوردات الزمنيون أو الدنيويون (من غير رجال الدين) Lords Temporal: وهم :

١ -**لوردات الاستئناف (Law Lords) :** ويصل عددهم إلى ١٢ عضواً، يعينون طبقاً لقانون القضاء الاستئنافي لعام ١٨٧٦ وتعديلاته، لسماع دعاوى الاستئناف المقدمة من المحاكم الدنيا، وهؤلاء يتقاضون رواتب، ويستمرون في ممارسة وظيفتهم القضائية حتى بلوغ سن السبعين عاماً، ومع ذلك بإمكانهم الاحتفاظ بعضويتهم في مجلس اللوردات بعد بلوغ تلك السن كنبلاء مدى الحياة.

٢ -**النبلاء مدى الحياة Life Peers** : بموجب قانون النبالة لمدى الحياة لسنة ١٩٥٨م ، وهؤلاء يشكلون أغلبية أعضاء مجلس اللوردات (وعددهم تقريباً ٦٧٠ عضواً)، ويتم تعينهم من قبل الملكة بناءً على مشورة الوزير الأول الذي يجري بدوره مشاورات مع الآخرين بهذا الشأن.

٣ -**النبلاء الوراثيون Hereditary Peers**[1]: وهؤلاء عددهم ٩٢ عضواً وهم الذين يحملون لقب لورد بحكم وراثتهم لهذا اللقب من أسلافهم.

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ٢٩٥-٢٩٦. وللمزيد عن مجلس اللوردات وتكوينه راجع: د. محمد المجذوب، القانون الدستوري اللبناني وأهم الأنظمة السياسية في العالم، مرجع سابق، ص ١١١-١١٣.

Sydney D . Bailey, British Parliamentary Democracy, op. cit , PP. 33-55.

٤ -المارشال القيّم على كلية الأسلحة، والمسؤول عن القيام بالواجبات الرسمية في المناسبات الملكية المختلفة **The Earl Marshal :** وهذا يعين مدى الحياة ما لم يصدر قانون لاحق يقضي بغير ذلك.

٥ -اللورد كبير موظفي البلاط الملكي **The Lord Great Chamberlain**: وهذا أيضاً يعيّن مدى الحياة ما لم يصدر قانون لاحق يقضي بغير ذلك[٢].

وفيما يتعلق **بصلاحيات مجلس اللوردات**[٣]: فقد كان مجلس اللوردات يتمتع بنفس الاختصاصات التي يمارسها مجلس العموم في مجال التشريع حيث كان من المتعين موافقة المجلسين معاً على مشروعات القوانين قبل رفعها إلى الملك لإقرارها، غير أنه لم يكن بمقدور مجلس اللوردات طرح الثقة بالحكومة غير المسؤولة أمامه، ولكن مع مرور الوقت انتهت الصلاحية المالية لمجلس اللوردات، وذلك منذ صدور قانون البرلمان في عام ١٩١١ الذي نص على عدم اختصاص مجلس اللوردات بالنظر في مشاريع القوانين المالية، كما تقلصت صلاحياته التشريعية منذ صدور قانون البرلمان في عام ١٩٤٩، فبعد أن كان يحق له أن يمارس حق الاعتراض (الفيتو) لمدة سنتين على إصدار أي قانون عادي، خُفضت هذه المدة إلى سنة واحدة[٤].

---

[١] يحمل هؤلاء النبلاء ألقاباً مختلفة، فيما يلي ترتيبها بحسب درجة اللقب وأهميته من الأعلى إلى الأدنى: دوق – ماركيز – كونت – فيكونت – بارون . انظر: د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ١٠٦ هامش(١).

Moyra Grant, The UK Parliament, op. cit , PP. 48-49.

[٢] ويمكن للنساء أن يحصلن على عضوية مجلس اللوردات بموجب قانون ١٣ شباط عام ١٩٥٨ ، وعددهن اليوم حوالي ١٤ سيدة عضواً لمدى الحياة . انظر: د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

[٣] **Alex Carroll**, constitutional and Administrative Law , op. cit , PP. 199-205.

[٤] وقد صدر القانون الدستوري لعام ١٩٤٩ على إثر اعتراض مجلس اللوردات على تأميم صناعة الصلب التي أقدمت عليها حكومة حزب العمال آنذاك مقرراً خفض مدة الاعتراض السابقة إلى سنة واحدة على الأكثر وبعدها يصدر القانون ويصبح نافذاً دون اعتبار لاعتراض مجلس اللوردات. انظر : د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

Ian Loveland, Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights ,op. cit ,P. 167.

ولمجلس اللوردات صلاحية قضائية[1]، فهو لا يزال يقوم بدور محكمة عليا استئنافية، ولكن عندما يجتمع بهذه الصفة، يحضر الجلسات فقط تسعة قضاة أو اثنا عشر قاضياً من القضاة المعينين في مجلس اللوردات مدى الحياة.

أما فيما يتعلق بأهمية وجود مجلس اللوردات في الحياة السياسية البريطانية، فبالرغم من وجود جدلية حول عدم أهمية استمرارية وجود هذا المجلس بعد أن فقد معظم صلاحياته، إلا أن الكثير من الأوساط السياسية أكدت أهمية وجوده، فقيل أن وجود مجلس اللوردات يحول دون تحول النظام البرلماني في بريطانيا إلى نظام حكومة الجمعية، كما أنه يبقى عنصراً مهماً في تشكيل الرأي العام والفكر السياسي؛ وذلك لأن هذا المجلس يحوي أصحاب الكفاءات، والشخصيات المهمة، وأعضاؤه متحررون من الضغوط السياسية ويسهرون على احترام التسوية الوطنية[2].

ولا يزال مجلس اللوردات يلعب دوراً في كل ما له علاقة بالأخلاق والقيم كالإجهاض والطلاق وحقوق الإنسان وهو الحامي لاستقلالية الإدارات المحلية وللوحدة الوطنية[3].

ونحن نرَّى أنَّ مجلس اللوردات يعد جزءاً مهما من بنية البرلمان الإنكليزي ، وهو لا يعرقل الألية الديمقراطية وإن الشعب الإنكليزي يتميز بعدة خصائص كحرصه على الإبقاء والحفاظ على العادات والتقاليد القديمة كالحفاظ على النظام الملكي وكل ما يتعلق به، ومجلس اللوردات أيضاً، وبالتالي فإننا نؤيد الرأي الذي يقول أن مجلس اللوردات يعتبر ضابطاً يمكن أن يوقف اتجاه النظام البرلماني الإنكليزي نحو النظام المجلسي.

---

[1] **Moyra Grant**, The UK Parliament, op. cit , PP. 56-57.

[2] د. فيصل كلثوم، دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٩٥-٥٩٦.

[3] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية...،مرجع سابق، ص ٩٩.

المطلب الثاني
البرلمان في العراق

لقد خُصص الفصل الأول من الباب الثالث من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م للسلطة التشريعية، وأشارت المادة ٤٨ منه إلى أن السلطة التشريعية الاتحادية تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد. ويتضح من خلال النص أن الدستور قد أخذ بنظام المجلسين التشريعيين وهما : مجلس النواب ومجلس الاتحاد.

وإن وجود مجلسين للتشريع من أبرز مميزات الدولة الاتحادية ذات النظام البرلماني، فمجلس النواب هو الذي يمثل الشعب بأسره ويأتي أعضاءه على أساس عدد السكان، ومجلس الاتحاد الذي يمثل الأقاليم والمحافظات، ويعتبر مجلس النواب مختلفاً عن مجلس الاتحاد من حيث التكوين والاختصاصات. وسوف نتحدث عن مجلس النواب ومجلس الاتحاد فيما يلي:

الفرع الأول : مجلس النواب

الفرع الثاني : مجلس الاتحاد

الفرع الأول
مجلس النواب

يعد مجلس النواب العراقي الجهاز التشريعي الأول (الغرفة التشريعية الأولى) على مستوى الاتحاد والتي تمثل السكان بشكل متساوي وليست الأقاليم والمحافظات. وقد نظم الدستور تكوينه واختصاصاته، وتكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية تبدأ بأول جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة[1].

---

[1] المادة (١ / أولاً) من قانون الانتخابات رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩م والمعدِل للقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥م.حيث نصت على أنه " يتألف مجلس النواب من عدد من المقاعد بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة وفقاً لإحصائيات وزارة التجارة للمحافظات لعام ٢٠٠٥ على أن تضاف إليها نسبة النمو السكاني بمعدل ٢،٨ % لكل محافظة سنوياً.

ويتألف مجلس النواب العراقي من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من سكان العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله[1]، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه[2].

وحددت المادة (٤٩/ثانياً) من الدستور الشروط التي يجب أن تتحقق في المرشح لعضوية مجلس النواب، وتجسدت بشرطين هما: الجنسية والأهلية حيث نص البند (ثانياً) على ما يلي " يشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب أن يكون عراقياً كامل الأهلية. وأحال البند (ثالثاً) من المادة نفسها إلى قانون يصدر لاحقاً ينظم شروط المرشح والناخب وكل ما يتعلق بالانتخاب، وتولى قانون الانتخاب رقم (١٦) لسنة ٢٠٠٥م والمعدل بالقانون رقم (٢٦) لسنة ٢٠٠٩م تنظيم شروط المرشح لعضوية مجلس النواب . وبالرجوع إلى المادة (٣) من ذات القانون نجد أنها اشترطت في الناخب أن يكون[3]:

❖عراقي الجنسية. ❖ كامل الأهلية ❖ أتم الثامنة عشرة من عمره في السنة التي تجري فيها الانتخابات ❖ مسجلاً للإدلاء بصوته وفقاً للإجراءات الصادرة عن مفوضية الانتخابات العراقية المستقلة.

وهي ذات الشروط التي نصت عليها المادة (٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٤٥) لسنة ٢٠١٣م[4].

كما اشترطت المادة (٦) من القانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥م المعدل سنة ٢٠٠٩م أن تتوافر في المرشح لعضوية مجلس النواب بالإضافة لشروط الناخب شروطاً أخرى

---

[1] المادة (٥٦ / أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[2] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٢٠.

و المادة (٤٩/ أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م، والتي نصت على أنه " يتكون مجلس النواب من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر، ويراعى تمثيل سائر مكونات الشعب فيه "

[3] المادة (٣) من قانون الانتخابات العراقي رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥م والمعدل بالقانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩م.

[4] المادة (٥) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣م منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٣٠٠ لعام ٢٠١٣ السنة الخامسة والخمسون.

تتمثل في الآتي[1]: ❖ أن لا يقل عمره عن ثلاثين عاماً. ❖ ألا يكون مشمولاً بقوانين اجتثاث البعث. ❖ ألا يكون قد أثرى بشكل غير مشروع على حساب الوطن أو المال العام. ❖ ألا يكون محكوماً عليه بجريمةٍ مخلة بالشرف، وأن يكون معروفاً بالسيرة الحسنة. ❖ أن يكون حاملاً لشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها. ❖ أن لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند الترشيح.

ولكن قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣م قد أبقى على هذه الشروط وعدل وأضاف بعضاً منها[2]: ❖ أن لا يكون مشمولاً بقانون هيئة المساءلة والعدالة أو أي قانون يحل محله[3]. ❖ أن يكون حاصلاً على شهادة الإعدادية كحد أدنى أو ما يعادلها. ❖ أن لا يكون من أفراد القوات المسلحة أو المؤسسات الأمنية عند ترشحه.

و أوكل المشرع الدستوري في البند (خامساً) من المادة (٤٩) من الدستور إلى مجلس النواب مهمة سن قانون يعالج حالات استبدال أعضائه عند الاستقالة أو الإقامة أو الوفاة، وصدر قانون استبدال أعضاء مجلس النواب رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦م وتضمن الأسباب التي تنتهي بها العضوية في مجلس النواب، وكيفية استبدال عضو المجلس إذا شغر أحد المقاعد في مجلس النواب[4].

وقد حظر الدستور الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عمل أو منصب رسمي آخر وذلك في البند (سادساً) من المادة (٤٩).

---

[1] المادة (٦) من القانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥م والمعدل بالقانون رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩م.

[2] المادة (٨) من قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣م.

[3] لقد تم تعديل قانون اجتثاث البعث الذي هو مصطلح ظهر في التشريعات العراقية بعد ٢٠٠٣م ويقصد به أن أزلام النظام البعثي السابق الذين كان لهم يد في قمع الشعب العراقي لا يجوز لهم ارتقاء أي مناصب عليا في هذا البلد، وصدر قانون بهذا الشأن استناداً إلى قراري مجلس الحكم (٢١ و ٨٤) الصادرين عام ٢٠٠٣، ونص عليه قانون إدارة الدولة العراقية في المادة (٤٩) وكذلك نص الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م في المادة (٣٥) منه. وثم تم تعديل هذا القانون و بُدل بقانون الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨ م الذي خفف نوعاً ما من شروط المشمولين به استجابةً لحملة المصالحة الوطنية التي حصلت في العراق في تلك الفترة. انظر: د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٩٧-٩٨.

[4] القانون رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦م منشور في جريدة الوقائع بالعدد٤٠٢٤ في ٢٠٠٦/٧/١٩م والمعدل بالقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧م ونشر في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٩ في ٢٠٠٧/٩/٢٧م.

وقد ألزم المشرع العراقي المرشح لعضوية مجلس النواب ببعض الالتزامات فيما يخص حملته الانتخابية ومن هذه الالتزامات: ❖ عدم جواز استعمال دوائر الدولة والأبنية الحكومية. ❖ عدم جواز استعمال شعار الدولة الرسمي. ❖ عدم جواز استخدام سلطات الدولة وموظفيها. ❖ عدم جواز إثارة النعرات الطائفية والدينية والإقليمية. ❖ عدم جواز تقديم التبرعات أو الهدايا أو المساعدات بقصد التأثير على الناخب. ❖ عدم جواز وضع منشور أو إعلان أو لافتة أو شعار إلا في الأماكن المخصصة لها من قبل المجلس البلدي.

ونرَّى أنَّ هذه الالتزامات التي فرضها المشرع الدستوري العراقي محقة وذلك من أجل إلزام جميع المرشحين لعضوية مجلس النواب الامتثال لها من أجل عدم التأثير على حرية وإرادة الناخب، ولكن وإن تمَّ خرق هذه الالتزامات فإن العقوبة غالباً ما تكون على شكل غرامات مالية، وبالتالي يجب على المشرع العراقي إضافة فقرة على هذه المواد تتضمن تشديد العقوبات ليس فقط الغرامات وإنَّما من الممكن أن تكون إلغاء ترشيحه أو إلغاء أصواته.

و أخذ المشرع العراقي بنظام التمثيل النسبي[1]، وذلك رغبةً منه في إشراك جميع الأحزاب السياسية والمكونات الأساسية للشعب العراقي في العملية السياسية حتى لو كانت أعدادهم قليلة، وإن قانون انتخابات مجلس النواب العراقي أشار إلى أن القائمة المتبعة في الانتخابات هو نظام القائمة المفتوحة ولا يقل عدد المرشحين فيها عن ثلاثة ويحق للناخب التصويت للقائمة أو القائمة وأحد المرشحين فيها ويجوز الترشيح الفردي[2].

---

[1] نظام التمثيل النسبي أو القائمة النسبية: هو نظام انتخابي يمنح بمقتضاه كل حزب من الأحزاب السياسية المختلفة المشاركة في الانتخابات عدداً من المقاعد البرلمانية يتناسب مع عدد الأصوات التي يظفر بها الحزب بالفعل في الاقتراع، فتصبح قوته في البرلمان مرآة لقوته الانتخابية لدى المقترعين، وفي ذلك ما يفيد أحزاب الأقلية التي تحرم من التمثيل في الأنظمة الانتخابية المختلفة. انظر: د. حسن البحري، الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، مرجع سابق، ص٧٧.

[2] المادة (٣) من قانون الانتخاب رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩م المعدِل للقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥م. ويقصد بالقائمة المفتوحة إعطاء الحرية لكل ناخب بأن يصوت إلى القائمة أو يقوم هو بإنشاء قائمة خاصة تحتوي على أسماء المرشحين من مختلف الكيانات السياسية وهو بنفسه يضع التسلسل والمفاضلة بينهم ضمن جدول المنطقة الانتخابية الذي يصوت فيها، على أن لا=

وبصدد تمثيل النساء في مجلس النواب، فقد أوضح المشرع في البند (رابعاً) من المادة (٤٩) من الدستور بأن قانون الانتخابات يستهدف تحقيق نسبة تمثيل للنساء لا تقل عن الربع من عدد أعضاء مجلس النواب. ويدعى هذا النظام بالكوتا النيابية ، ويعني نظام الكوتا تخصيص نسبة معينة من المقاعد النيابية إلى من يصعب عليهم الحصول عليها مع ضرورة تمثيلهم في المجلس النيابي . وقد أشارت المادة (٤٩) من الدستور العراقي إلى تحديد نسبة معينة للنساء ككوتا ومراعاة تمثيل المكونات الأساسية في المجلس النيابي، فعندما يتم تحديد مقاعد مجلس النواب حسب النسبة السكانية في العراق، بعدها يتم تحديد نسبة ٥٪ من هذه المقاعد كمقاعد تعويضية[1]. وكذلك استجابةً لنص المادة ٤٩ من الدستور العراقي فقد خصص المشرع العراقي عدداً من المقاعد النيابية للأقليات القومية والدينية التي يصعب عليهم الحصول على مقاعد نيابية ، حيث تنص المادة (١/ ثالثاً) من قانون الانتخابات رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩ المعدِل لقانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥م، وهذا ما أكده قانون انتخاب مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣م في المادة (١١/ ثانياً) على أنه : تمنح المكونات التالية حصة (كوتا) تحتسب من المقاعد المخصصة لمحافظاتهم على أن لا يؤثر ذلك على نسبتهم في حالة مشاركتهم في القوائم الوطنية وهي كما يلي: ❖ المكون المسيحي خمسة مقاعد توزع على محافظات بغداد ونينوى وكركوك ودهوك وأربيل. ❖ المكون الأيزيدي مقعد واحد في محافظة نينوى.

=يتجاوز عدد أعضاء القائمة التي يكونها الناخب، عدد النواب الواجب انتخابهم عن المنطقة الانتخابية. انظر: د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٠٢.

[1] توزع المقاعد التعويضية على الشكل الآتي: ١- تقسم مجموع الأصوات الصحيحة في العراق على عدد مقاعد مجلس النواب للحصول على المعدل الوطني. ٢- تقسم مجموع الأصوات التي يحصل عليها كل كيان سياسي على المعدل الوطني، لتحديد عدد المقاعد التي تخصص له. ٣- يبدأ توزيع المقاعد التعويضية على الكيانات التي لم تحصل على تمثيل في الدوائر الانتخابية بشرط حصولها على المعدل الوطني. ٤- توزع المقاعد المتبقية على الكيانات الممثلة في الدوائر الانتخابية بنسبة عدد أصواتها من مجموع الأصوات. انظر: المادة (١٧) من قانون الانتخابات رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥ والمعدل سنة ٢٠٠٩م.

❖ المكون الصابئي المندائي مقعد واحد في محافظة بغداد. ❖ المكون الشبكي مقعد واحد في محافظة نينوى.

ويتمتع مجلس النواب العراقي بصلاحياتٍ عديدة تشريعية و رقابية وتنفيذية سندرسها فيما يلي:

أولاً - الوظيفة التشريعية: وتتمثل بتشريع القوانين الاتحادية (المادة ٦١/ أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م، وقد أخذ الدستور العراقي بنظام الاقتراح المشترك فقد أجازت المادة (٦٠/ ثانياً) أن تقدم مقترحات القوانين من عشرة أعضاء من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة. وفي إطار العملية التشريعية فلمجلس النواب وفقاً للمادة (٦١/ رابعاً) تنظيم عملية المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية بقانون يسنه بأغلبية ثلثي أعضائه [1].

ثانياً -الوظيفة المالية: فقد نصت المادة ٦٢ من الدستور على الموازنة العامة وضرورة موافقة مجلس النواب عليها، فنص البند(أولاً) من المادة ٦٢ على أنه " يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي إلى مجلس النواب لإقراره ".

وأعطى البند(ثانياً) من نفس المادة " لمجلس النواب إجراء المناقلة بين أبواب وفصول الموازنة العامة، وتخفيض مجمل مبالغها، وله عند الضرورة أن يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات ".

وينظم الدستور رقابة مجلس النواب في المجالات المالية الأخرى في المادة ٢٨ فتنص المادة ٢٨ في البند (أولاً) على أنه " لا تفرض الضرائب والرسوم ولا تعدل ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون ". فيما ينص البند (ثانياً) على " إعفاء أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون ".

ثالثاً -الوظيفة الرقابية: فقد نصت المادة (٦١ / ثانياً) على صلاحية مجلس النواب بالرقابة على أداء السلطة التنفيذية، وكذلك يختص مجلس النواب بمساءلة ومحاسبة رئيس الجمهورية جنائياً وسياسياُ (المادة ٦١/ سادساً) ، كما يختص

---

[1] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٢٧.

مجلس النواب بمساءلة رئيس وأعضاء مجلس الوزراء من الناحية السياسية(المادة ٦١ / سابعاً). وكذلك يحق لمجلس النواب استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء ، وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة (المادة ٦١/ثامناً/ه).

وقد حددت المادة ٣٢ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م القواعد الإجرائية للرقابة التي يتولاها مجلس النواب على أعمال السلطة التنفيذية وتتضمن الرقابة الصلاحيات التالية[١] :

١ -مساءلة أعضاء مجلس الرئاسة واستجواب أعضاء مجلس الوزراء بمن فيهم رئيس مجلس الوزراء وأي مسؤول آخر في السلطة التنفيذية.

٢ -إجراء تحقيق مع أي من المسؤولين المشار إليهم في أعلاه بشأن أي واقعة يرى المجلس أن لها علاقة بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين.

٣ - طلب المعلومات والوثائق من أية جهةٍ رسمية، بشأن أي موضوع يتعلق بالمصلحة العامة أو حقوق المواطنين أو تنفيذ القوانين أو تطبيقها من قبل هيئات ومؤسسات السلطة التنفيذية.

٤ -طلب حضور أي شخص أمامه للإدلاء بشهادة أو توضيح موقف أو بيان معلومات بشأن أي موضوع كان معروضاً أمام مجلس النواب ومدار بحث من قبله.

٥ -لأعضاء مجلس النواب القيام بزياراتٍ تفقدية إلى الوزارات ودوائر الدولة للاطلاع على حسن سير وتطبيق أحكام القانون.

رابعاً -الوظيفة التنفيذية: لقد أناط الدستور العراقي في المادة (٦١/ ثالثاً) انتخاب رئيس الجمهورية إلى مجلس النواب، كما أوكلت المادة (١٣٨/ثانياً/أ) إلى المجلس نفسه صلاحية انتخاب رئيساً للجمهورية ونائبين له يؤلفون مجلس الرئاسة.

ومن مظاهر تدخل مجلس النواب في ميدان الوظيفة التنفيذية اشتراط موافقته على تعيين كبار الموظفين العاملين في السلطة القضائية والسلك الدبلوماسي، والموظفين المدنيين والعسكريين[٢]. ولمجلس النواب صلاحية البت في صحة عضوية

---

[١] المادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.

[٢] المواد (٨٠/خامساً) و (٩١/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م.

النواب، فعملية الفصل في صحة عضوية مجلس النواب العراقي يتم من خلال المجلس النيابي نفسه حيث إذا كان هناك طعون واعتراضات على صحة عضوية نوابه، سيتم تحويل هذه الطعون والاعتراضات إلى لجنةٍ مختصة، ألا وهي لجنة شؤون الأعضاء والتطوير البرلماني[1]. وتقوم هذه اللجنة بتقديم تقرير حول الطعون والاعتراضات المحالة إليها خلال مدة تحددها رئاسة المجلس، وبعدها يقوم المجلس بالبت في صحة عضوية النائب المطعون فيه بأغلبية ثلثي أعضائه[2].

خامساً -الوظيفة التأسيسية: جعل الدستور، أمر تعديله، حقاً مشتركاً ومقرراً للسلطة التنفيذية (ممثلة بمجلس الوزراء ورئيس الجمهورية) وأحد مجلسي البرلمان (ممثلاً بمجلس النواب) بموجب المادة (١٢٦/ أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م[3].

وقد نظم الدستور الظروف الاستثنائية في المادة (٦١/ تاسعاً) من الدستور وتتمثل في إعلان حالة الحرب، وحالة الطوارئ فقد قرر المشرع رقابة مجلس النواب في حالة الظروف الاستثنائية[4].

---

[1] المادة (١٠٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.

[2] المادة (٥٢ / أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م. واختلفت الدول باختلاف أنظمتها القانونية حول الجهة التي تختص بدراسة الطعون وتقديم تقرير بشأنها إلى المجلس النيابي للبت فيها، فهناك دول تحيل هذه الطعون والاعتراضات إلى جهة قضائية لدراستها وتقديم تقرير بشأنها إلى المجلس النيابي للبت فيها ،كما هو الحال في الجمهورية العربية السورية فقد نصت المادة (٦٦) من الدستور السوري لعام ٢٠١٢ على : "١- تختص المحكمة الدستورية العليا في النظر في الطعون الخاصة بانتخابات أعضاء مجلس الشعب. ٢- تقدم الطعون من قبل المرشح خلال ثلاثة أيام تبدأ من تاريخ إعلان النتائج، وتبت المحكمة بها بأحكام مبرمة خلال سبعة أيام من تاريخ انتهاء مدة تقديم الطعون.

[3] فقد نصت المادة (١٢٦/ أولاً) على أنه " لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، أو لخمس أعضاء مجلس النواب اقتراح تعديل الدستور ".

[4] فقد نصت المادة (٦١ / تاسعاً) من الدستور العراقي على أن : يختص مجلس النواب بما يلي: " أ- الموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين، بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الوزراء. د- يعرض رئيس مجلس الوزراء على مجلس النواب، الإجراءات المتخذة والنتائج، في أثناء مدة إعلان الحرب وحالة الطوارئ خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها.

الفرع الثاني
مجلس الاتحاد

يعدّ مجلس الاتحاد الجهاز التشريعي الثاني على مستوى الاتحاد، وحرص المشرع الدستوري على إيراد قاعدة عامة تتعلق بتكوينه، إذ أوضحت المادة (٦٥/ أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م على ألية تكوين مجلس الاتحاد فقد نصت على أنه:" يتم إنشاء مجلس تشريعي يدعى ب (مجلس الاتحاد) يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، وينظم تكوينه وشروط العضوية فيه واختصاصاته، وكل ما يتعلق به بقانون يُسن بأغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب " .

وإنَّ المادة (١٣٧) من الدستور قضت بتأجيل العمل بأحكام المواد الخاصة بمجلس الاتحاد أينما وردت في هذا الدستور إلى حين صدور قرار من مجلس النواب بأغلبية الثلثين بعد دورته الانتخابية الأولى التي يعقدها بعد نفاذ هذا الدستور[1]. وعلى الرغم من عدم تشكيل مجلس الاتحاد لحد الآن سنكتفي بإلقاء الضوء على هذا المجلس فيما يتعلق بكيفية اختيار أعضائه ومدى صلاحياته.. وقد انتهت لجنة مراجعة الدستور في مجلس النواب سنة ٢٠٠٦ من إعداد مسودة مشروع تعديل الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ وضمنتها نصوص تنظم تكوين واختصاصات مجلس الاتحاد .

وبالنسبة **لتكوين مجلس الاتحاد:** فهو يمثل مصالح الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ويضم ممثلين عنه . وقد جمع المشرع الدستوري بين أسلوبي الانتخاب والتعيين في اختيار أعضاء مجلس الاتحاد، حيث أشار إلى أن يتم انتخاب أعضاء المجلس بالاقتراع العام السري المباشر من قبل سكان الأقاليم، والمحافظات غير المنتظمة في إقليم، ويقوم رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، بتعيين

[1] المادة (١٣٧) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م. وللمزيد راجع: النائب محمد أحمد محمود، تعديل الدستور–دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م النافذ، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب العراقي، الطبعة الأولى، بغداد،٢٠١٠م، ص ٧٩ وما بعدها.

خمسة أشخاص أعضاءً في مجلس الاتحاد من الشخصيات التي تتمتع بخبرة مشهودة ، وبما يضمن تمثيل المكونات[1].

واعتمد المشرع قاعدة المساواة في التمثيل، إذ نص على أن يكون لكل محافظة عضوان في مجلس الاتحاد، سواء كانت المحافظة منتظمة في إقليم أو غير منتظمة باستثناء بغداد إذ يكون لها أربعة أعضاء[2].

وذلك بخلاف ما جاء به مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي المعروض على مجلس النواب في ٢٠١٢/١٠/٩م الذي نص بأن يكون لكل محافظة أربعة مقاعد أعضاء سواء كانت منتظمة في إقليم أو لا، ولم يميز بغداد عن غيرها من المحافظات[3].

وتجري انتخابات مجلس الاتحاد بالتزامن مع انتخابات مجلس النواب، ويجتمع مجلس الاتحاد عند اجتماع مجلس النواب، وتكون دورة انعقاد المجلسين متوافقة، ويُحل المجلس عند حل مجلس النواب، دون العكس[4].

أما مدة دورة مجلس الاتحاد فهي أربع سنوات تقويمية، تبدأ من تاريخ أول جلسة له، وتنتهي بانتهاء دورة انعقاد السنة الرابعة[5].

ويشترط في المرشح لعضوية مجلس الاتحاد ما يُشترط في المرشح لعضوية مجلس النواب، بالإضافة إلى كونه من سكان المحافظة التي يمثلها، وأن يكون قد أتم الأربعين من عمره، وينظم ذلك بقانون[6]. وإن هذا الشرط جاء مخالفاً لما جاء في

---

[1] المادة (٨١ / أولاً / ثانياً / ثالثاً) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م المتاح على موقع البرلمان العراقي: www. Parliament .iq 11/3/2013.

[2] المادة (٨٢) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[3] المادة (٢) من مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي المعروض على مجلس النواب المقروء قراءة أولى في الدورة الانتخابية الثانية، السنة التشريعية الثانية، الفصل التشريعي الأول، رقم الجلسة ٢٧ تاريخ انعقادالجلسة٩ /١٠/ ٢٠١٢.

[4] المادة (٨٣) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[5] المادة (٩٠) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[6] المادة (٨٦) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

مشروع قانون مجلس الاتحاد الذي أشار إلى تحديد عمر المرشح لعضوية مجلس الاتحاد بثلاثين سنة[1].

ونحن نرَّى مما سبق أنَّ هذا الاختلاف بين مشروع تعديل الدستور العراقي ومشروع قانون مجلس الاتحاد فيما يتعلق بسن المرشح لعضوية مجلس الاتحاد يدل على تخبط وعدم توافق يشير إلى عدم وضوح رؤية المشرع الدستوري العراقي حول مجلس الاتحاد.

ويدعى مجلس الاتحاد إلى الانعقاد بمرسوم جمهوري، مع دعوة مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على نتائج الانتخابات، وتعقد الجلسة الأولى برئاسة أكبر الأعضاء سناً لانتخاب الرئيس ونائبه[2]. وتكون جلسات مجلس الاتحاد علنية إلا إذا قرر خلاف ذلك، وتنشر محاضر الجلسات بالوسائل التي يراها المجلس مناسبةً وفقاً للقانون. ويتحقق نصاب انعقاد الجلسات بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه وتتخذ القرارات في المجلس بالأغلبية البسيطة للأعضاء الحاضرين، بعد تحقق النصاب، مالم يُنص على خلاف ذلك[3].

أما **صلاحيات مجلس الاتحاد**: فبموجب مشروع تعديل الدستور العراقي ومشروع قانون مجلس الاتحاد، يكون لمجلس الاتحاد صلاحية تقديم مقترحات مشروعات القوانين ذات العلاقة بالأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى مجلس النواب لغرض إقراره (أولاً). وله أيضاً النظر في مشروعات القوانين المحالة إليه من مجلس النواب وله في هذا الصدد اتخاذ الإجراءات الآتية (ثانياً)[4] :

١ -الاعتراض على مشروع القانون بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله إليه.

---

[1] المادة (٥) من مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي الدائم لسنة ٢٠١٢م.

[2] المادة (٨٧) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[3] المواد (٨٩ ، ٩٣) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

[4] المادة (٩٤ / أولاً / ثانياً) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

٢ -عند تحقق الحالة المنصوص عليها في الفقرة(١) أعلاه، يتم إعادة مشروع القانون إلى مجلس النواب، مشفوعاً بأسباب الاعتراض خلال مدةٍ أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ الاعتراض.

٣ -يُعد مشروع القانون الذي تمت إعادته بسبب اعتراض مجلس الاتحاد عليه، مُقراً، عند موافقة مجلس النواب على أسباب الاعتراض والأخذ بها بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين.

٤ -يُعد مشروع القانون الذي تمت إعادته وفقاً لما هو منصوص عليه في الفقرة (٢) أعلاه، مُقراً، عند رفض مجلس النواب لأسباب الاعتراض بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

٥ -عند تحقق الحالة المنصوص عليها في الفقرتين (٣ و ٤)أعلاه، يقوم مجلس النواب بإحالة مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، خلال مدةٍ أقصاها خمسة عشر يوماً ، وإخطار مجلس الاتحاد بذلك.

٦ -يقوم مجلس الاتحاد بإحالة مشروع القانون إلى رئيس الجمهورية للمصادقة عليه، خلال مدةٍ أقصاها عشرة أيام في حالة عدم اعتراضه عليه، وإخطار مجلس النواب بذلك.

وفي **مجال الوظيفة المالية**: فبمقتضى المادة (٩٦) من مشروع تعديل الدستور، يعرض مجلس الاتحاد موازنته السنوية على مجلس النواب لغرض الموافقة عليها.

أما **في مجال الوظيفة التنفيذية**: وفقاً للمادة (٩٤/ثالثاً) من مشروع التعديل يختص مجلس الاتحاد بالموافقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه على تعيين رئيس وأعضاء محكمة التمييز الاتحادية، ورئيس الادعاء العام، ورئيس هيئة الإشراف القضائي، بناءً على اقتراح من مجلس القضاء الأعلى. والسعي لتسوية الخلافات التي تحصل بين الأقاليم، أو بينها وبين المحافظات غير المنتظمة في إقليم، أو بين المحافظات.

وفي **مجال الرقابة**: يمارس مجلس الاتحاد دوراً رقابياً ، إذ أشار البند (خامساً) من المادة (٩٤) من مشروع تعديل الدستور العراقي إلى أن المجلس يعمل على ضمان

حقوق الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم في المشاركة في إدارة مؤسسات الدولة الاتحادية المختلفة، كما يختص مجلس الاتحاد بموجب البند (سادساً) من المادة نفسها بمراقبة تخصيص الواردات الاتحادية[1].

ومما سبق نرَّى أنَّ الدستور العراقي لم ينظم مجلس الاتحاد العراقي بالشكل الصحيح، حيث أنه لم يبين تفاصيل تشكيله واختيار أعضائه وصلاحياته، وإنما ترك أمر ذلك إلى مجلس النواب بأن ينظمه بقانون يصدره بأغلبية ثلثي أعضائه؛ وبالتالي فإن ذلك يقلل من مكانة مجلس الاتحاد لأنه يكون عندها تحت سيطرة ورحمة مجلس النواب، وحالياً يمارس مجلس النواب كل الصلاحيات المتاحة للبرلمان العراقي ومن ضمنها صلاحيات مجلس الاتحاد؛ وذلك لأن هذا المجلس غائب ومعطل حالياً بسبب الخلافات السياسية الدائمة بين الكتل السياسية وأزمة الثقة فيما بينهم. وأخيراً فإنه لحد الآن لا يوجد مجلس اتحاد، غير أن وجوده ضرورة ملحة لوجود مثل هذا المجلس وممارسة دوره الفعال على أرض الواقع إلى جانب المجلس التشريعي الأول (مجلس النواب)، وذلك بحكم وجود نصوص دستورية أشارت وأكدت كما رأينا على وجود مجلس الاتحاد كالمادة (٤٨) والمادة (٦٥) والمادة (١٣٧) من الدستور العراقي .

[1] المادة (٩٤ / خامساً / سادساً) من مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.

المطلب الثالث
البرلمان في لبنان

لقد كان الدستور اللبناني، حسب النص الأصلي للمادة (١٦) منه، يأخذ بنظام المجلسين حيث كان يتولى السلطة التشريعية هيئتان: مجلس الشيوخ ومجلس النواب. وكان مجلس الشيوخ يتألف من ستة عشر عضواً، يعين رئيس الحكومة سبعة منهم بعد استطلاع رأي الوزراء ويُنتخب الباقون انتخاباً. وكانت مدة عضوية مجلس الشيوخ ست سنوات ويمكن إعادة انتخاب الشيوخ الذين انتهت مدة ولايتهم، أو أن يجدد تعينهم على التوالي تبعاً لما نصت عليه المادة (٢٢) الأصلية من الدستور، ولكن هذا النظام لم يعمر طويلاً إذ تبين بأن مجلس الشيوخ يعرقل أعمال الحكومة، لذلك قامت الحكومة وبإيعازٍ من السلطات المنتدبة بإعداد مشروع قانون دستوري يقضي بإلغاء مجلس الشيوخ وضم أعضائه إلى مجلس النواب[١].

وأقر البرلمان هذا القانون الذي تم إصداره في ١٧ تشرين الأول عام ١٩٢٧؛ وبمقتضى ذلك أصبح الدستور اللبناني يأخذ بنظام أحادية المجلس بعد تعديل المادة (١٦) التي أصبحت تنص على أن: " تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب " ثم جرى تعديل المادة (٢٢) بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ الصادر في ٢١ أيلول عام ١٩٩٠ وأصبحت تنص على ما يلي: " مع انتخاب أول مجلس نواب على أساس وطني لا طائفي، يستحدث مجلس للشيوخ تتمثل فيه جميع العائلات الروحية وتنحصر صلاحياته في القضايا المصيرية[٢].

وهذا الأمر لم يتحقق حتى الآن، وبالتالي يمكننا القول بأن مجلس النواب اللبناني ما زال يتألف من هيئة واحدة. وسندرس مجلس النواب اللبناني فيما يلي:

---

[١] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ١٦.

[٢] المادة (٢٢) من الدستور اللبناني الصادرة بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١م. وللمزيد من التفاصيل عن تاريخ وتسلسل المجالس التشريعية وأسماء أعضائها منذ عام ١٨٦١ حتى فترة ما بعد الاستقلال راجع: د. هنري أبو فاضل، البرلمان- الديمقراطية في لبنان منذ ١٨٦١، منشورات الحرف، الطبعة الأولى، ١٩٨٥م، ص ١٩ وما بعدها.

الفرع الأول: تنظيم وانتخاب مجلس النواب ودوراته
الفرع الثاني: صلاحيات مجلس النواب

الفرع الأول
تنظيم وانتخاب مجلس النواب ودوراته[1]

نصت المادة (٢٤) من الدستور اللبناني المعدلة عام ١٩٩٠ على تشكيل مجلس النواب وكيفية اختيار أعضائه وذلك بنصها على أنه: " يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفاقاً لقوانين الانتخاب المرعية الإجراء". ونصت المادة (٢٧) من الدستور على أن : " عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه ".

ونصت الفقرة الثانية من المادة (٢٤) السابقة على أنه: " وإلى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية[2]:

١ -بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين.
٢ -نسبياً بين طوائف كل من الفئتين.
٣ -نسبياً بين المناطق.

وبصورة استثنائية، ولمرة واحدة، تملأ بالتعيين دفعة واحدة وبأكثرية الثلثين من قبل حكومة الوفاق الوطني، المقاعد النيابية الشاغرة بتاريخ نشر هذا القانون والمقاعد التي تستحدث في قانون الانتخاب، تطبيقاً للتساوي بين المسيحيين والمسلمين، وفقاً لوثيقة الوفاق الوطني. ويحدد قانون الانتخاب دقائق تطبيق هذه المادة.

---

[1] د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، مرجع سابق، ص ٤٣٧ وما بعدها.

[2] المادة (٢٤ / ٢) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

و اعتمدت قوانين الانتخاب الهيئة الناخبة الواحدة فالناخبون في الدوائر الانتخابية المختلطة طوائفياً يقترعون للمرشحين على جميع المقاعد في الدائرة الواحدة بغض النظر عن انتماءاتهم الطائفية، وعملت قوانين الانتخاب على التوفيق بين التمثيل الوطني والتمثيل الطوائفي[1].

و نظم الإجراءات المتعلقة بالناخبين وبالدوائر الانتخابية قانون الانتخاب اللبناني الصادر في ١٩٦٠/٤/٢٦م مع جميع تعديلاته كقانون رقم ١٧١ لسنة ٢٠٠٠م وأخرها القانون رقم ٢٥ الصادر في ٢٠٠٨/١٠/٩م . وقد تركت المادة ٢٤ من الدستور إلى قانون الانتخاب تحديد العدد الذي يتألف منه مجلس النواب ومدة ولايته، لذا نصت المادة الأولى من قانون الانتخاب الحالي رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨م على أن: " يتألف مجلس النواب من مائة وثمانية وعشرون عضواً وتكون مدة ولايتهم أربع سنوات ، ينتخبون على أساس النظام الأكثري، ويكون الاقتراع عاماً وسرياً وعلى درجة واحدة "[2]

وينتخب النواب بالاقتراع العام المباشر والسري، فقد نصت المادة (٢١) من الدستور على حق كل مواطن بلغ الحادية والعشرين في أن يكون ناخباً على أن تتوفر فيه الشروط المطلوبة بمقتضى قانون الانتخاب، ونصت المادة الثالثة من قانون الانتخاب رقم ٢ لسنة ٢٠٠٨م على ما يلي: " لكل لبناني أو لبنانية أتم السن المحددة

---

[1] للمزيد من التفاصيل حول تغير عدد أعضاء المجلس النيابي باستمرار وخصوصاً بعد إلغاء مجلس الشيوخ عام ١٩٢٧ وذلك تبعاً لقوانين الانتخاب التي تتعدل مع تبدل الظروف والسياسات. راجع: د. هنري أبو فاضل، البرلمان، مرجع سابق، ص ٣٠-٤٣.

[2] المادة الأولى من قانون الانتخاب اللبناني الحالي رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨م والمعدل لقانون الانتخاب الصادر في ٢٦ نيسان عام ١٩٦٠ و القانون رقم ١٧١ لسنة ٢٠٠٠م . وفي ٢٠١٧/٦/١٦م ، تمكنت الطبقة السياسية اللبنانية من الاتفاق على نظام انتخابي جديد على أساس نسبي يقسم لبنان إلى ١٥ دائرة انتخابية، والقانون الجديد يفتح المجال أمام شكل جديد من التمثيل السياسي من دون أن يعني تغييرات جذرية في جوهر النظام ؛ لأن القانون نفسه قُيد بضوابط عدة مجحفة وطائفية ولعل أهمها أن الأساس الذي تجري عليه الانتخابات هو الطائفية وليست المواطنة، في حين أن الدستور اللبناني ينص على المواطنة عبر إلغاء الطائفية السياسية وإنشاء مجلس نيابي على أساس الدائرة الكبرى وخارج القيد الطائفي لضمان التمثيل العادل للأفراد، أما الطوائف فتمثل في مجلس للشيوخ يضم العائلات الروحية ، ويختص بالقضايا المصيرية ،ويتمتع بصلاحيات نقض القوانين التي تتعارض ومصالح هذه الجماعات. وهذا الأمر تم تجاهله في القانون الانتخابي الجديد. وبالتالي فإننا نرى أن الطائفية اللبنانية مازالت باقية ومستمرة ومطلب تحقيق الدولة المدنية الديمقراطية لا يزال حلماً بعيد المدى.

في الدستور سواءً أكان مقيماً أم غير مقيم على الأراضي اللبنانية أن يمارس حق الاقتراع "[1].

أما موانع الانتخاب أو أسباب الحرمان من حق الانتخاب، فقد نصت عليه المادة الرابعة من قانون الانتخاب رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨م وهم على الشكل التالي[2]:

١ -الأشخاص الذين حكم بحرمانهم الحقوق المدنية.

٢ -الأشخاص الذين حكم بحرمانهم مؤبداً الرتب والوظائف العمومية، أما الذين حرموا من وظائفهم إلى أجل فلا يجوز قيد أسمائهم إلا بعد انقضاء هذا الأجل.

٣ -الأشخاص الذين حكم عليهم بجناية أو جنحة شائنة وتعتبر شائنة الجرائم التالية: السرقة، الاحتيال، سحب شيك بدون مقابل، سوء الائتمان، الاختلاس، الرشوة، اليمين الكاذبة، الاغتصاب، التهويل، التزوير ، استعمال المزور، الجرائم المخلة بالأخلاق العامة المنصوص عليها في الباب السابع من قانون العقوبات، الجرائم المتعلقة بزراعة وصناعة المواد المخدرة والاتجار بها.

٤ -الأشخاص المحجور عليهم قضائياً طيلة مدة هذا الحجر.

٥ -الأشخاص الذين يعلن إفلاسهم احتيالياً أو الذين حكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد ٦٨٩ إلى ٦٩٨ من قانون العقوبات.

٦ -الأشخاص الذين يحكم عليهم بالعقوبات المنصوص عليها في المواد ٣٢٩ إلى ٣٣٤ من قانون العقوبات.

ولا يستعيد الأشخاص المبينون أعلاه حقوقهم الانتخابية إلا بعد إعادة اعتبارهم.

ونصت المادتان (٧، ٨) من قانون الانتخابات رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨م على الشروط الواجب توفرها في المرشح للنيابة وهي كما يلي[3]:

---

[1] المادة (٣) من قانون الانتخاب اللبناني رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨م.

[2] المادة (٤) من قانون الانتخاب اللبناني رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨م.

[3] المادتان (٧، ٨) من قانون الانتخاب اللبناني رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨م.

١ -أن يكون المرشح مقيداً في قائمة الناخبين: وللمرشح الحق بالترشح في أي دائرة كانت سواء أكان مقيداً فيها على قائمة الناخبين أم لا ، وذلك لأن هذا الشرط لا يلزم المرشح بمكان إعلان ترشيحه.

٢ -أن يكون قد أتم الخامسة والعشرين من عمره.

٣ -أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية: أي أن لا يكون المرشح قد ارتكب جرماً شائناً أو خلافه، تمت معاقبته عليه بالحرمان من هذه الحقوق.

٤ -أن يكون متعلماً: ولكن المشرع اللبناني لم ينص على درجة معينة أو مؤهل علمي محدد ولكن قصد منه فقط الإلمام بالقراءة والكتابة.

٥ -أن يكون قد انقضى على تجنسه بالجنسية اللبنانية عشر سنوات.

٦ - أن لا يكون من الفئات التي حرمها القانون من الترشح: فقد حرم القانون رقم ٢٥ في المادة ٩ الفقرة الثانية " العسكريين ومن في حكمهم على اختلاف الرتب سواءً كانوا من الجيش أم من قوى الأمن الداخلي والأمن العام والضابطة الجمركية ومن في حكمهم ". وهناك منع آخر يطال حالات الجمع بين النيابة وبعض الأعمال نصت عليهم المادة ١٠٢ من قانون الانتخاب رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨م[١].

وعند افتتاح المجلس يجتمع المجلس برئاسة أكبر أعضائه ويعمد إلى انتخاب رئيس المجلس ونائبه، كل منهما على حدة بالاقتراع السري وبالغالبية المطلقة من أصوات المقترعين. وإذا لم تتوفر هذه الغالبية في هذه الدورة وفي دورة ثانية تعقبها، تجري دورة اقتراع ثالثة يكتفى بنتيجتها بالغالبية النسبية وإذا تساوت الأصوات فأكبر المرشحين سناً يعد منتخباً[٢].

---

[١] نصت المادة (١٠٢) من قانون الانتخاب اللبناني لسنة ٢٠٠٨م، فلا يجوز: "١- الجمع بين عضوية مجلس النواب ورئاسة أو عضوية مجلس إدارة أية مؤسسة عامة أو أية وظيفة في إدارة عامة أو مؤسسة عامة أو مؤسسة عامة أو بلدية أو اتحاد بلديات أو شركة ذات امتياز أو شركة اقتصاد مختلطة أو شركة ذات رأسمال عام، كما لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب أو أية وظيفة دينية يتقاضى صاحبها راتباً أو تعويضاً ما من خزينة الدولة. كل من ينتخب نائباً من هؤلاء يعتبر منفصلاً حكماً من وظيفته إذا لم يبلغ رفضه عضوية مجلس النواب خلال شهر يلي إعلان نتيجة انتخابه. ٢- لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس النواب والوكالة القانونية عن الدولة أو إحدى مصالحها أو مؤسساتها..... .

[٢] المادة (٣/ ف١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الأول لعام ١٩٩٤ والمعدل عام ٢٠٠٣.

وفي كل مرة يجدد المجلس انتخابه، وعند افتتاح عقد تشرين الأول من كل عام، يعمد المجلس إلى انتخاب أميني سر وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة . ثم يجري انتخاب ثلاثة مفوضين بورقة واحدة بالغالبية النسبية وإذا تساوت الأصوات عُد الأكبر سناً منتخباً[1]

ومجلس النواب مستقل في إدارة شؤونه، فهو الذي يضع نظامه الداخلي، وله موازنة خاصة ينفرد في وضعها وانفاقها، كما ينفرد في تنظيم إدارته والإشراف عليها، وتولي ضبط أمنه، وهذه الأمور يتولاها رئيس المجلس بالتعاون مع مكتب المجلس[2].

أما دورات الانعقاد، فبموجب المادة ٣٢ من الدستور، يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين يبدأ العقد الأول يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار، ويبدأ العقد الثاني يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته للبحث في الموازنة العامة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة، ولرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها. وعلى رئيس الجمهورية، دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه(المادة ٣٣ من الدستور)[3].

ولا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم يحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات، ويتوزع النواب على لجان نيابية تلعب دوراً أساسياً في ممارسة مجلس النواب لوظائفه، وهي لجان منتخبة من قبل الهيئة العامة للمجلس ، ويبلغ عددها حالياً ستة عشر لجنة يختلف عدد أعضائها بين لجنةٍ وأخرى[4].

---

[1] المادة (٣/ ف٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ والمعدل عام ٢٠٠٣م.

[2] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢٥٠.

[3] المادتان (٣٢، ٣٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ مع جميع تعديلاته.

[4] المادة (٢٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ والمعدل سنة ٢٠٠٣م.

ويتمتع النواب بالحصانة النيابية، التي تمكنه من أن يكون حراً في إبداء رأيه، مستقلاً في أداء عمله ومطمئناً إلى عدم تدخل السلطة التنفيذية، لملاحقته أثناء الدورات النيابية، ومن ناحية أخرى يحظر على النائب الجمع بين النيابة والوظائف العامة، مما يضمن استقلاله أيضاً في ممارسة عمله النيابي، ويتقاضى النائب تعويضات مالية تغنيه عن التبعية وتحفظ له استقلاله الذاتي لكي يعمل بوحي ضميره. وهذا ما أكدته المادة (٨٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لسنة ١٩٩٤م والمعدل سنة ٢٠٠٣م، حيث نصت على: " مبدأ الحصانة النيابية متعلق بالنظام العام. ولا يجوز خلال دورات انعقاد المجلس، ملاحقة النائب جزائياً أو اتخاذ إجراءات جزائية بحقه أو إلقاء القبض عليه أو توقيفه إلا بإذن المجلس ما خلا حالة التلبس بالجريمة (الجرم المشهود)[1].

وفي حالة خلو أحد المقاعد في مجلس النواب فقد نصت المادة (٤١) من الدستور على أنه : " إذا خلا مقعد في المجلس يجب الشروع في انتخاب الخلف خلال شهرين. ولا تتجاوز نيابة العضو الجديد أجل نيابة العضو القديم الذي يحل محله . أما إذا خلا المقعد في المجلس قبل انتهاء عهد نيابته بأقل من ستة أشهر فلا يعمد إلى انتخاب خلف[2].

وقد حرص قانون الانتخاب على تكرار هذه القاعدة في المادة (٤٥) منه مع شيء من التفصيل[3].

---

[1] المادة (٨٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ والمعدل سنة ٢٠٠٣م. والمادة (٤٠) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته .

[2] المادة (٤١) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م و تعديلاته.

[3] فقد نصت المادة (٤٥) من قانون الانتخاب اللبناني رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨م على أنه: " إذا شغر أحد المقاعد بسبب الوفاة أو الاستقالة أو إبطال النيابة أو لأي سبب آخر، تجري الانتخابات لملء المقعد الشاغر خلال شهرين من تاريخ الشغور، ويعتبر المركز شاغراً من تاريخ الوفاة ، أو من تاريخ نشر قرار المجلس الدستوري القاضي بإبطال النيابة في الجريدة الرسمية . لا يصار انتخاب خلف للنواب إذا حصل الشغور في الستة أشهر الأخيرة قبل انتهاء ولاية المجلس.

الفرع الثاني
صلاحيات مجلس النواب

يتمتع مجلس النواب اللبناني بمجموعة من الاختصاصات منها التشريعي والمالي والسياسي وغيرها وهي كالتالي:

أولاً -الاختصاص التشريعي: لقد منح الدستور مجلس النواب سلطة التشريع كاملةً، وله في ذلك حق اقتراح القوانين وإقرارها، فنصت المادة (١٨) من الدستور على أنه: " لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين . ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب ". ومن هنا يتبين لنا بأن حق اقتراح القوانين مشترك مع مجلس الوزراء ويسمى الاقتراح الصادر عن الحكومة مشروع قانون ويسمى اقتراح قانون إذا صدر عن المجلس، على أنه أياً تكن الجهة المقترحة للقانون، لا يصدر أي قانون أو ينشر ما لم يقره مجلس النواب. ويستطيع أي نائب أن يقترح قانوناً عادياً، غير أن اقتراح القانون الدستوري يتطلب توقيع عشرة نواب عليه، ولا يجوز لرئيس الجمهورية عند نشر القوانين أن يدخل أي تعديل عليها أو إعفاء أحداً منها [١].

ثانياً -الاختصاص المالي: يتمتع مجلس النواب باختصاصات واسعة فيما يتعلق بالمسائل المالية ومنها: ١ -فرض الضرائب: حيث قرر الدستور عدم جواز إحداث ضريبة ما وجبايتها إلا بموجب قانون، كما لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغائها إلا بقانون[٢].

٢ -عقد القروض العمومية: وذلك بموجب المادة (٨٨) من الدستور والتي نصت على: " عدم جواز عقد قرض عمومي ولا تعهد يترتب عليه إنفاق من مال الخزانة إلا بموجب قانون "

٣ -منح الالتزامات والامتيازات والاحتكارات: وذلك في المادة (٨٩) من الدستور والتي نصت على أنه: " لا يجوز منح أي التزام أو امتياز لاستغلال مورد من موارد ثروة

---

[١] د. بيان نويهض، تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني....، مرجع سابق، ص ٣٣٦.

[٢] المادة (٨١، ٨٢) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ و تعديلاته.

البلاد الطبيعية أو مصلحة ذات منفعة عامة أو أي احتكار إلا بموجب قانون وإلى زمنٍ محدد" .

٤ -الموازنة أو الميزانية: وهي حساب تقديري لنفقات ومداخيل الدولة في السنة المقبلة، وقد أعطى الدستور مجلس النواب سلطة مناقشة الموازنة والتصويت عليها بعد أن تكون قد أعدتها الحكومة. ولا يجوز للمجلس أثناء مناقشة مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة دون موافقة الحكومة وتكون الجلسة مخصصة للموازنة قبل أي شيء آخر.

ثالثاً -صلاحية مراقبة الحكومة: يتمثل هذا الاختصاص بصلاحية الرقابة التي تملكها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، والتي يمارسها المجلس عن طريق توجيه الأسئلة والاستجوابات للحكومة وصولاً إلى تشكيل لجان نيابية وطرح الثقة.

رابعاً -الاختصاص الانتخابي: يختص مجلس النواب باختيار رئيس الجمهورية بطريق الانتخاب الذي يعتبر عند التئامه لهذا الغرض هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية، وكذلك ينتخب مجلس النواب رئيس المجلس النيابي ونائبه وأعضاء هيئة المكتب وأعضاء اللجان، وانتخاب نصف أعضاء المجلس الدستوري، وانتخاب النواب السبعة الأعضاء في المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء[١].

وإلى جانب هذه الاختصاصات يقوم مجلس النواب بممارسة بعض المهام الموكلة إليه بموجب نصوص متفرقة من الدستور كالصلاحية القضائية كاتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو خرق الدستور أو أي جريمة عادية، وذلك بموجب قرار يتخذه بغالبية ثلثي مجموع أعضائه. وأعطى الدستور صلاحية المحاكمة إلى المجلس الأعلى الذي يتألف من سبعة نواب ينتخبهم مجلس النواب وثمانية من أعلى القضاة اللبنانيين رتبةً حسب درجات التسلسل القضائي[٢].

ولمجلس النواب كذلك صلاحية تأسيسية: ويقصد بهذا الاختصاص تعديل الدستور، فقد جعل الدستور اللبناني صلاحية تعديل الدستور منوطةً بالبرلمان، ويعود

---

[١] د. عمر حوري، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠٩.

[٢] د. بيان نويهض، تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني....، مرجع سابق، ص ٣٤٣.

حق المبادرة في التعديل إلى كلٍ من رئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية(المادة ٦٥) وإلى مجلس النواب (المادة ٧٧).

لقد رأينا في هذا المبحث الخاصية الثالثة في النظام البرلماني وهي البرلمان المنتخب في بريطانيا والعراق ولبنان، وسننتقل لدراسة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني والتي تعتبر إحدى نتائج مبدأ الفصل المرن بين السلطات وذلك على النحو التالي.

المبحث الرابع
الفصل المرن بين السلطات

إنَّ التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية هو إحدى نتائج مبدأ الفصل المرن بين السلطات، ومبدأ الفصل المرن بين السلطات هو الآخر أحد أنواع الفصل بين السلطات ، وتتلخص الفكرة الأساسية التي يقوم عليها مبدأ الفصل بين السلطات في ضرورة توزيع وظائف الحكم الأساسية (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على هيئات منفصلة ومتساوية تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها حتى لا تتركز السلطة في يد واحدة فتسيء استعمالها وتستبد بالمحكومين استبداداً ينتهي بالقضاء على حياة الأفراد وحقوقهم. وإذا كانت تلك الفكرة هي جوهر مبدأ الفصل بين السلطات، فإن هذا المبدأ ليس معناه إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين سلطات الحكم، ويحول دون مباشرة كل منها لوظيفتها بحجة المساس بالأخرى، ومن ثم فإن مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات أن يكون بين السلطات الثلاث تعاون، وأن يكون لكلٍ منها رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها، بحيث يكون نظام الحكم قائماً على أساس أن كل سلطة من السلطات تحد وتوقف الأخرى وبالعكس، فيؤدي ذلك إلى تحقيق حريات الأفراد وضمان حقوقهم واحترام القوانين وحسن تطبيقها تطبيقاً عادلاً وسليماً[1].

وبالتالي فإن من الخصائص المميزة للنظام البرلماني، أن توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجب أن يقوم على أساس الفصل المرن أو غير الجامد

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٣٦-٣٧.
وإن مبدأ فصل السلطات في تفسيره السليم، لا يعد مبدأً قانونياً بالمعنى الصحيح، وإنما يعد مبدأ أو قاعدة من قواعد فن السياسة، تمليه الحكمة السياسية، وذلك أنه لكي تسير مصالح الدولة سيراً حسناً، وحتى تضمن الحريات الفردية، وتحول دون استبداد الحكام، فإنه من اللازم ألا تركز أو تجمع السلطات كلها في يد هيئة واحدة، ولو كانت تلك الهيئة هي الشعب ذاته وذلك في الديمقراطية المباشرة، أو كانت الهيئة النيابية ذاتها وذلك في نظام الحكم النيابي. انظر: د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير المعاصرة والفكر الإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٥١.

بينهما، وهو فصل مشرب بروح التعاون والتضامن في العمل[1]، فصل يتضمن رقابة كل منهما للأخرى بشكل يحقق التوازن بينهما. مع أن التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لم يأتِ في الواقع نتيجة المساواة في الاختصاصات بينهما فقط، وإنما أيضاً نتيجة اشتراك أو تداخل كل منهما في اختصاصات الأخرى بقدرٍ متوازن، أي بقدر يمنع كل منهما أن تستبد بسلطاتها، ويطلق على الاشتراك والتداخل المذكور " الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "[2].

وسوف نتطرق للفصل المرن بين السلطات من خلال المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

المطلب الثاني: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

[1] د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٦م، ص ٢١٣.

[2] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ٢-٤.

المطلب الأول
التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

يتعاون البرلمان والحكومة في أداء وظائف الدولة ولكن ليس بدرجةٍ واحدة، وتتمثل مظاهر التعاون بينهما في اشتراكهما معاً في ممارسة بعض الاختصاصات الأساسية في الدولة؛ ومعنى ذلك أن البرلمان لا ينفرد بالسلطة التشريعية بل تشاركه السلطة التنفيذية في القيام بالأعمال التشريعية، كما أن السلطة التنفيذية لا تنفرد في ممارسة الأعمال التنفيذية بل يشارك البرلمان في القيام ببعض أعمال السلطة التنفيذية، وقد اقتضى هذا التعاون التخفيف من حدة مبدأ الفصل بين السلطات[1].

وتتجسد مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في عدة حالات من أهمها[2] :

أولاً -تولية رئيس الدولة: أوكلت بعض الدساتير المعاصرة إلى البرلمان سلطة اختيار رئيس الدولة حيث يتولى البرلمان انتخاب رئيس الدولة وفقاً للقواعد الدستورية الإجرائية المحددة لألية الانتخاب وشروطه، كما هو الحال في الجمهورية اللبنانية وفي العراق حيث يتم انتخاب رئيس الدولة من قبل مجلس النواب كما رأينا فيما سبق.

ثانياً -ممارسة الوظيفة التشريعية : إن الوظيفة التشريعية وإن كانت تدخل في اختصاص السلطة التشريعية، إلا أن السلطة التنفيذية تساهم فيها عن طريق اقتراح مشروعات القوانين أو مناقشتها أو إصدارها ونشرها أو إصدار اللوائح التنفيذية للقوانين[3].

ثالثاً -ممارسة الوظيفة التنفيذية: إن الوظيفة التنفيذية هي من اختصاص السلطة التنفيذية، ولكن للسلطة التشريعية أن تساهم فيها، وتتجلى مساهمة البرلمان في

---

[1] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٦٤.

[2] د. علي يوسف الشكري، الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ١٣٢-١٣٨.

[3] د. محمد رضا بن حماد، المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ٣٩١.

الوظيفة التنفيذية عن طريق إصدار قرارات فردية في بعض الحالات التي تدخل في اختصاص السلطة التنفيذية[1] . وتشترك السلطة التشريعية في أعمال السلطة التنفيذية في مجال إبرام المعاهدات حيث تختص السلطة التنفيذية (رئيس الدولة والوزارة) ،وبحسب الدستور في التفاوض والتوقيع والتصديق على المعاهدة ، فيما يختص البرلمان بالموافقة المسبقة قبل قيام رئيس الدولة بالتصديق عليها ، وتقوم الحكومة والبرلمان بمناقشة مشروع الميزانية فالوزارة تقوم بإعداد مشروع الميزانية (وزير المالية ومجلس الوزراء)، ويتولى البرلمان مناقشة المشروع وتعديله وإقراره ليصبح قانوناً ملزماً[2].

[1] ومثال ذلك تخويل البرلمان لأحد الوزراء بعقد قرض.

[2] د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٩٥٠.

المطلب الثاني
التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

إنَّ النظام البرلماني هو نظام توازن السلطات نتيجة المساواة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث تملك كل من السلطتين تجاه الأخرى وسائل متساوية للرقابة والتأثير المتبادل تستهدف تحقيق التوازن بينهما. وسنبحث ذلك فيما يلي:

الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

الفرع الأول
رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

لا توجد رقابة مباشرة من البرلمان على رئيس الدولة في النظام البرلماني؛ وذلك لأن رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، وإن رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية هي رقابة البرلمان على الوزارة وأعضائها ورئيس الوزراء. وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في الوسائل والإجراءات الرقابية العديدة التي يمتلكها أعضاء البرلمان تجاه الحكومة ومنها[1]: حق حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها أو أحد الوزراء وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية السياسية، فهي أخطر وسيلة أعطاها النظام البرلماني للسلطة التشريعية لتراقب بها السلطة التنفيذية[2]، وإلى جوار هذا السلاح الخطير من أسلحة الرقابة يوجد أسلحة أخرى أقل خطورة تتمثل في[3]:

حق توجيه أسئلة إلى أعضاء الحكومة بقصد الاستفسار عن أمرٍ من الأمور التي تتعلق بأعمال وزاراتهم، وفي طرح موضوع عام للمناقشة داخل المجلس، وكذلك

---

[1] شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢١-٢٨.

[2] د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١٤-٢١٧.

[3] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٨٧.

حق البرلمان في إجراء تحقيق لفحص عمل من الأعمال أو التحقق من سياسة معينة للتعرف على المساوئ التي تنطوي عليها الإدارة الحكومية حتى يتمكن من تقدير الوسائل اللازمة للقضاء على تلك المساوئ التي يكشف عنها التحقيق ، وأخيراً الحق في استجواب أعضاء الحكومة لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

الفرع الثاني
رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية

لقد أسندت بعض الدساتير التي تبنت النظام البرلماني إلى السلطة التنفيذية ممارسة أعمال تدخل في ميدان عمل السلطة التشريعية، وذلك كمقابل للحقوق التي منحها للسلطة التشريعية والتي تستطيع من خلالها التأثير في عمل البرلمان وفي وجوده أحياناً، وتتمثل هذه الوسائل في قيام السلطة التنفيذية[1] بتوجيه الدعوة لإجراء الانتخابات النيابية سواء كان ذلك عقب حل المجلس النيابي أو عند انتهاء مدة نيابة أعضاء البرلمان ومباشرة كافة الإجراءات المتعلقة بعملية الانتخاب، والتدخل في سير العمل البرلماني من خلال دعوة البرلمان للانعقاد سواء أكان الانعقاد عادياً أم غير عادياً ، وكذلك الحق في فضّ دورات انعقاد البرلمان، وتأجيل وإرجاء انعقاده، وللسلطة التنفيذية الحق في الاتصال بالبرلمان وحضور جلساته، والجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، والمساهمة في أمور التشريع، وإصدار اللوائح الإدارية بمختلف أنواعها.

أما أخطر هذه الوسائل أو تلك الحقوق فإنه يتمثل في حق حل البرلمان، أي إنهاء نيابته قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي (وهو السلاح الموازن من حيث القوة والفاعلية للسلاح المقابل الذي يملكه البرلمان، وهو تقرير المسؤولية السياسية للوزارة أي سحب الثقة منها)[2].

---

[1] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ١١٣-١١٦.

[2] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٨٧-٨٨.

وإنَّ إعطاء كل سلطة من السلطتين التشريعية والتنفيذية حق إنهاء الأخرى لا يعني بالضرورة استعمالها فعلاً للحق المكفول لها دستورياً تجاه الأخرى ، لأن مجرد تهديد البرلمان للحكومة بحجب الثقة عنها يحملها على التفاهم معه، وهذا ما يصفه (جورج فيدل -G.Vedel) بتوازن الرعب، فتهديد كل طرف الطرف الآخر بالقضاء عليه وإنهاء وجوده يقود إلى التوازن بين الطرفين، وهذا هو مفتاح التوازن في النظام البرلماني[1].

ويتبين مما تقدم أنَّ النظام البرلماني هو نظام يقوم على أساس الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن هذا الفصل ليس جامداً كما كان يعتقد مونتسكيو خلال القرن الثامن عشر[2]، بل هو" فصل نسبي مرن أو محدود"، لأن كلاً من هاتين السلطتين تتدخل إلى حد معين في اختصاصات الأخرى، ومع ذلك فلا يصل هذا التداخل إلى حد أن يغدو هذا النظام نظام اندماج كلي للسلطات كما يدّعي بعض فقهاء الإنكليز القدامى، حيث قالوا بأن النظام الدستوري البريطاني يقوم على مبدأ الاندماج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[3].

ومن خلال عرضنا للسلطات التي يتكون منها النظام البرلماني فيما سبق، نرى أن النظام البرلماني يقوم على أساس مبدأ الفصل بين السلطات (السلطتين التشريعية والتنفيذية) مع وجود قدر من التعاون والتوازن فيما بينهما.

و رأينا أن هذا التوازن بين السلطتين يمكن تحقيقه بما تملكه كل سلطة من وسائل للتأثير على الأخرى، فكل سلطة منهما تستطيع أن تراقب السلطة الأخرى وأن توقفها عند حدها. وهذا ما أكده الدكتور محمد كامل ليلة بأن تكون السلطات في مكانة واحدة لا تعلو إحداها على الأخرى وإنما تقف في مواجهة بعضها على قِدم المساواة ، وهذه المساواة التي تحكم علاقة السلطات ببعضها مع

---

[1] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٤١.

[2] سيدني د. بايلي، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، مرجع سابق، ص ٧.

[3] د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٩٠.

. ٢٣٨ .

تعاونها - في أداء مختلف وظائف الدولة وممارسة شتى أنواع النشاط التي تحقق الصالح العام على أوسع نطاق -هي روح النظام البرلماني وهدفه[1].

والملاحظ من الناحية القانونية اختلاف آراء الفقهاء حول السلطات التي يقوم عليها النظام البرلماني والعلاقة بينها وفق الآتي :

الرأي الأول: وهو الرأي السائد والذي يرى أن النظام البرلماني قائم على فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية فهو نظام مبني على سلطة مزدوجة، على أن الفصل بين هاتين السلطتين ليس فصلاً تاماً بل لا بد من تعاونهما معاً للوصول إلى التوازن الضروري لسير هذا النظام وهذا التوازن يمكن تحقيقه بوسائل متعددة كما رأينا وأهمها المسؤولية الوزارية من ناحية وحق الحل من ناحيةٍ أخرى، وإن العميد دوجي فهو وإن كان من أنصار الازدواج، إلا أنه يرى هذا الازدواج قائم على وجود عضوين في الدولة: البرلمان والحكومة وليس قائماً على أساس أن السيادة لها خصائص هي سلطات ثلاث منها السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية التي تقوم بكل منهما هيئة مستقلة في هذا النظام. ذلك لأن السيادة –إن وجدت - لا تقبل الانقسام. وعلى ذلك فلا سلطات هناك واختلاف عمل البرلمان والحكومة يرجع إلى اختلاف وظيفة كلٍ منهما ونشأته. وعلى ذلك لا يجب التحدث عن فصل السلطات إطلاقاً في النظام البرلماني. أما فيما عدا ذلك فالعميد دوجي يتفق مع النظرية السائدة من حيث الازدواج، ومن حيث قيام هذا النظام على التعاون والانسجام بين العضوين وعلى أثر كل عضو في الآخر لتحقيق هذا التوازن ولا سيما عن طريق المسؤولية الوزارية وحق الحل[2].

الرأي الثاني : يقول أصحاب هذا الرأي وأغلبهم من الفقهاء الإنكليز إن النظام البرلماني هو نظام قائم على سلطة واحدة هي البرلمان وأن الوزارة ليست سوى لجنة تابعة له ووظيفتها القيام بالتنفيذ نيابةً عنه، ولكن تحت رقابة البرلمان وطبقاً لإرادته. وتم استبعاد هذا الرأي بسبب تعرضه لجملة من الانتقادات التي وجهت إليه وذلك

---

[1] د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٩٥٥.

[2] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٥٩-٦٠.

لأنه وفق هذا الرأي يؤدي إلى تحويل النظام البرلماني إلى نظام حكومة الجمعية حيث تكون الغلبة للبرلمان، وبقية السلطات تابعة له وخاضعة لإرادته وقد انتقد كثير من الفقهاء هذا الاتجاه وبينوا خطأ الأساس الذي يعتمد عليه[1].

الرأي الثالث: وهو رأي كاري دي ملبيرج ويذهب إلى أن النظام البرلماني يقوم أصلاً على الازدواج، إلا أن طبيعة سير هذا النظام تقضي على نتائج هذا الازدواج وتؤدي إلى سيطرة البرلمان على الحكومة بحيث يغدو من المتعذر، بعد ذلك أن نتكلم بصفة جدية عن الازدواج أو عن التكافؤ ، وعن الفصل بين السلطات الذي قام عليه أصلاً هذا النظام[2].

ويبدو أنَّ الرأي الأول والثالث، فكل منهما يبدو صحيحاً ومنطقياً إلى حدٍ كبير، فالأول هو الذي بُني عليه منطق النظام البرلماني وإن كان تحقيقه قد لا يبدو دائماً واضحاً. والثالث صحيح من ناحية سير هذا النظام في كثيرٍ من تطبيقاته العملية وبعبارةٍ أخرى نستطيع أن نقول إن كلاً من الرأيين له ما يؤيده : الأول: يؤيده المنطق والأساس القانوني الواجب الأخذ بهما في النظام البرلماني والآخر: يؤيده التطور الفعلي الواضح في كثيرٍ من تطبيقات هذا النظام. فقد أسفر التطبيق العملي لهذا النظام عن أوضاع لا تتكافئ فيها السلطات، فإن سير النظام يجرفه إلى تيار آخر يؤدي إلى اختلال مبدأ التوازن[3] وهو ما ينسجم مع فحوى الرأي الثاني.

ونحن نرَّى أنَّ الوضع الطبيعي للنظام البرلماني هو أن يقوم على مبدأ ازدواجية السلطة مع وجوب تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولكن هذا الوضع لا يمكن أن يتحقق من الناحية العملية في بعض الدول وذلك نتيجة الظروف الخاصة بها والتي تؤدي إلى الانحراف عن أصل النظام البرلماني إلى اتجاه آخر، ولكن من الناحية الأخرى يمكن تطبيق النظام البرلماني تطبيقاً

---

[1] من هؤلاء الفقهاء إيسمان، كاري دي ملبيرج، أنسون . انظر: د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٩٥٧-٩٥٨.

[2] المرجع السابق نفسه، ص ٩٥٥-٩٥٦.

[3] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٩٥٨.

صحيحاً في دولٍ أخرى بحيث يستمر ازدواج السلطتين التشريعية والتنفيذية قائماً مع ضرورة تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

الباب الثاني

الدور الفعلي للبرلمان في النظم البرلمانية

تمهيد وتقسيم:

يقوم النظام النيابي البرلماني على مبدأ الفصل بين السلطات، وخاصةً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نادى به الفقيه الفرنسي مونتسكيو والذي كرسته معظم الدساتير في معظم دول العالم، فإن كل سلطة من السلطات تمارس وظيفة خاصة بها، أي أنها تباشر المهام الملقاة على عاتقها في الحدود التي رسمها الدستور. فالسلطة التشريعية تختص بوظيفة التشريع وسن القوانين، وتختص السلطة التنفيذية بتنفيذها، أما السلطة القضائية فتختص بتطبيق القانون. ولكن هذا الفصل ليس معناه إقامة سياج مادي يفصل فصلاً تاماً بين السلطات، إذ أن أغلب الدساتير تسمح لكل سلطة من سلطات الدولة التدخل إلى حدّ ما في شؤون سلطة أخرى وخاصةً السلطتين التشريعية والتنفيذية.

كما أن جوهر النظام البرلماني كما رأينا سابقاً يقوم على فكرة التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإن التعاون بينهما هو من نتائج الفصل المرن بين السلطات ومظاهر هذه المرونة تبدو في تداخل هذه السلطات في بعض الجوانب ، وإن هذا التداخل ينتج عنه أمور إيجابية في إدارة الحكم. بالإضافة إلى ذلك لم تعد الوظيفة التشريعية حق خالص للبرلمان وحده بل تشترك فيها السلطة التنفيذية، بحيث أصبح تدخل السلطة التنفيذية في هذا المجال ظاهرة عامة في الأنظمة البرلمانية، بل إنه في بعض الأنظمة الديمقراطية أصبحت السلطة التنفيذية هي التي تمارس وظيفة التشريع كما هو الحال عليه في فرنسا، والسبب الرئيسي لتراجع دور البرلمان التشريعي يرجع إلى الأزمة الاقتصادية الكبرى التي عرفها العالم عام ١٩٢٩ وما أثرت على تغير المفهوم الديمقراطي بتوسيع نطاقه من مغزىً سياسي ليصبح ذا مغزىً اقتصادي واجتماعي أيضاً. وإزاء ضعف البرلمان في مواجهة المشاكل التي خلفتها هذه الأزمة استطاعت السلطة التنفيذية بإدارتها وخبرتها وما تملكه من وسائل مواجهة جميع المشاكل وتمكنت من فرض هيمنتها ونفوذها في هذا المجال، وذلك لدورها في عملية التشريع وإصدار اللوائح في الظروف العادية والاستثنائية بل

استطاعت أن تحل محله في أدائها عن طريق التفويض التشريعي . وبناءً على ذلك سنتناول في هذا الباب هيمنة السلطة التنفيذية وأثر ذلك على البرلمان، وضعف الأداء الرقابي للبرلمان ، والدور المتزايد للسلطة التنفيذية ونتائج ذلك على البرلمان، وذلك من خلال تقسيم هذا الباب إلى الفصول التالية:

الفصل الأول: هيمنة السلطة التنفيذية وأثره على البرلمان

الفصل الثاني: الدور الرقابي للبرلمان في النظم البرلمانية

الفصل الثالث: دور السلطة التنفيذية المتزايد وانعكاسه على تراجع دور البرلمان

الفصل الأول

هيمنة السلطة التنفيذية وأثره على البرلمان

تمهيد وتقسيم: رأينا أن النظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات وهذا الفصل هو فصل مرن وليس جامد؛ وبالتالي فإن هذا المبدأ يعني أن يكون بين هذه السلطات تعاون أو تداخل ، وأن يكون لكلٍ منهما رقابة على الأخرى في نطاق اختصاصها. والأصل أن السلطة التنفيذية لا تتولى مهمة التشريع وإنما يقوم اختصاصها على إعمال القوانين وإحكام تنفيذها، غير أنه استثناءً من هذا الأصل، وتحقيقاً للتعاون بين السلطات فقد جعل النظام البرلماني التشريع عملية مشتركة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كما في بريطانيا مهد النظام البرلماني بلا منازع. ولهذا فقد أعطى السلطة التنفيذية في حالات محددة الحق في أن تتدخل في الإجراءات التشريعية العادية، وأن تسهم في عملية سن القوانين وذلك عن طريق حقها في اقتراح القوانين والتصديق عليها. وبسبب التطورات الحديثة ومواجهة الدول للظروف الاستثنائية المتمثلة في الحروب والكوارث الطبيعية والاضطرابات التي تهدد كيانها وأمنها بالخطر، فقد وجدت البرلمانات أنها غير قادرة على مواجهة تلك الظروف التي قد تتعرض لها البلاد خاصةً إذا كانت التشريعات المطلوبة تحتاج إلى قدرٍ من السرية والسرعة حتى يتحقق الهدف المنشود منها، وانطلاقاً من ذلك تنازلت السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية كي تمارسها عن طريق اللوائح التفويضية[1] .

وبناءً على ما تقدم، سنبحث في هذا الفصل عن تزايد الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في الظروف العادية، وكذلك دورها في الظروف غير العادية، وذلك من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: الدور التشريعي المتزايد للسلطة التنفيذية في الظروف العادية

المبحث الثاني: الدور التشريعي المتزايد للسلطة التنفيذية في الظروف غير العادية

---

[1] د. حسن البحري، بحث بعنوان دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد٢٤، العدد الأول، ٢٠٠٨م، ص ٤١٢-٤١٣.

المبحث الأول

الدور التشريعي المتزايد للسلطة التنفيذية في الظروف العادية

أعطى النظام البرلماني تحقيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات السلطة التنفيذية في حالاتٍ محددة الحق في أن تتدخل في الإجراءات التشريعية العادية. ومن أهم مظاهر تأثير السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان هي المساهمة في عملية إعداد التشريع ويتجلى، ذلك من خلال امتلاكها إمكانية المساهمة في الإجراءات التشريعية العادية والمتمثلة في اقتراح القوانين والموافقة على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان أو الاعتراض عليها اعتراضاً مطلقاً(التصديق على القوانين)، وكذلك أعطت الدساتير حق التشريع في بعض المسائل للسلطة التنفيذية لكي تتمكن من أداء وظيفتها على أكمل وجه وهو ما يُطلق عليه سلطة اصدار اللوائح. وعليه سنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مساهمة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية

المطلب الثاني: مكنة إصدار اللوائح من قبل السلطة التنفيذية

المطلب الأول
مساهمة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية

إنَّ السلطة التشريعية هي السلطة المختصة بتشريع القوانين دون منافس، فهي التي تقترح القوانين وتقرأها قراءة أولى وثانية داخل المجلس وتتم مناقشتها سواء داخل اللجان البرلمانية المختصة أو داخل المجلس كله، والتصديق عليها، ولكن مع زيادة نفوذ السلطة التنفيذية لم تعد عملية إعداد التشريع قاصرة على البرلمان وحده وإنما تشاركه السلطة التنفيذية في ذلك.

وبالتالي سنتناول في هذا المطلب الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في إعداد التشريع فيما يلي:

الفرع الأول: اقتراح القوانين

الفرع الثاني: التصديق على القوانين

الفرع الثالث: إصدار القوانين ونشرها

الفرع الأول
اقتراح القوانين

إنَّ السلطة التشريعية هي السلطة الأصلية المختصة بتشريع القوانين دون منازع، ولكن هذا الحق لا يعد مطلقاً ونهائياً للبرلمان؛ لأن الغالبية العظمى من دساتير العالم أعطت للسلطة التنفيذية أيضاً حق اقتراح مشاريع القوانين وذلك بعد الازدياد الكبير في نفوذ السلطة التنفيذية، فلم تعد عملية إعداد التشريع قاصرة على البرلمان وحده وإنما تشاركه السلطة التنفيذية في ذلك. ويعد اقتراح القوانين المصدر الأول والأساس القانوني الذي يستمد منه التشريع مضمونه، وينبغي ألا يكون حق اقتراح القوانين منفرداً للبرلمان وحده أو للسلطة التنفيذية وحدها، بل إن المنطق يقتضي أن يكون حق الاقتراح مشتركاً بين البرلمان والسلطة التنفيذية لأن

هذه الحالة تتفق مع طبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطات[1]. وبناءً على ذلك سنتناول في هذا الفرع دور السلطة التنفيذية في عملية اقتراح القوانين فيما يلي:

أولاً -اقتراح القوانين في بريطانيا: يعد اقتراح القوانين أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، وقد اختلف الفقه في تعريف الاقتراح ، فقد عرفه البعض بأنه " العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع ويحدد مضمونه وموضوعه" فالاقتراح وفق هذا التعريف هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته[2].

وتعتبر مرحلة الاقتراح أولى المراحل التشريعية في بريطانيا ، ففي انجلترا تملك السلطة التنفيذية الحق في أن تتدخل في الإجراءات التشريعية وتساهم في عملية سن القوانين ، وذلك عن طريق حقها في اقتراح القوانين بجانب حق كل عضو من أعضاء البرلمان بمجلسيه العموم واللوردات، ففي ظل الملكية المطلقة كان للملك وحده السلطة التشريعية الكاملة، ولم يكن للبرلمان أي دور في اقتراح القوانين. واتصفت مرحلة الملكية المقيدة كما رأينا فيما سبق، بتقييد سلطة الملك التشريعية باشتراك البرلمان معه في اقتراح القوانين عن طريق تقديم العرائض، ورغم هذا القيد إلا أن الملك كان يتمتع بسلطة مطلقة في قبول أو رفض هذه العرائض، واستمر هذا الوضع حتى قيام ثورة عام ١٦٨٨م، وصدور قانون الحقوقBill of rights فقد بدأ ظهور

---

[1] هناك ثلاثة اتجاهات أساسية في تحديد الجهة المختصة باقتراح القوانين، فالاتجاه الأول يرى أن حق اقتراح القوانين هو من اختصاص السلطة التشريعية وحدها كما كانت عليه الحال في ظل دستور فرنسا لعام ١٧٩١م، وكذلك الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٧م، ولو أن الواقع التطبيقي يقول غير ذلك في الولايات المتحدة الأمريكية إذ يجوز في العادة لرئيس الدولة تقديم مقترحات مشروعات قوانين. والاتجاه الثاني جعل حق اقتراح القوانين حقاً خاصاً بالسلطة التنفيذية دون السلطة التشريعية كالدستور الأردني. والاتجاه الثالث فيرى أن حق اقتراح القوانين هو حق مشترك بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو المتبع في أغلب دساتير العالم كالدستور الإيطالي لعام ١٩٤٨م، والدستور الألماني لعام ١٩٤٩م وتعديلاته، والدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م. ونحن بدورنا نؤيد الاتجاه الثالث لأن المنطق يقتضي ذلك، وإن السلطة التنفيذية أثناء قيامها بمهامها تصبح أقدر السلطات في الدولة على معرفة حاجات المجتمع و أوجه النقص والخلل في القوانين السائدة في الدولة إلى جانب السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل في اقتراح القوانين. انظر: د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٠٥-٣٠٦.

[2] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٨٥. وللمزيد عن تطور نشأة حق اقتراح القوانين في انجلترا راجع.: د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة..، مرجع سابق، ص ٤٠ وما بعدها.

دور البرلمان في اقتراح القوانين، وبهذا اشترك البرلمان مع الملك في حق اقتراح القوانين[1].

ويأخذ أي قانون مقترحDraft Law في بريطانيا شكل مشروع قانون برلمانيParliamentary Bill ، ويجب أن يمر بالمراحل الضرورية في كلٍ من مجلسي البرلمان؛ حيث تمر عملية إقرار مشروعات القوانين في البرلمان البريطاني عبر خطوات متتالية نوجزها باختصار فيما يلي[2]: ففي مجلس العموم يمر مشروع القانون عبر المراحل الخمس الأتية: **المرحلة الأولى وهي مرحلة القراءة الأولى First reading** ويتم فيها إبلاغ أعضاء المجلس بأن هناك مشروع قانون قُدم إلى المجلس ينبغي مناقشته والنظر فيه، وبعد تلاوة عنوان المشروع، تُعطى الأوامر بطباعته، ثم توزيعه على أعضاء البرلمان، **والمرحلة الثانية وهي مرحلة القراءة الثانيةSecond reading** وفي هذه المرحلة يقوم الوزير المختص أو عضو البرلمان مقدم الاقتراح بشرح وتوضيح الغرض الأساسي من مشروع القانون، ثم تجري بعد ذلك مناقشات واسعة النطاق عن السياسة العامة ومبادئ التشريع المقترح، **أما المرحلة الثالثة وهي مرحلة اللجنةCommittee Stage** وهي مجموعة صغيرة من أعضاء المجلس يتراوح عددهم ما بين ١٨ -٥٠ عضواً ينتمون لإحدى اللجان الدائمة وتقوم هذه اللجنة بفحص مشروع القانون مادةً ماده، ويمكن لها أن تدخل عليه التعديلات التي تراها ضرورية، **ثم تأتي المرحلة الرابعة وهي مرحلة التقريرReport Stage** وفيها تُعطى الفرصة للمجلس بأكمله لدراسة التقرير النهائي الذي أعدته اللجنة المكلفة بدراسة مشروع القانون، ومناقشة التعديلات المقترحة من جانبها. وأخيراً تأتي المرحلة الخامسة والأخيرة **وهي مرحلة القراءة الثالثةThird reading** ويتم فيها مراجعة مشروع القانون بصيغته النهائية، ووضع اللمسات الأخيرة عليه قبل إجراء التصويت عليه، ويلاحظ هنا أنه لا يجوز في هذه المرحلة إدخال أي تعديلات على مشروع القانون إلا إذا كانت تهدف إلى تحسين صياغة التشريع . وتتم موافقة مجلس العموم

---

[1] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٨٥ وما بعدها.

[2] د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية..، مرجع سابق، ص ٤١٤ هامش (١) .

على مشروع القانون في قراءته الثالثة ويحال إلى مجلس اللوردات للنظر فيه، ثم بعدها يمر مشروع القانون لمجلس اللوردات بإجراءات مشابهة لتلك التي مرّ بها مشروع القانون في مجلس العموم[1]. وإذا طلب مجلس اللوردات إدخال بعض التعديلات على مشروع القانون المقترح، فإن مجلس العموم يقبل عادةً معظم التعديلات المقترحة من قبل اللوردات فيما يخص مشروعات القوانين غير المثيرة للجدل. وفيما يتعلق بمشروعية القوانين التي لا تتضمن تعديلات معقدة فتنتقل ذهاباً وايابا بين مجلسي البرلمان حتى يتم التوصل إلى اتفاق بشأنها. وإذا لم يتم التوصل إلى اتفاق عندئذٍ يمكن أن يعاد تقديم مشروع القانون مرة أخرى في الدورة البرلمانية التالية، ولن يحتاج عندئذٍ مشروع القانون إلى موافقة اللوردات، ولكن نادراً ما يحدث ذلك.

وبعد أن يمر مشروع القانون عبر جميع مراحله البرلمانية السابقة يتم إرساله إلى الملكة للتصديق عليه(الموافقة الملكيةRoyal Assent)، وحينذاك يعد المشروع واحداً من قوانين البرلمانActs of Parliament[2].

ويجب على الملك (الملكة إليزابيث الثانية حالياً) دائماً في حال وافق البرلمان على مشروع القانون، التأشير عليه بما يفيد الموافقة، وهذه الموافقة هي مجرد إجراء شكلي، وبعد ذلك يصبح مشروع القانون قانوناً أو يدخل حيز التنفيذ في اليوم الذي يحظى فيه مشروع القانون بالموافقة الملكية، ما لم ينص القانون على تاريخ آخر.

وتتخذ مشروعات القوانين من حيث التطبيق العملي ثلاث صور وهي:

النوع الاول: مشروعات القوانين العامة Public Bills[3]: وهي مسودات لقوانين جديدة وتؤثر بالقانون العام للبلاد ويمكن تقديم مشروعات القوانين العامة تلك إلى أي من مجلسي البرلمان، بواسطة الوزير الحكومي، أو أي عضو من أعضاء مجلس العموم، أو أي من النبلاء الأعضاء في مجلس اللوردات. ويقدم كل سنة أكثر من مئة مقترح

---

[1] **Alex Carroll**, constitutional and administrative law, Op. Cit , PP. 147- 149.

[2] د.حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية....، مرجع سابق، ص ٤١٤.

U K Parliament, Parliament Explained 4, Making a Law, London, Parliamentary copyright 2002, PP. 1-9.

[3] **John Alder**, constitutional and Administrative Law, Op. Cit, PP.169-172.

لمشروع قانون عام، وتختلف هذه المشروعات في الحجم والأهمية. ولقد بلغ عدد مشروعات القوانين العامة التي قدمت إلى البرلمان البريطاني في الدورة البرلمانية٢٠٠٢ -٢٠٠٣م (١٣٨) مشروع قانون عام ومن بينها (٤٦) مشروع قانون أصبحت جميعها قوانين مالية[١].

ويلاحظ في هذا المجال أن الغالبية العظمى لمشروعات القوانين العامة هي من أصل حكومي حيث تُعرف " بمشروعات القوانين الحكومية " وتعتمدها الحكومة في برنامجها الحكومي التشريعي المعتمد، فعلى سبيل المثال لقد تضمن خطاب الملكة (اليزابيث الثانية) الذي ألقته أمام مجلس اللوردات في يوم الثلاثاء في ١٧ أيار عام ٢٠٠٥م بمناسبة الافتتاح الرسمي للدورة الأولى(٢٠٠٥ -٢٠٠٦م) من البرلمان (٤٥) مقترحاً تشريعياً لتشريعات عامة يبحثها البرلمان في دورته، حيث بينت الملكة أن البرنامج التشريعي لحكومتها يتضمن مجالات الصحة، والتعليم، والجريمة، والخدمة الاجتماعية[٢].

وتُقدَم خلال الدورة البرلمانية التي قامت الملكة باختتامها، مشروعات القوانين التي يُشار إليها في خطاب العرش، وليست الحكومة مجبرة على تقديم جميع مشروعات القوانين التي ذكرت في الخطاب، كما أنه لا يوجد ما يمنعها من تقديم مشروع قانون لم يرد ذكره في خطاب الملكة[٣].

أما مشروعات القوانين العامة التي لم يتم إقرارها في الدورة البرلمانية التي قُدمت خلالها، كانت تسقط عادةً في نهاية تلك الدورة، إلا أنه في الدورة البرلمانية لعام ٢٠٠٢ -٢٠٠٣م أحدثت تغييرات سمحت بنقل أو ترحيل عدد كبير من مشروعات القوانين العامة إلى الدورة البرلمانية التالية، وذلك لاستكمال إجراءات إصدارها وبشكلٍ خاص مشروعات القوانين التي خضعت سابقاً للفحص التشريعي في مجلسي البرلمان[٤]. ذلك لأن فض الدورة البرلمانية يترتب عليه في نفس الوقت إنهاء

---

[١] د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ...، مرجع سابق، ص ٩٦.

[٢] د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية..، مرجع سابق، ص ٤١٦.

[٣] سيدني د. بايلي ، الديمقراطية البرلمانية الانجليزية، مرجع سابق، ص ١٠٩.

[٤] **UK 2005**, The Official yearbook of the United Kingdom, Op. cit, P.49.

جميع المسائل البرلمانية تقريباً؛ وهذا يعني سقوط جميع مشاريع القوانين العامة التي لم تستكمل في فترة الدورة، مما يستوجب إعادة تقديمها في الدورة التالية ما لم يتم التخلي عنها أو التوصل إلى اتفاق بشأن مشروع القانون الذي يجب ترحيله إلى الدورة القادمة وذلك بشرط أن لا تكون أخر دورة برلمانية فتسقط بانتهاء ولاية البرلمان[1].

النوع الثاني: مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان (مقترحات القوانين الخاصة): يطلق على مشروع القانون الذي يقدمه أحد أعضاء البرلمان Private member's Bill[2]، ويُعنى هذا النوع من المقترحات بشؤون الاصلاح الاجتماعي في المجتمع، ومنح حقوق خاصة لفرد معين أو مجموعة من الأفراد أو هيئة محددة، وتبلغ نسبة مقترحات القوانين الخاصة المقدمة من أعضاء البرلمان حوالي واحد من بين كل ثمانية تقدم إلى البرلمان، كما أن فرص نجاحها أقل بكثير من نسبة نجاح مشروعات القوانين الحكومية. ومن الجدير بالذكر أن جميع المقترحات التشريعية في القوانين الخاصة التي تُقدم من قبل أعضاء البرلمان ليس أمامها فرصة للنجاح إذا كانت الحكومة القائمة - بفضل الأغلبية البرلمانية التي تساندها -تعارضها، ومن أمثلة هذا النوع من المقترحات في بريطانيا القوانين التي تتعلق في إباحة الشذوذ الجنسي والاجهاض وبموجبها كانت مقترحات مقدمة من أعضاء البرلمان[3].

النوع الثالث: مشروعات القوانين الهجينة: إن هذا النوع من المقترحات يحوي بين طياته خصائص كلٍ من مشروعات القوانين العامةPublic Bills،ومشروعات القوانين الخاصةPrivate Bills، ولهذا يُطلق عليها مشروعات القوانين

---

[1] **الأمم المتحدةHRI**، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وثيقة أساسية مشتركة تشكل جزءاً من تقارير الدول الأطراف المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى و ايرلندا الشمالية ، ٢٢ تشرين الثاني ٢٠١٢م، ص١١. وللمزيد راجع :

House of commons library, Acts and statutory instruments the volume of Uk legislation 1850 to 2019, by Philip loft, Number CBP7438,17 June 2018, P.6 and P.20.

[2] **William A Robson**, The British system of Government, Op. cit, P.15

[3] د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية ...، مرجع سابق، ص ٩٧.

الهجينةHybrid Bills[1]، ويعالج هذا النوع من المشروعات حادثة ليست على قدرٍ من الأهمية، وتحتاج هذه الحادثة إلى مشروع قانون جديد أو تعديل على القانون. ويقدم هذا القانون من قبل الحكومة أو من قبل أعضاء البرلمان من أصحاب المقاعد الخلفية (وهم الأعضاء الذين لا يتقلدون أي منصب، لا في الحكومة ولا في المعارضة، ويجلسون خلف المقاعد الأمامية في مجلس العموم البريطاني)، وهي نادرة جداً، ومنها على سبيل المثال اقتراح مشروع قانون سكة حديد نفق القنال الذي قُدم عام ١٩٩٤م والذي حظي بالموافقة الملكية عام ١٩٩٦م[2]. واقتراح يتعلق بصناعة السفن والطائرات عام ١٩٧٦م وكان الغرض منه تأمين هاتين الصناعتين[3].

ومن الملاحظ في الوقت الحالي أن دور البرلمان يتضاءل تدريجياً، مما يجعله في مركز تبعي إلى حدٍ ما بالنسبة للسلطة التنفيذية، لدرجة أن مجلس العموم يشغل عادةً حوالي٧٥٪ من وقته بمشروعات القوانين التي تقدمها الحكومة سواء المالية أو غير المالية، وتثار الشكوى بأن الحكومة تميل بدرجة كبيرة لاستخدام الوقت المحدد للبرلمان لإنجاز برنامجها الذي أعلنت عنه الملكة في خطابها عند الافتتاح الرسمي للبرلمان، ويمكن إرجاع هذه الظاهرة إلى أسبابٍ عدة فرضتها الظروف بين الحربين العالميتين الأولى والثانية، ومن ذلك أن الدولة الحديثة قد سارت على سياسة تحقيق الرفاهية لشعوبها وأصبحت الشعوب لا تطلب من حكامها مجرد حماية الحريات والحقوق، بل تعديل النظام الاقتصادي بما يكفل لكل فرد حياة كريمة ومستوىً لائقاً من المعيشة، ولقد أدى ذلك إلى أن اتسمت الوظيفة في الدول الحديثة بطابع فني مغرق بالتخصص، يتطلب وجود خبراء متخصصين وفنيين ممن يسمون ب

---

[1] **John Alder**, constitutional and Administrative Law, Op. Cit, P.174.

[2] **U.K Parliament** , Hybrid Bills, London, House of Commons information office, Legislation series, factsheet L5, parliamentary copyright:2005, PP.1-6.

[3] إن التشريعات المختلطة تعتبر تشريعات عادية فيما عدا أنها تتعرض لدراسة متعمقة لتقييم مدى اتفاقها مع اللائحة الداخلية والقواعد التي تنظم التشريعات الخاصة، كما أنها تمر بمرحلة إضافية في التشريع، حيث تتم إحالتها إلى اللجان الخاصة في المجلسين والتي يمكن أن تستمع إلى وجهات نظر المؤيدين والمعارضين من داخل المجلس وخارجه. انظر: بول سيلك & رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص ٢٤٦.

" التكنوقراط " بحيث أصبحت السلطة التشريعية عاجزة عن تفهم الكثير من المشروعات الفنية التي تقوم الحكومة بإعدادها، الأمر الذي جعل السلطة التنفيذية تبرز إلى الوجود، وتأخذ مكان الصدارة لما يتسم به أعضاؤها من معرفة فنية للمشكلات ولما تمتلكه من قدرات مادية هائلة، مما جعلها أكثر قرباً واتصالاً بالجماهير ومشكلات المجتمع[1].

وفي التطبيق والممارسة يتبين أن حجم المقترحات التشريعية من أصل حكومي في بريطانيا يفوق بثلثين مستوى المقترحات المقدمة من قبل البرلمان، حيث يلاحظ أن هناك تراجع مستمر للمقترحات البرلمانية فعلى سبيل المثال لقد ذكر الفقيه موريس دوروجيه أنه في دورة عام (١٩٤٨ -١٩٤٩م) البرلمانية، امتدت مدة النقاشات للمقترحات البرلمانية إلى ١٠ أيام، في حين كانت مدة نقاشات المقترحات من أصلٍ حكومي ١١٢ يوماً، وفي دورة عام (١٩٥٠ -١٩٥١م)البرلمانية، كانت مدة نقاشات المقترحات المقدمة من البرلمان تمتد إلى ٩ أيام مقابل ٦٢ يوماً خصص لنقاش المقترحات من أصل حكومي[2]. كما أن دور البرلمانات في هذا المقام أصبح يقتصر عملاً على إقرار المشروعات التي تقدمها الحكومة بعد أن تقتنع بالأسس الكبرى التي تقوم عليها تلك التشريعات[3].

ومما سبق نرَّى أنَّ حق الاقتراح حق مشترك بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في بريطانيا قول نظري لا يستند لأي أساس في الواقع، لأن معظم التشريعات في الدولة هي مقترحات من أصل حكومي، وأن الدور الذي تضطلع به السلطة التنفيذية في الظروف العادية هو في تزايد مستمر ، نتيجةً للاتجاه الحديث في تقوية السلطة التنفيذية والاستفادة من خبرتها العملية، الأمر الذي أدى إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو من أهم الأسباب التي تؤدي إلى تعثر الديمقراطية داخل الدولة.

---

[1] د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ١٥٦-١٥٧.

[2] موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١٩-٢٢٠.

[3] د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية..، مرجع سابق، ص ٢٣٣ وما بعدها.

ثانياً -اقتراح القوانين في العراق: لقد تميز الواقع السياسي في العراق بتعدد الانقلابات والثورات والتي أدت بدورها إلى تعدد دساتيره (كدساتير أعوام ١٩٢٥م، ١٩٥٨م، ١٩٦٤م، ١٩٧٠م) وصولاً إلى الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

وسنتطرق إلى سلطة اقتراح القوانين في العراق وفقاً للدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م، فقد أدى الاحتلال الأمريكي للعراق إلى سقوط النظام الحاكم ودستور ١٦ تموز عام ١٩٧٠م الذي حُكم بموجبه البلد على مدى أكثر من ثلاثين عاماً، ومن أجل تنظيم الواقع السياسي في العراق وحتى لا يعيش حالة فراغ سياسي تم تشريع قانون خاص لإدارة أمور الدولة في كافة المجالات التشريعية والتنفيذية والقضائية وقد أُطلق عليه كما رأينا من قبل (قانون إدارة المرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤م) حيث لم يرى النور سوى سنة واحدة فقط، إذ تمّ إعداد وتشريع دستور خاص للعراق سنة ٢٠٠٥م وسمي بالدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

وفي ظل هذا الدستور الدائم والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فإن الجهات التي يحق لها اقتراح القوانين هي عشرة أعضاء من مجلس النواب أو من إحدى لجانه، كما تقدم مشروعات القوانين من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء[1]. فقد نصت المادة (٦٠) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م النافذ على أنه: " أولاً -مشروعات القوانين تقدم من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. ثانياً -مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة "[2].

---

[1] المادة (٦٠) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م. وللمزيد انظر: إسراء محمود بدر علي السميع، بحث بعنوان الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق إنموذجاً)، مرجع سابق، ص ٣٨-٤٢.

[2] في كثير من الدول يمكن لمجموعة من أفراد الشعب أن تمارس حقها في اقتراح القوانين ومن هذه الدول سويسرا وإيطاليا وإسبانيا، ففي إيطاليا إذا حظي كل مقترح مشروع قانون بدعم خمسين ألف ناخب على الأقل، يمكن أن يقدم للبرلمان كمقترح قانون، وفي إسبانيا يمكن أن تكون البادرة التشريعية مقدمة من قبل الشعب على أن تحمل إمضاء ما لا يقل عن خمسمائة ألف مواطن، لكن هذه البادرة لا يمكن أن تشمل القوانين العضوية والضريبية والعفو وذي الصفة العالمية. انظر: المادة(٧١) من دستور إيطاليا لسنة ١٩٤٧م، والمادة (٣/٨٧) من دستور إسبانيا لسنة ١٩٧٨م وتعديلاته لغاية عام ٢٠١١م.

و واضح أن اقتراح مشروعات القوانين مكفول لكلٍ من البرلمان والسلطة التنفيذية ولا يوجد اختلاف بينهما في الاختصاص إلا من حيث المسمى، إذ أن ما يقدمه مجلس النواب أو لجانه المختصة تسمى مقترحات قوانين، بينما ما يقدم من قبل السلطة التنفيذية تسمى مشروعات قوانين، وذلك طبقاً لما نصت عليه المادة أعلاه. ولن تصبح هذه المقترحات قوانين نافذة إلا بعد مناقشتها وإقرارها من قبل مجلس النواب بالأغلبية المنصوص عليها دستورياً، وللمجلس الحق والحرية الكاملة أو لجانه وكأفراد بقبول أو رفض أو تعديل مشاريع ومقترحات القوانين المعروضة عليه كلاً أو كفقرات وبنود في القانون وبعد دراسة متأنية لها ومصادقة رئاسة الجمهورية وتنشر في الجريدة الرسمية[1].

وإن كل مسودات القوانين التي تعرض على المجلس سواءً سميت مشاريع أو مقترحات قوانين فهي يجب أن تخضع لنفس الإجراءات الأصولية المنصوص عليها قانوناً وتُدرس من قبل اللجان المختصة وتعرض على الأعضاء قبل درجها في جدول الأعمال للمناقشة والتصويت بالرفض أو بالتعديل أو الموافقة، وأياً كانت الجهة التي تعرض مسودة المشروع أو المقترح، فإن هذه الإجراءات المتبعة بشأنه هي واحدة، ولذلك لا يحق لأي جهةٍ كانت مهما علت أن تمنع الحكومة أو رئاسة الجمهورية أو أعضاء البرلمان من تقديم مسودات لقوانين مطلوب إقرارها والبت بشأنها؛ فالدستور أوضح بشكل صريح لا غموض فيه عن جهات اقتراح القوانين سواء كانت مشاريع أو مقترحات، وحدد الجهة المسؤولة عن مناقشتها وإقرارها أو رفضها وهي مجلس النواب وبنظام داخلي يشرعه لهذا الغرض[2].

---

[1] في الدورة الانتخابية الأولى(٢٠٠٥-٢٠١٠م) بعد نفاذ الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م، كانت رئاسة الجمهورية تتكون من مجلس يسمى مجلس الرئاسة والذي كان يتكون من رئيس ونائبين وكان لكل منهم حق نقض القوانين المقرة في مجلس النواب و لمرتين، ولكن يمكن لمجلس النواب أن يصر على رأيه وأن يمرر مقترحات القوانين رغماً عن مجلس الرئاسة بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، ولكن هذا المجلس لم يبق حالياً ولم يبق معه حق النقض الذي كان مقرراً لمجلس الرئاسة. انظر المادة (١٣٨) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م النافذ.

[2] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٠٧-٣٠٨.

وتؤكد الإحصائية أن ما تم اعتماده من مجلس النواب لمشروعات القوانين الحكومية يمثل عدداً أكبر بكثير من التي تم اعتمادها لاقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان. ففي الدورة الانتخابية الأولى(٢٠٠٦ -٢٠١٠م) تم إصدار (١٨٦) قانوناً، من بين هذا العدد(١٤٧) منها من أصل حكومي أي عبارة عن مشروعات القوانين الحكومية وهذا يشكل تقريباً ٨٠ ٪ من القوانين، و (٣٩) قانوناً منها كان عبارة عن اقتراحات أعضاء المجلس وهذا يشكل تقريباً ٢٠ ٪ من القوانين مع أن عدداً ليس بقليل من اقتراحات القوانين كانت عبارة عن إلغاء قرارات مجلس قيادة الثورة المنحل[١].

ومما سبق نجد أنَّ دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥ م قد أخذ بمبدأ الاقتراح المشترك بين السلطة التنفيذية والمتمثلة برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وأعضاء مجلس النواب، ولكن الواقع والتطبيق العملي يثبت أن دور الحكومة كما هو عليه الحال في بريطانيا في مجال التشريع أكبر بكثير من الدور الذي يضطلع به مجلس النواب في هذا المجال. ولكن مصير تلك المشروعات مرهون بإرادة مجلس النواب حيث ينفرد مجلس النواب بالمرحلة الثانية من مراحل العملية التشريعية، و يختص لوحده في تقرير مصير تلك المشروعات المقترحة من جانب السلطة التنفيذية، فإن شاء مررها كما هي، أو عمل على تغيير بعض مضامينها، وإن شاء لا يمررها إذا رأى عدم انسجامها مع توجيهات الكتل السياسية المتمثلة فيه[٢].

ثالثاً -اقتراح القوانين في لبنان: لقد نصت المادة (١٨) من الدستور اللبناني بعد تعديلها سنة ١٩٩٠م على أن " لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين، ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب " [٣].

---

[١] تشريعات مجلس النواب العراقي، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، ٢٠٠٨م.

[٢] للمزيد انظر: د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية...، مرجع سابق، ص ١٥٨.

[٣] المادة (١٨) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م والمعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٢٧/١٠/١٧م، وبالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١م. وللمزيد عن اقتراح القوانين في لبنان راجع: د. انطوان أسعد، موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف، مرجع سابق، ص ٢٠٤ وما بعدها.

ومن نص هذه المادة يكون الدستور اللبناني قد منح حق اقتراح القوانين عن طريق تقديم مشروعات بقوانين ، لكلٍ من مجلس النواب ومجلس الوزراء على قدم المساواة، وإذا كانت سلطة أعضاء مجلس النواب في حق الاقتراح سلطة أصلية بحكم المهمة الدستورية التي انتُخبوا من أجلها، وهي ممارسة أعمال السلطة التشريعية، فإن العمل يجري في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني على منح هذا الحق للحكومة أيضاً.

وقد كانت المادة (١٨) من الدستور اللبناني قبل تعديلها تنص على" أن لرئيس الجمهورية ومجلس النواب حق اقتراح القوانين ". ويرى الدكتور عبد الغني بسيوني عبد الله أن الغاية من تعديل نص هذه المادة كان لإنهاء الحرب الأهلية التي ظلت مشتعلة منذ سنة ١٩٧٥م، وأراد المشرع الدستوري اللبناني أن يحسم كل النقاط التي أثارت اختلافاً أو جدلاً فقهياً أو نقاشاً حزبياً، فلذلك حرص على تعديل معظم تلك النصوص التي أثارت حولها هذا الاختلاف في الرأي أو الجدل لكي تكون واضحة تماماً في المرحلة القادمة، ومن أجل ذلك قام بتعديل المادة المذكورة ليؤكد على طبيعة نظام الحكم في لبنان من حيث قيامه على الأسس التقليدية للنظام البرلماني، ومنها اضطلاع مجلس الوزراء بالسلطة التنفيذية في مقابل مسؤولية الوزارة أمام مجلس النواب[١]. كما نص على قيام رئيس الجمهورية بإحالة مشروعات القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب في الفقرة السادسة من المادة (٥٣) والمعدلة سنة ١٩٩٠م[٢]. ويلاحظ أنه في سنة ٢٠١٨ تم تقديم حوالي(١٠٨) اقتراح قانون منها (٤٤) قبل الانتخابات النيابية في أيار عام ٢٠١٨م و (٦٤) بعد هذه الانتخابات[٣].

---

[١] وهذا كان هدف المشرع من تعديل المادة(١٧) التي تنص على أن السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقاً لأحكام الدستور، فأصبحت تنص على أن تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور.

[٢] المادة (٥٣ / سادساً) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ مع تعديلاته.

[٣] حلا بحار وجاسم شاهين، ملاحظات حول أداء مجلس النواب اللبناني في سنة ٢٠١٨، بحث منشور في مجلة المفكرة القانونية ، لبنان، العدد ٥٩، نيسان ،٢٠١٩ م.

الفرع الثاني

التصديق على القوانين

من الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الدولة، تلك التي تسمح له بإكمال عملية انجاز القانون، من خلال سلطة التصديق عليه، وتعد هذه الصلاحية إحدى أكثر الصلاحيات الأساسية له، فهي تسهم في تحديد الدور الذي يمكن أن يلعبه رئيس الدولة في النظام السياسي. والمصادقة هي العمل الذي يسجل رئيس الدولة من خلاله موافقته على الإرادة التي عبر عنها المجلس أو المجلسان التشريعيان، ويكمل بذلك عملية انجاز القانون.

والمصادقة تختلف عن الإصدار الذي هو إجراء يؤكد رئيس الدولة من خلاله الوجود الرسمي للقانون وأنه تم اقراره بانتظام، ويأمر بوضعه موضع التنفيذ[1].

ونحن نرى أنَّ التصديق هو حق ينص عليه دستور الدولة لمصلحة رئيس الدولة، ويتم بموجبه منح رئيس الدولة سلطة إقرار مشروع القانون المقترح من جانب البرلمان أو وقفه، وبدون التصديق لا يمكن أن يكون هنالك قانون فعلي. **ولكن يثار تساؤل هنا؛ هل هناك اختلاف بين حق التصديق والاعتراض على القوانين، فما هو؟**

إنَّ حق التصديق هو حق تشريعي يجعل من رئيس الدولة مساوياً في التشريع للبرلمان، ويعدُّ شرطاً ضرورياً لصدور القانون ومن ثم يصبح التصديق حقاً تشريعياً، وهو فيتو مطلق إذا استخدمه رئيس الدولة قضى به نهائياً على التشريع، بينما حق الاعتراض على القوانين حقاً تنفيذياً يؤدي إلى إعادة القانون مرة أخرى إلى البرلمان ليتداول بشأنه على ضوء الأسباب التي بُني عليها الاعتراض[2].

---

[1] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٣١٢.

[2] ومن هنا كانت الحاجة بالنص على حق رئيس الدولة بالتصديق على القوانين والاعتراض عليها في صلب الدستور لما له من أهمية كبيرة في المجال الدستوري كالدستور الأردني لعام ١٩٥٢م مع تعديلاته لغاية عام ٢٠١١م في المادة ٣١ منه والتي نصت على منح الملك هذا الحق، والدستور الكويتي لسنة ١٩٦٢ عندما أجاز منح حق التصديق على القوانين وإصدارها والاعتراض عليها في المادة (٦٥) منه ، والدستور البحريني عام ٢٠٠٢ وتعديلاته لغاية ٢٠١٨م منح حق التصديق على مشروعات القوانين المقدمة من مجلس النواب والشورى للملك فقط في المادة (٣٥) منه، فضلاً عن أخذه بحق الاعتراض النسبي الموصوف في المواد (٧٠) و (٧٣) منه . أما الدستور السوري النافذ لعام ٢٠١٢م فقد نص على أن رئيس الجمهورية يصدر القوانين التي يقرها مجلس الشعب ويحق= . ٢٦٣ .

وسلطة رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين لا تتساوى قوتها مع البرلمان ، فإذا أقر البرلمان المشروع مرة أخرى يصدر القانون رغم اعتراض رئيس الدولة لذلك يعد حق الاعتراض حق توقيفي[1].

ويجمع الفقهاء على أنَّ حق الاعتراض إما أن يكون مطلقاً أو نسبياً، ومعيار التمييز بينهما يكمن في قدرة البرلمان على تجاوز اعتراض الرئيس، فإذا تمكن البرلمان من رفع أثر الاعتراض عُدّ ذلك اعتراضاً نسبياً، أما إذا لم يتمكن من ذلك عُد الاعتراض مطلقاً، إذ لا يوجد وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه[2].

و إنَّ التصديق بهذا المعنى يتعارض مع المبدأ الديمقراطي الذي يقوم على أساس السيادة الشعبية، لأنه يمكن رئيس السلطة التنفيذية من مقاومة رأي الأمة؛ أي تغلب إرادة رئيس الدولة على إرادة البرلمان وليس من المنطقي أن تسمو تلك الإرادة على إرادة ممثلي الشعب، ولعل هذا هو السبب الرئيسي وراء هجر الدساتير الحديثة فكرة التصديق لتأخذ بما يسمى الاعتراض التوقيفي[3].

ونحن بدورنا نؤيد وجهة النظر الفقهية التي تعتبر أنَّ حق التصديق على القوانين حقاً تشريعياً وبدونه لا يظهر القانون إلى الواقع، ويمثل وسيلة معتدلة لتحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والتنفيذية، ويمثل صمام الأمان الذي يدفع عن الأمة أثار

=له الاعتراض عليها بقرار معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية فإذا أقرها المجلس ثانيةً بأكثرية ثلثي أعضائه أصدرها رئيس الجمهورية وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة (١٠٠) منه.

[1] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٩٥-٩٦.

[2] وإن للاعتراض النسبي أربعة صور هي: ١-الاعتراض الواقف: حيث يلجأ البرلمان للتغلب عليه إلى تحكيم الأمة لحل الخلاف القائم بين رئيس الدولة والبرلمان حول مشروع القانون وذلك عن طريق برلمان جديد يوافق على مشروع القانون. ٢-الاعتراض الموصوف: يمكن للبرلمان التغلب عليه من خلال إعادة الموافقة على مشروع القانون بأغلبية خاصة. ٣- الاعتراض البسيط: يستطيع التغلب عليه إذا أعاد الموافقة على مشروع القانون المعترض عليه بالأغلبية الاعتيادية. ٤- الاعتراض الناقل: وهو الذي ينقل سلطة التقرير النهائي في مصير مشروع القانون والفصل في النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان إلى جهة ثالثة يحددها الدستور كالاستفتاء الشعبي، أو إحالة مشروع القانون إلى هيئة سياسية. انظر: شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة...، مرجع سابق، ص ١٠٢ وما بعدها. وللمزيد راجع: د. عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة.....، مرجع سابق، ص١٠٤ وما بعدها.

[3] د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٩٤٨-٩٤٩.

الحزبية والاندفاع والتسرع الذي يؤثر على الأغلبية البرلمانية؛ لأنه يمنح البرلمان الحرية في إعادة النظر في مشروع القانون وتصحيح ما لحق به من أخطار أو تأييده في حالته.

وبناءً على ما ذكرناه سندرس التصديق على القوانين فيما يلي:

أولاً -التصديق على القوانين في بريطانيا: يسود انجلترا المبدأ القائل بأن السلطة التشريعية العليا تتمثل في " الملكة في البرلمان " أو " الملك في البرلمان " عندما يكون الملك ذكراً، وأحياناً يشار إلى " التاج في البرلمان ". ويستفاد من ذلك –حسبما يذكره الفقهاء الانجليز -أن السلطة التشريعية في المملكة المتحدة تتألف من ثلاثة عناصر هي الملك" التاج" ومجلس اللوردات ومجلس العموم، وتجدر الاشارة إلى أن السلطة الحقيقية في الوقت الحاضر تكمن في مجلس العموم المنتخب ديمقراطياً، إذ نجد في الواقع أن الملك على الرغم من أنه يملك حق رفض التصديق على القوانين، إلا أنه منذ تاريخ مبكر نسبياً من عهد(الملكة آن) لم يسبق للملك أن حاول حجب موافقته عن مشروع قانون حصل على موافقة البرلمان؛ أي أن العرف قد جرى على عدم استعمال هذا الحق، وكذلك الملك لم يعد له سلطة فعلية بل إنه يتصرف دائماً بناءً على مشورة الوزير الأول والوزراء الأخرين في أي أمرٍ من الأمور وليس وفقاً لسياسته الخاصة كما أن مجلس اللوردات قد بلغ من الضعف إلى حدٍ لا يستطيع معه أن يقف في وجه قانون وافق عليه مجلس العموم، خاصةً بعد صدور قانون البرلمان لعام ١٩١١م والمعدل في عام ١٩٤٩، وهكذا أصبحت إرادة مجلس العموم هي وحدها في الواقع التي تعبر عن إرادة ما يطلق عليه في إنجلترا البرلمان[١].

ولذلك فإن أي قانون يصدر حالياً في المملكة المتحدة لا بد أن تتصدره العبارة الأتية " شُرع من قبل عظمة صاحبة الجلالة الملكة، بناءً على نصيحة وموافقة اللوردات الروحيين والدنيويين، وأعضاء مجلس العموم، في هذا البرلمان الحالي المنعقد، وبتخويل منهم، كما يلي:..... ". وفي ذلك تأكيد على أن اتفاقهم جميعاً ضروري لإصدار أي قانون، إذ لا بد أن يمر مشروع القانون بجميع مراحله في مجلسي البرلمان، وفي حال تم إقراره من قبل البرلمان، يرسل بعد ذلك إلى الملكة

[١] د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية..، مرجع سابق، ص ٣٤٧ الهامش (٢).

للتصديق عليه، وإن التصديق يعد أمراً ضرورياً ولازماً، إذ لا يمكن أن يصبح قانوناً برلمانياً ما لم يحظ بتصديق الملك[1].

وعندئذٍ، يكون أمام الملكة أحد خيارين ، إما التصديق على مشروع القانون بمنحه الموافقة الملكية، أو رفض التصديق عليه عن طريق حجب الموافقة الملكية، ولقد أطلق الفقهاء البريطانيون على حق التصديق الملكي (حق الاعتراض) وهي تسمية خطأ، إذ يختلف التصديق عن حق الاعتراض من الناحية الفقهية، فالتصديق حق تقرير يجعل الملك عضواً تشريعياً مساوياً للبرلمان وينتج عن رفضه التصديق عدم إمكان إصدار التشريع المطلوب، أما حق الاعتراض فهو حق منع لا يجعل صاحبه مشتركاً في التشريع وإنما يخوله إعادة تنفيذ القانون الذي يصبح تاماً بإقرار البرلمان ويحمل صفة الأمر[2].

١-منح الموافقة الملكيةGranting Royal Assent: إن موافقة الملكة تعد أمراً ضرورياً ولازماً لإقرار القوانين، إذ لا يمكن لمشروع القانون الذي أقره البرلمان أو - مجلس العموم فقط تطبيقاً لما ورد في قانون البرلمان لعام ١٩١١م والمعدل سنة ١٩٤٩م - أن يصبح قانوناً برلمانياً ما لم يحظ بتصديق الملكة عليه[3].

وكان الملوك يوقعون على جميع مشروعات القوانين بأنفسهم، حيث كان عليهم أن يذهبوا إلى مجلس اللوردات للإعلان باللغة الفرنسية النورماندية ما إذا كانوا موافقين على مشروعات القوانين أو يتمنون رفضها[4]، غير أن هذا الوضع تغير فيما بعد ، حيث لم يوقّع أي ملك منذ القرن السادس عشر على أي من مشروعات

---

[1] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٩٧. وللمزيد من التفاصيل حول حق التصديق الملكي على القوانين راجع: د. نومان فالح الظفيري، الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة...، مرجع سابق، ص ١٦٩ وما بعدها

[2] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٣٥٢-٣٥٣.

[3] للمزيد من التفاصيل حول قانون البرلمان لعام ١٩١١م والمعدل سنة ١٩٤٩م، راجع:

Alex Carroll, constitutional and administrative law, Op. Cit , PP. 198- 199.

[4] د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية...، مرجع سابق، ٤١٣.

القوانين بنفسه، وكانت الملكة فيكتوريا أخر ملك أعطى الموافقة الملكية الشخصية، وكان ذلك في ١٢ آب عام ١٨٥٤م.

وفي عهد الملك (هنري الثامن) أُحدثت طريقة جديدة لمنح الموافقة الملكية، تتمثل هذه الطريقة في تكليف لجنة تتكون من ثلاثة إلى خمسة أعضاء من اللوردات برئاسة وزير العدل، يعينها الملك بهدف الإعلان عن الموافقة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان، وفي عام ١٩٦٠م ولدى وصول حاجب مجلس اللوردات -الملقب بالقضيب الأسود - قاعة مجلس العموم لدعوة أعضائه لحضور المراسم التي تقوم بها اللجنة التي عينها الملك للإعلان، باسمه ونيابة عنه، عن موافقته على مشروعات القوانين، رفض عدد من الأعضاء حضور تلك المراسم فاعتقلوا بسبب امتناعهم هذا، ولقد تكرر هذا الأمر عام ١٩٦٥م، وكان من نتائج ذلك صدور قانون التصديق الملكي عام ١٩٦٧م[١].

وفي الوقت الحاضر مازال اللوردات المفوضون يعلنون رسمياً عن منح الموافقة الملكية، لكنهم يفعلون ذلك عادةً في قصر بكنغهام بدلاً من مجلس اللوردات. وطبقاً للقانون المذكور، فإن منح الموافقة الملكية يعلن عنها في كلٍ من مجلسي البرلمان على حدى توفيراً للوقت والجهد، وذلك بواسطة رئيسي المجلسين أو أحد ينوب عنهما في حال غيابهما، وتختلف صيغة الموافقة الملكية بحسب الموضوع الذي تتناوله مشروعات القوانين، فبالنسبة لمشروعات القوانين العامة فإنها تعطى بالصيغة ذاتها التي كان ملوك القرن الرابع عشر معتادين على الإجابة عن العرائض المتعلقة بالتشريع، وباللغة الفرنسية النورماندية وهي" مترجماً للعربية: أن الملكة -أو الملك –ترغب في ذلك " The Queen (the king) wills it "، أما العبارة المترجمة للعربية: فليكن ما هو مرغوب فيه" so be it as it is desired " تستعمل للإشارة إلى الموافقة الملكية على مشروعات القوانين الشخصية، أما الموافقة على مشروع قانون مالي كقانون الميزانية فتكون صيغتها بالإنجليزية "The Queen(the king) thanks her good subjects, accepts their benevolence, and

[١] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية..، مرجع سابق، ص ٣٤٨-٣٤٩.

." also wills it " أي أن الملكة –أو الملك -تشكر رعاياها الطيبين، وتقبل إحسانهم(كرمهم) وترغب في ذلك "[1].

٢ -**حجب الموافقة الملكية Withholding Royal Assent:** نظرياً، فإن الملكة قد ترفض منح الموافقة الملكية، ولهذا يسمى هذا الإجراء " الاعتراض على القوانين " ولكن هذا الاعتراض ليس اعتراضاً توقيفياً أو مؤقتاً، كالذي يتمتع به كثير من رؤساء الدول كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، وسورية، ومصر، وغيرهم من الدول، وإنما هو اعتراض مطلق، إذ لا يمكن للبرلمان التغلب على هذا الاعتراض بإعادة الموافقة على القانون من جديد، فهذا الحق يتميز بصفتي النهائية والإطلاق، حيث يؤدي اعتراض رئيس الدولة إلى قبر مشروع القانون نهائياً، فلا يوجد أي وسيلة دستورية تمكن البرلمان من تجاوزه أو التغلب عليه. وفي حال رفضت الملكة الموافقة على مشروع القانون فإن صيغة هذا الرفض تكون برد مقتضب فيه شيء من المراوغة، وذلك كي لا يستفز البرلمان فيقوم بحجب الأموال عن التاج[2].

ولكن مع تطور النظام البرلماني، أخذ حق الملك في الاعتراض بالتلاشي، نتيجة ظهور المسؤولية الوزارية وانتقال حقوق الملك إلى الوزارة المسؤولة التي أصبحت حجر الزاوية في هذا النظام، وظهور نظام الحزبين الكبيرين في مجلس العموم أدى إلى تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية في أيدي الحكومة الممثلة في الأغلبية البرلمانية، لذا فالملك لا يستخدم حق رفض التصديق لأنه يواجه معارضة قوية من الحكومة المؤيدة من الأغلبية البرلمانية[3].

وإن أخر استعمال لحق رفض التصديق على القوانين، كان في عهد الملكة (آن Anne)، عندما رفضت التصديق على مشروع قانون المليشيا الاسكتلندية في ١١ آذار سنة ١٧٠٧م، ومنذ ذلك التاريخ فإن العبارة المشؤومة لم تستخدم من قبل أي ملك، حتى لقد عُدَ حق الاعتراض الملكي ساقطاً بعدم الاستعمال[4].

---

[1] د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية...، مرجع سابق، ٤٢٢.

[2] المرجع السابق نفسه، ص ٤٢٢.

[3] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة.....، مرجع سابق، ص ٥٧.

[4] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية..، مرجع سابق، ص ٣٥١.

ومع ذلك فقد وجد في بعض المناسبات من يقول: أن التاج لم يفقد حقه في الاعتراض وأن له استخدامه في بعض الأحوال.

ومما تقدَّم ذكره نجد أنَّ حق التصديق هو أحد الامتيازات الملكية، وهذا الحق يتمثل في حالتين إما الموافقة أو الرفض للقانون المقدم إليه من البرلمان، ولكن الناحية العملية كما رأينا استقرت على عدم استخدام الملوك لحق رفض التصديق لعدة أسباب، أبرزها قواعد النظام البرلماني البريطاني ذاته، فمن الثابت أن سلطات الملك تجد مصدرها إما في الامتيازات الملكية وهي سلطات تثبت للملك عن طريق القانون العرفي، أو من القانون البرلماني ذاته، والعرف السائد في انجلترا، فلم تعرف انجلترا حق الاعتراض التوقيفي الذي تعرفه الأنظمة البرلمانية الأخرى، ولو حدث أن الملك رفض التصديق على قانون صادر من البرلمان ولم يأخذ بمشورة وزرائه ،في هذه الحالة يستقيل الوزير الأول لأنه لا يستطيع العمل مع ملك لا يضع ثقته فيه.

ثانياً -التصديق على القوانين في العراق: إن عملية المصادقة على مقترحات أو مشروعات القوانين المقرّة من مجلس النواب مرت بمرحلتين زمنيتين بعد نفاذ الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م. **ففي المرحلة الأولى:** التي كانت في الدورة الانتخابية الأولى التي تلت نفاذ الدستور والتي هي من عام ٢٠٠٦ إلى عام ٢٠١٠م، كانت رئاسة الجمهورية العراقية عبارة عن مجلس يسمى مجلس الرئاسة وهو مؤلف من ثلاثة أشخاص هم الرئيس ونائبين له، وهو ما نصت عليه المادة ١٣٨ من الدستور[١].

وفي هذه المرحلة كان كل مكون من مكونات الشعب العراقي الرئيسية(الشيعة والسنة والكُرد) ممثلةً في مجلس الرئاسة وكان لكل واحد منهم حق نقض مقترحات أو مشروعات القوانين المصوت عليها داخل مجلس النواب العراقي، حيث كان ذلك ضماناً لكل من المكونات السابقة من عدم تمرير أي قانون يضرّ بمصالحه؛ أي لقطع الطريق على تحالف مكونين لتمرير قانون دون توافق المكون

[١] المادة (١٣٨) من الدستور العراقي الدائم والتي نصت على أنه: " أولاً-يحل تعبير(مجلس الرئاسة) محل تعبير (رئيس الجمهورية) أينما ورد في هذا الدستور، ويعاد العمل بالأحكام الخاصة برئيس الجمهورية بعد دورة لاحقة لنفاذ هذا الدستور. ثانياً- أ : ينتخب مجلس النواب رئيساً للدولة ونائبين له يؤلفون مجلساً يسمى (مجلس الرئاسة)، يتم انتخابه بقائمة واحدة وبأغلبية الثلثين ".

الثالث، وهذا ما فرض على العراق التوافق الوطني في تمرير القوانين المهمة لكي لا يكون مصيره النقض والفشل، وقد نص الدستور العراقي بشكل واضح على إجراءات المصادقة في هذه المرحلة وهي كالآتي[1]:

١ -ترسل القوانين والقرارات التي يسنها مجلس النواب إلى مجلس الرئاسة لغرض الموافقة عليها بالإجماع وإصدارها خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨) و (١١٩) من الدستور[2].

٢ -في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة ، تُعاد القوانين والقرارات إلى مجلس النواب لإعادة النظر في النواحي المعترض عليها، والتصويت عليها بالأغلبية، وترسل ثانيةً إلى مجلس الرئاسة للموافقة عليها.

٣ -في حالة عدم موافقة مجلس الرئاسة على القوانين والقرارات ثانيةً خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه، تُعاد إلى مجلس النواب، الذي له أن يقرها بأغلبية ثلاثة أخماس عدد أعضائه، غير قابلة للاعتراض، وتعد مصادقاً عليها.

وقد اعترض مجلس الرئاسة على عدد من مشروعات القوانين المعروضة عليه وبلغ عددها (٣٢) اعتراضاً، ومن القوانين المعترض عليها : مشروع قانون الخدمة والتقاعد العسكري، وقانون تعديل قانون المحكمة الجنائية العليا رقم ١٠ لسنة ٢٠٠٥م، ومقترح تعديل قانون العقوبات رقم ١١١لسنة ١٩٦٩م، ومشروع قانون تعديل قانون انضباط موظفي الدولة والقطاع الاشتراكي رقم (١٤) لسنة ١٩٩١م، وقانون حماية المستهلك، ومنها ما تم المصادقة عليه وهناك مشاريع ومقترحات تمت إحالتها على الدورة الثانية لمجلس النواب[3].

أما المرحلة الثانية من إجراءات المصادقة في العراق فتبدأ بعد انتهاء الدورة الانتخابية الأولى، أي تبدأ من عام ٢٠١٠م وحتى الآن وستستمر على هذا الحال مالم يعدل الدستور النافذ، وهذا الحال يختلف جذرياً وجوهرياً عن قدرة رئيس الدولة

---

[1] المادة (١٣٨ / خامساً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م النافذ.

[2] إن المادتان (١١٨،١١٩) خاصتان بإصدار قانون خاص بإجراءات تشكيل الأقاليم الفيدرالية في العراق، وفعلاً حصل ذلك وصدر قانون رقم ١٣ لسنة٢٠٠٨م باسم قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم.

[3] إسراء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة....، مرجع سابق، ص ٤٣.

ونوابه في الدورة الانتخابية الأولى، فبينما كان لرئيس الدولة ونوابه حق نقض القوانين في المرحلة الأولى كما مرّ معنا، نلاحظ في هذه المرحلة لا يكون لرئيس الدولة سوى تصديق وإصدار القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية بصورةٍ شكلية غير مؤثرة، حيث عدّ الدستور القوانين والمعاهدات والاتفاقيات الدولية التي يقرها مجلس النواب مصادقاً عليها بعد مضي خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمه للقانون المصوت عليه أو المعاهدة أو الاتفاقية الدولية في المجلس النيابي[1].

وبالتالي فإن عملية المصادقة في المرحلة الزمنية الأولى يمكن أن تمر بمرحلتين ففي المرحلة الأولى وتصنف ضمن النقض المرن، عندما يقوم أحد أعضاء مجلس الرئاسة بنقض القانون وإعادته إلى مجلس النواب، عندها يمكن لمجلس النواب أن يمرر بنفس الأغلبية الاعتيادية التي يمرر بها القوانين (الأغلبية البسيطة). وفي المرحلة الثانية، رد القانون أي إذا أصر مجلس الرئاسة على موقفه ونقض القانون للمرة الثانية عندئذٍ يصنف ذلك العمل ضمن النقض المعلق؛ أي لا يمكن لمجلس النواب أن يرد القانون المنقوض من قبل مجلس الرئاسة إلا بأغلبية موصوفة، وهي أغلبية ثلاثة أخماس كما رأينا[2].

أما في الفترة الزمنية الثانية وإلى الآن، أي في الدورة الانتخابية الثانية ٢٠١٠م حتى الآن، لم يبق مجلس الرئاسة أصلاً، بل هناك رئيس جمهورية ولم يبق له من المصادقة على القوانين سوى الاسم، أي أن القانون إذا تم التصويت عليه سيتم داخل المجلس النيابي وإن مصيره الإصدار والنشر والتنفيذ سواء صادق عليه رئيس الدولة أم لا، وفي هذه الحالة لا يمكن سوى الطعن بعدم دستورية القانون لإلغائه، والطعن يكون أمام المحكمة الاتحادية[3]. ولأن هذه المصادقة شكلية نلاحظ أنها لا تدخل ضمن تصنيفات أي نوع من أنواع النقض (المرن أو الجامد أو المعلق) ذلك لأنها لا تعد

---

[1] المادة (٧٣ / ثانياً/ ثالثاً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[2] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٣١٦-٣١٧. أي أن الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م النافذ أعطى حق الاعتراض التوقيفي لرئيس الدولة، الذي يمكن بموجبه مجلس النواب من إقرار مشروع قانون وبالأغلبية التي يحددها الدستور ويُعد بذلك مشروع القانون مصادقاً عليه.

[3] المادة (٩٣ / أولاً) من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م .

نقضاً أصلاً، إذاً الأصل في عملية المصادقة في العراق هو ما ورد في أحكام المادة (٧٣) من الدستور السابقة الذكر، والتي هي مصادقة شكلية بحتة ولا يمارس فيها رئيس الدولة أي نوع من أنواع النقض، وإن ما ورد في المادة (١٣٨) من حق رئيس الدولة ونوابه في نقض القوانين سواء كان نقضاً مرناً أم معلقاً، ما هو سوى استثناء عن الأصل والذي كان لفترة زمنية من عام ٢٠٠٦ إلى ٢٠١٠م[١].

ثالثاً -التصديق على القوانين في لبنان: لقد منح المشرع الدستوري اللبناني رئيس الجمهورية حق الاعتراض على تعديل الدستور بصفة خاصة من ناحية، وكذلك حق الاعتراض على القوانين التي يسنها مجلس النواب بصفة عامة من ناحية أخرى.

فقد نصت الفقرة الأخيرة من المادة (٧٩) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م والمعدلة بالقانون الدستوري في ١٩٩٠/٩/٢١م على أنه: " وعلى رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتعلق بتعديل الدستور بالشكل والشروط نفسها التي تصدر وتنشر بموجبها القوانين العادية ويحق له خلال المدة المعينة للإصدار أن يطلب إلى المجلس بعد إطلاع مجلس الوزراء إعادة المناقشة في المشروع مرة أخرى ويصوت عليه بأكثرية ثلثي الأصوات[٢].

ومن الواضح أن حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية هو اعتراض توقيفي أو نسبي ، وليس اعتراضاً مطلقاً، وذلك لأن الاعتراض لا يقضي على التعديل المقترح وإنما يفسح المجال لإعادة المناقشة في المشروع من جديد، ويجري التصويت عليه من قبل مجلس النواب. فإذا تم التصويت عليه من ثلثي الأعضاء الذين يؤلفون المجلس وفقاً للفقرة الأولى من المادة المذكورة، فإن المجلس يكون قد تغلب على اعتراض رئيس الجمهورية ويصبح المشروع قانوناً يتعين عليه إصداره . ويجب أن يتم هذا الاعتراض خلال المدة المعينة للإصدار وهي مدة شهر منذ إحالة القانون من مجلس النواب إلى الحكومة وفقاً للمادة (٥٦) من الدستور[٣].

---

[١] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٣١٧.

[٢] المادة (٧٩) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[٣] نصت المادة (٥٦ / ف١) على ما يلي : (يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها. أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصدارها، فيجب عليه أن يصدرها في= . ٢٧٢ .

أما عن حق رئيس الجمهورية بالاعتراض على القوانين بصفةٍ عامة، فقد تضمنته نص المادة (٥٧) من الدستور على النحو الآتي: " لرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء، حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره، ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. وفي حال انقضاء المهلة المحددة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره "[١].

ويمارس رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بالاعتراض على القوانين وتعديل الدستور، بشكل مرسوم موقع منه ومن رئيس مجلس الوزراء والوزير أو الوزراء المختصين دون أن يعلل طلب رده للقانون، باعتبار أن النص لا يلمح إلى إمكانية الرئيس بتبيان الأسباب التي تدعوه إلى ذلك. غير أن الجاري هو أن لا يعيد الرئيس القانون إلى المجلس للنظر فيه ثانيةً إلا إذا رأى فيه مخالفة للدستور أو مس بالمصلحة العامة، ويمكنه أن يبني أسباب الإعادة في حيثيات المرسوم المتخذ لهذه الغاية أو في رسالة يوجهها إلى مجلس النواب . وتجدر الملاحظة أن دور مجلس الوزراء في موضوع إعادة النظر في القانون هو دور محدد لا يصل إلى حد الموافقة حيث اشترطت المادتان (٥٧) و (٧٩) المعدلتان عام ١٩٩٠م إطلاع مجلس الوزراء فقط من قبل رئيس الجمهورية[٢].

=خلال خمسة أيام ويطلب نشرها. وللمزيد راجع د. حسن الحسن، الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان....، مرجع سابق، ص ٢٢٤-٢٢٥.

[١] المادة (٥٧) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[٢] د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٤١٣- ٤١٤. وإن اعتراض رئيس الجمهورية على القوانين وفقاً لنص المادة (٥٧) يختلف عن اعتراضه على تعديل الدستور الوارد في المادة (٧٩) فيما يتعلق بالأغلبية المطلوبة من أعضاء مجلس النواب للتغلب على هذا الاعتراض؛ إذ اكتفت المادة (٥٧) بالأغلبية المطلقة لمجموع أعضاء مجلس النواب، في حين اشترطت المادة (٧٩) غالبية الثلثين من مجموع الأعضاء الذين يكونون المجلس.

الفرع الثالث
إصدار القوانين ونشرها

الإصدار هو عمل قانوني يقوم به رئيس الدولة ليعلن به عن ميلاد قانون جديد، ليثبت أن القانون الصادر قد استوفى جميع أركانه الشكلية والموضوعية ،بمعنى إثبات الوجود المادي للقانون الذي أقره البرلمان، كذلك يتضمن إعطاء الأمر إلى السلطات العامة بتنفيذ هذا القانون[1] . أما النشر فهو عمل مادي يقصد به إعلان القانون ونفاذه في الجريدة الرسمية للدولة[2]. وبالتالي فإن إصدار القوانين يعتبر عملاً منفصلاً عن القانون ولاحقاً عليه، فهو عمل قانوني ينفرد به رئيس الدولة ليعلن عن ميلاد قانون جديد ويصبح هذا القانون ملزماً لجميع أفراد الشعب ويسري عليهم[3]. وفي الأنظمة البرلمانية يقوم رئيس الدولة بإصدار القانون في حالة عدم استخدام حقه في الاعتراض على القانون أو سكوته عن إبداء رأيه خلال الفترة الزمنية المحددة في دستور الدولة أو الاعتراض على القانون بعد موافقة البرلمان عليه بالأغلبية المنصوص عليها في تلك الدساتير.

ففي بريطانيا جرى العرف على أن عملية إصدار القانون ملازمة لعملية التصديق، ولا يمكن أن يكتسب القانون تسميته إلا من خلال إصداره، فبعد أن

---

[1] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٠٤.

[2] د. أنطوان أسعد، صلاحيات رئيس الجمهورية اللبنانية قبل وبعد اتفاق الطائف، مرجع سابق، ص ٣٥٩.

[3] لقد اختلف الفقهاء حول الطبيعة القانونية لعملية إصدار القوانين، فهل هي ذات طبيعة تنفيذية أم لها طبيعة تشريعية؟ انقسم الرأي إلى ثلاثة اتجاهات: الاتجاه الأول: يرى أن الإصدار عمل تشريعي كالفقيه لاباند أما الاتجاه الثاني ويتزعمه كل من إسمان والعميد هوريو فيرون أن الإصدار عمل تنفيذي وليس عملاً تشريعياً، أما الاتجاه الثالث فيرى أصحابه ومنهم الفقيه جيز أن الإصدار ذو طبيعة خاصة، فهو عمل قانوني من نوع خاص وليس عملاً تشريعياً ولا تنفيذياً فالإصدار لا يضيف شيئاً للقانون فهو ليس عمل تشريعي وكما أنه ليس عملاً تنفيذياً لأنه عمل سابق لتنفيذ القانون، أي أن الإصدار ليس تنفيذاً للقانون وإنما جعل القانون نافذاً. ونحن نرى أن أصحاب الاتجاه الثاني أقرب إلى الصواب حيث أن القانون بعد إقراره من البرلمان تكون قد اكتملت أركانه وشروطه المحددة في الدستور وعند إصداره يعتبر إعلاناً خارجياً عن وجود القانون وضرورة الالتزام بمضمونه. للمزيد من التفاصيل عن آراء الفقهاء راجع: د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٠٤-١٠٥.

يعلن الملك منح موافقته الملكية أو حجبها عن مشروع ما، فإن ذلك يكون بصيغة يعتمدها القانون البريطاني حتى يتم إصدار القانون، والملك يعلن تصديقه على القوانين بنفسه، أو أن القوانين المصدقة تعلن لمجلسي البرلمان بواسطة رئيسيها ويعتبر تاريخ التصديق على القانون هو تاريخ إصداره.

وفي جمهورية العراق فإن لمجلس الرئاسة إصدار القوانين التي يسنها مجلس النواب خلال عشرة أيام من تاريخ وصولها إليه وذلك في الدورة الأولى[1]، ويعاد العمل بأحكام رئيس الجمهورية بعد هذه الدورة ولرئيس الجمهورية إصدار القوانين خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها[2].

أما في لبنان فإن المشرع الدستوري اللبناني قد ذكر حق رئيس الدولة في نشر القوانين، وأغفل ذكر حقه في الإصدار في المادتين (٥١) و (٥٦) من الدستور رغم اختلاف المقصود بكلٍ منهما، ولكن المشرع الدستوري اللبناني تنبه إلى ذلك عندما قام بتعديل الدستور عام ١٩٩٠م وأجرى تعديلاً في نص المادتين المذكورتين، أبرز خلاله حق رئيس الدولة في الإصدار، إذ نص في المادة (٥١) بعد تعديلها على أن " يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهلة المحددة في الدستور بعد أن يكون وافق عليها المجلس، ويطلب نشرها. وليس له أن يدخل تعديلاً عليها أو أن يعفي أحداً من التقييد بأحكامها ". وكذلك عدل المادة (٥٦) فأصبحت تنص على أن " يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد إحالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها. أما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال إصدارها، فيجب عليه أن يصدرها خلال خمسة أيام ويطلب نشرها[3].

---

[1] هذا ما نصت عليه المادة (١٣٨ / ف٥) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م، باستثناء ما ورد في المادتين (١١٨) و (١١٩) منه والمتعلقتين بتكوين الأقاليم .

[2] هذا ما تضمنته المادة (٧٣ / ف ٣) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[3] المادتين (٥١) و (٥٦) من الدستور اللبناني وتعديلاته.

أخيراً وبعد أن يتم إصدار القانون والمصادقة عليه يتم نشره في الجريدة الرسمية ويُعمل به من تاريخ نشره، ما لم يوجد نص قانوني يقضي بخلاف ذلك[1]. ومن ثم يكون الأفراد على علم بالقانون ويستطيعون التمسك به للمطالبة بحقوقهم، وبالتالي لا يمكنهم الاحتجاج بعدم علمهم به ما دام أنه قد نُشر في الجريدة الرسمية.

[1] كالدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م عندما نص في المادة (١٢٩) منه على أن " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية، ويعمل بها من تاريخ نشرها ما لم ينص على خلاف ذلك" .

المطلب الثاني
مكنة إصدار اللوائح من قبل السلطة التنفيذية

رأينا أنَّ البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، إلا أنه توجد اعتبارات عديدة أدت إلى منح الدساتير في مختلف دول العالم حق التشريع في بعض الأمور للسلطة التنفيذية وهو ما يطلق عليه سلطة إصدار اللوائح. وتعرف اللوائح أو الأنظمة بأنها تلك القرارات التنظيمية التي تصدر عن السلطة التنفيذية طبقاً لأحكام الدستور، فهي عمل إداري يشبه القانون، وتضع قواعد قانونية عامة مجردة مؤديةً إلى إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية شأنها في ذلك شأن التشريع العادي[1].

وتختلف اللوائح عن القانون في عدة نواحٍ، فمن حيث المصدر فإن اللائحة تصدر عن السلطة التنفيذية، أما القانون أو التشريع العادي يصدر عن السلطة التشريعية، ومن حيث المرتبة والقوة الإلزامية فاللائحة تمثل مرتبة أدنى من القانون وتكون خاضعة لأحكامه ولا يجوز أن تتضمن حكماً مخالفاً لأحكام القانون أو معدلاً أو لاغياً لها؛ وبالتالي فإذا خالفت اللائحة القانون فإنها تصبح غير مشروعة ويحكم القاضي بإلغائها ولا يختلف الحكم بالنسبة للوائح التنفيذية أو اللوائح المستقلة، وذلك على عكس القانون إذ يستطيع أن يلغي اللائحة أو يعدلها، ولا يجوز للائحة أن تتدخل في التشريع في المجالات المتروكة للقانون، كما أن اللوائح تخضع للرقابة القضائية، أما خضوع القانون للرقابة القضائية فهو محل خلاف بين الفقه والقضاء خاصةً في الدول التي تنص دساتيرها على تنظيم رقابة دستورية القوانين[2].

وبناءً عليه ظهرت ضرورة وجود معيار للتمييز بين كل من اللائحة والقانون لأنهما تتضمنان قواعد عامة مجردة. وقد تبلورت آراء فقهية حول تحديد نطاق كل منهما

---

[1] د. محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، الكتاب الأول (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣م، ص ٢٥-٢٦.

[2] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٨م، ص ١٨ وما بعدها.

في معيارين وهما المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي. فبموجب المعيار الشكلي، ومن أنصاره كاريه دي ملبرج فإن أساس تمييز القرار هو الهيئة التي أصدرته، والشكل والإجراءات التي تراعى في إصداره دون النظر إلى مضمون القرار أو فحواه، فإذا كان العمل أو القرار صادراً من هيئة إدارية كان العمل أو القرار إدارياً، أما إذا كان العمل أو القرار صادراً من السلطة التشريعية فهو عمل تشريعي، وبالتالي فإن هذا المذهب يرتكز على أساس أنه لا يوجد أي اختلاف في مضمون كل من الأنظمة والقوانين ولا توجد مسائل تنظيمية بطبيعتها ومسائل قانونية بطبيعتها، وإن كل ما يميز بينهما هو اختلاف المصدر، ولما كانت السلطة التشريعية التي تسن القوانين أسمى من السلطة التنفيذية التي تضع الأنظمة فيصبح تبعاً لذلك القانون أسمى من النظام (اللائحة)[1].

أما بموجب المعيار الموضوعي ومن أنصاره الفقيه آندريه هوريو، فتكون العبرة بمضمون القرار بغض النظر عن الهيئة التي أصدرته، أي أن النظر إليه من الناحية الموضوعية؛ حيث توجد موضوعات تتعلق بطبيعتها بالقانون، وأخرى يمكن أن تلحق في النظام، ويوضح هذا المعيار هذه التفرقة، فيقرر أن موضوعات القانون هي الحقوق الفردية والحقوق المدنية، أما موضوعات النظام فهي فقط الحقوق الإدارية التي تتعلق بالإدارة من الداخل والتي قد تكون لصالح الأفراد[2].

ومهما كانت أهمية الأنظمة (اللوائح)، فإنها تكون في مركز ثانوي بالنسبة إلى القانون ذلك لأن القانون من صنع السلطة التشريعية، بينما تتجلى المهمة الأساسية للائحة بتنفيذ القوانين الصادرة بناءً على إرادة الأمة ممثلةً في البرلمان.

---

[1] د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٤٠.

[2] هناك من يرى عدم صحة الأخذ بالمعيار الشكلي للتمييز بين القانون واللائحة لأنه يؤدي إلى اعتبار كل عمل صادر عن السلطة التشريعية في صورة التشريع، سواءً كان قانوناً مشرعاً أم منشأً لمركز قانوني خاص أو كان متعلقاً بحالة فردية، كما أن تطبيق هذا المعيار يستلزم الفصل التام بين السلطات وهذا أمر غير ممكن في الواقع العملي لذلك فإن المعيار الصائب للتمييز بين القانون واللائحة هو الذي ينصب على طبيعة العمل ومضمونه. انظر: د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٠٩.

وتنقسم اللوائح من حيث ظروف اللجوء إليها إلى قسمين: اللوائح التي تصدر في الظروف العادية والتي تتمثل في اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ، وتعد من صميم اختصاص السلطة التنفيذية ، واللوائح التي تصدر في الظروف غير العادية(الاستثنائية) وتتمثل في اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة وهي خارجة عن اختصاص السلطة التنفيذية. وبالتالي سنتطرق إلى اللوائح التي تصدر في الظروف العادية في هذا المطلب، من خلال الفرعيين التاليين:

الفرع الأول: اللوائح التنفيذية

الفرع الثاني: اللوائح المستقلة

الفرع الأول
اللوائح التنفيذية

إنَّ القانون عندما يصدر من قبل السلطة التشريعية فإنه يصدر بشكل عام ومجرد ، وذلك حتى يبقى لفترةٍ طويلة دون الحاجة إلى التعديل أو الإلغاء، أم بقية التفصيلات بشأنه فتحال إلى الأنظمة لبيانها نظراً لسرعة ومرونة تعديل هذه الأنظمة دون الحاجة إلى اللجوء للإجراءات البرلمانية الطويلة والمعقدة، ويقصد بهذا النوع من الأنظمة التي تصدر لتنفيذ القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية بالأنظمة التنفيذية وهي في المعنى الأدق التي تتولى إيراد الأحكام التفصيلية اللازمة من أجل تسيير تنفيذ القانون الذي تفصله دون إلغاء أو تعديل أو تعطيل لأحكامه[1].

وبالتالي فإنَّ اللوائح التنفيذية هي القرارات التي تصدرها الإدارة متضمنةً القواعد اللازمة لوضع القانون موضع التنفيذ ، وهي تتقيد بالقانون وتتبعه، حيث يقتصر دور القانون على وضع المبادئ العامة المنظمة للموضوع تاركاً التفاصيل للسلطة التنفيذية لتضعها من خلال اللوائح، ولا تملك أن تعدل فيه أو أن تضيف إليه أو تعطل تنفيذه، فهذه اللوائح تصدر لتنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، وذلك لأن السلطة التنفيذية هي أدرى بما يلزم لهذا التنفيذ. لذلك تعترف جميع الدساتير بحق

[1] د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٥٢.

السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية ، إذ بحكم اتصالها بالجماهير تكون أقدر على معرفة جميع التفاصيل التي تحيط بها ولا تستطيع السلطة التشريعية مهما أوتيت من المعرفة أن تدركها[1].

وبصورة عامة، يمكن إجمال الحدود الواجب الالتزام بها في وضع اللوائح التنفيذية فيما يلي[2]:

١ -أن تكون الأحكام الواردة في اللائحة التنفيذية لازمة لتنفيذ القانون.

٢ -أن لا يكون من شأن اللائحة التنفيذية تعديل أو تعطيل القانون الذي تضعه موضع التنفيذ أو غيره من القوانين.

٣ -أن لا يكون من شأن اللائحة التنفيذية الإعفاء من تنفيذ القانون الذي تضعه موضع التنفيذ أو غيره من القوانين.

٤ -أن لا تتجاهل اللائحة التنفيذية بعض أحكام القانون، فتضع الإجراءات اللازمة لتنفيذ بعض أحكامه وتترك البعض الآخر.

وفي جمهورية العراق بموجب الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م، فإن مجلس الوزراء يمارس صلاحية إصدار اللوائح، أو الأنظمة كما جاء في الدستور والتعليمات والقرارات من أجل تنفيذ القوانين[3]. و قد يدعو البرلمان العراقي السلطة التنفيذية

---

[1] د. طعيمه الجرف، القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠م، ص ٣٩٧-٣٩٨. د. جميلة الشربجي، الاتحاد الفيدرالي- دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، مرجع سابق، ص ٤٣٠. وفي سورية فقد نص الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢م في المادة (٩٨) منه على أنه " يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها" . وفي المادة(١١٨) في الفقرة الأولى على أن " مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها ". وبالتالي فإن الدستور السوري قد منح السلطة التنفيذية متمثلةً برئيس الجمهورية ومجلس الوزراء سلطة إصدار اللوائح التنفيذية.

[2] د. سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢م، ص ٢٥٥.

[3] المادة (٨٠ / ثالثاً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

لإصدار لائحة تنفيذية لتنفيذ قانون معين؛ لأنها لا تثبت لها حقاً إضافياً، فهذا الحق ثابت للسلطة التنفيذية بمقتضى الدستور[1].

ويرّى البعض أن هذه الدعوة توقف تنفيذ القانون حتى تصدر اللائحة التنفيذية، وبالمقابل هنالك من يرى أن تنفيذ القانون لا يوقف إلا إذا نص القانون على ذلك صراحةً، ولكن الرأي الأقرب إلى الصحة ونحن نؤيده هو أن القانون لا يمكن تنفيذه عملاً في معظم الأحوال إلا بعد أن تصدر اللائحة التنفيذية، ولكن إذا أمكن تنفيذ القانون دون الحاجة إلى هذه اللوائح فلا يوقف تنفيذ القانون[2] .

أما في لبنان فقد نصت المادة (٥١) من الدستور قبل تعديلها على أن " رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعد أن يكون قد وافق عليها المجلس، ويؤمن تنفيذها بما له من السلطة التنظيمية ". ولهذا فقد رأى الفقه الدستوري في لبنان أنه يمكن القول بأن المادة منحت السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح التنفيذية، وأن هذا هو المقصود من عبارة" ويؤمن تنفيذها.... ". ولكن المشرع اللبناني عدل المادة سنة ١٩٩٠م ، حيث نصت على أنه " يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهل المحددة في الدستور بعد أن يكون قد وافق عليها المجلس ويطلب نشرها، وليس له أن يدخل تعديلاً عليها أو أن يعفي أحداً من التقيد بأحكامها "[3]. أما سلطة إصدار اللوائح التنفيذية فتضمنتها الفقرة (٢) من المادة (٦٥) والتي بينت أن مجلس الوزراء يتولى " السهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على كل أعمال أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء " [4].

---

[1] د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م، ص ٤٣٩.

[2] المرجع السابق نفسه ، ص ٤٤٠.

[3] المادة (٥١) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[4] المادة (٦٥ /ف٢) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته. وتنتهي اللائحة التنفيذية بإلغائها سواء بنص صريح في القانون الجديد أو في اللائحة التنفيذية الجديدة المنظمة لنفس موضوع اللائحة القديمة. أما في حالة إلغاء القانون الذي صدرت اللائحة بناءً عليه ووضع قانون جديد، فلا تلغى اللائحة الصادرة بناءً على القانون القديم إلا إذا نص القانون الجديد على إلغائها وقد سار على هذا النهج القضاء الإداري في كلٍ من فرنسا ومصر والأردن. انظر.: المحامي معن إدعيس، تقرير حول اللوائح التنفيذية للقوانين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ٢٠٠٢م، ص ٢٤.

الفرع الثاني
اللوائح المستقلة

يُعرف هذا النوع من الأنظمة (اللوائح) بأنها اللوائح التي لا تصدر بناءً على قانون أو تشريع قائم، بل تستقل السلطة التنفيذية بإصدارها، ويتميز هذا النوع من اللوائح أن السلطة التنفيذية تضعها استقلالاً عن أي قانون حيث لا تصدر بموجب قانون أو وفقاً لأحكام قانون، لذلك سميت باللوائح المستقلة، الأمر الذي يترتب عليه أن السلطة التنفيذية عندما تضع هذه اللوائح لا تلتزم باحترام القانون العادي، نظراً لغياب هذه القواعد القانونية في الميادين التي تختص فيها الأنظمة والموضوعات التي تنظمها[1].

وبالتالي فإن اللوائح المستقلة تعد تشريعاً أصيلاً تتولاه السلطة التنفيذية دون مشاركة من البرلمان بخلاف اللوائح التنفيذية فإنها تعد تشريعاً ثانوياً، لا تصدر إلا لوضع الشروط اللازمة لتنفيذ تشريع قائم[2]. وتنقسم اللوائح المستقلة إلى نوعين:

النوع الأول: لوائح تنظيم المرافق العامة: وهي اللوائح التي تضعها السلطة التنفيذية بقصد تنظيم المرافق العامة[3]، وتنسيق سير العمل في المصالح والإدارات الحكومية العامة وتستمد السلطة التنفيذية اختصاصها بإصدار هذه النوعية من اللوائح من الدستور.

ففي انجلترا تصدر السلطة التنفيذية لوائح مماثلة للوائح التي تنظم سير المرافق العامة وتسمى بالأدوات القانونية، وهي مفوضة للإدارة بموجب القانون الذي ينص صراحةً على تفويض صلاحيات محددة للإدارة لإصدار التنظيمات اللازمة، وهناك

---

[1] د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٤١-١٤٢.

[2] د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٤٤٦.

[3] وقد ذهب البعض لتعريف المرفق العام على أساس موضوعي أو مادي ينظر فقط إلى طبيعة النشاط الذي تقوم به الإدارة ، وعلى هذا الأساس يكون المرفق العام كل نشاط موجه لتحقيق النفع العام، بينما ذهب البعض الآخر إلى تغليب المعيار الشكلي أو العضوي بحيث يكون المرفق العام هو المصلحة العمومية أو الهيئة الإدارية نفسها التي تتولى أمر النشاط الموجه للنفع العام، وكذلك كل منظمة تنشؤها السلطة الحاكمة وتخضع في إدارتها لهذه السلطة، بقصد تحقيق حاجات عامة للجمهور بصورةٍ منتظمة ومطردة. انظر: د. مازن ليلو راضي، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، ٢٠٠٨م، ص ٨٦-٨٧.

أيضاً نظم شبه قانونية تصدرها السلطات المحلية والتي يجب أن تعتمد على الوزير المختص كما يجب نشر هذه النظم ليطلع عليها المواطنون قبل دخولها حيز التنفيذ[1].

وفي العراق فقد نصت المادة (٨٦) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥ م، على إنشاء وتنظيم المرافق العامة والذي لا يتم إلا بقانون إذ نصت على: " تنظم بقانون، تشكيل الوزارات ووظائفها، واختصاصاتها، وصلاحيات الوزير "[2]. وهذا يعني أن السلطة التنفيذية في العراق لا تملك سلطة صلاحية إصدار اللوائح التنظيمية بإنشاء الأجهزة الإدارية وتنظيم المرافق العامة، بعكس ما هو مطبق في كل من انجلترا وفرنسا، وهذا الأمر موكول بموجب الدستور إلى القانون.

أما في لبنان نجد أن المشرع الدستوري قد ذكر اللوائح التنظيمية حين نصت المادة (٦٥ / ف١) على أن : " مجلس الوزراء يتمتع بسلطة وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها"[3]. وبالتالي فإن المراسيم المتعلقة بتنظيم المرافق والمصالح العامة، فتضعها السلطة التنفيذية من أجل ترتيب سير العمل في المصالح والإدارات العامة، وهذا النوع من المراسيم لا يتعدى دور التنظيم داخل المصلحة أو الإدارة العامة، أي أنه لا يستطيع أن يؤسس مصلحة عامة أو أن يلغيها، فهذا أمر متروك للقانون وحده. وهي كالمراسيم التنفيذية ذات طابع تشريعي عام وهي ملزمة للجميع وتصدر بعد استطلاع رأي مجلس شورى الدولة[4].

النوع الثاني: لوائح الضبط: تعرف هذه اللوائح بأنها القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية من أجل المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، ومن أمثلتها اللوائح الخاصة بالمحال العمومية أو الخطرة أو المضرة بالصحة أو لوائح المرور ولوائح الوقاية من الأوبئة والأمراض

---

[1] **Harold Laski**, A Grammar of politics ,London, 1973, P. 360.

[2] المادة (٨٥) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[3] المادة (٦٥ / ف١) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[4] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

المعدية[1]. وهي تعتبر أشد خطراً من لوائح تنظيم المرفق العام وذلك لتعلقها المباشر بحياة الأفراد لما تنطوي عليه من تقييد لحرياتهم ، وفي الغالب تتضمن عقوبات لمن يخالف أحكامها مثل اللوائح المنظمة للمرور واللوائح الخاصة بمراقبة الأغذية، ونظراً لأهميتها تستمد السلطة التنفيذية حقها في إصدار هذا النوع من اللوائح من الدستور[2].

و حدث اختلاف فقهي حول شرعية هذا النوع من اللوائح وذلك في حالة عدم وجود نص دستوري يعطي للسلطة التنفيذية حق إصدارها؟ فقد ذهب اتجاه من الفقه ومنهم الفقيه كاريه دي ملبيرج إلى أن السلطة التنفيذية ليس لها الحق في إصدار هذا النوع من اللوائح استناداً إلى كفالة الدساتير للحريات الفردية كأصل عام وفقاً لأحكام القانون، ولا يجوز للسلطة التنفيذية الاستقلال بإصدار لوائح الضبط دون أن يكون هناك قانون ينظم هذه المسائل، وفي حالة قيامه بذلك تعتبر غير دستورية، وذهب اتجاه آخر من الفقه ومنهم العميد دوجي إلى الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق إصدار لوائح الضبط والتي لا تستند إلى نص دستوري أو تشريعي إنما هي قائمة بذاتها تجد أساسها في العرف الدستوري وكذلك الضرورات العملية التي تحتاج إلى سرعة المواجهة التي تحققها هذه اللوائح، إضافةً إلى طبيعة عمل السلطة التنفيذية باعتبارها المسؤولة عن إحلال الضبط والنظام والمحافظة على الحقوق والحريات[3].

ونحن نؤيد أصحاب الاتجاه الأول بالاعتراف للسلطة التنفيذية بحق إصدار لوائح الضبط استناداً إلى نص دستوري أو تشريعي، وذلك لأن مضمون هذه اللوائح يهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة وتحقيق المصلحة العامة في النهاية وكفالة الحريات الفردية كأصل عام، على الرغم من أن ذلك يؤدي إلى زيادة صلاحية السلطة التنفيذية في التشريع الأمر الذي يؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وهذا الاختلال لصالح السلطة التنفيذية.

---

[1] د. طعمية الجرف، القانون الإداري..، مرجع سابق، ص ٤٠٠.

[2] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان.....، مرجع سابق، ص ١١٤.

[3] انظر في استعراض هذه الاتجاهات: د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣١٤-٣١٥.

وفي انجلترا فإنَّ للسلطة التنفيذية إصدار لوائح تسمى بالأدوات القانونية كما أشرنا إليها سابقاً، وإنها مماثلة للوائح الضبط التي تهدف إلى الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

أما في العراق فقد نص المشرع الدستوري العراقي في الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م، في المادة (١٥) منه على أنه : " لكل فرد الحق في الحياة والحرية، ولا يجوز الحرمان من هذه الحقوق أو تقييدها إلا وفقاً للقانون، وبناءً على قرار صادر من جهة قضائية مختصة" **وبالتالي يتبين من نص المادة السابقة أنَّه من غير الدستوري إصدار لوائح الضبط من قبل السلطة التنفيذية لأنه يؤدي إلى تقييد الحقوق والحريات المنصوص عليها في الدستور وهذا ما لا يجوز دستورياً وفقاً للقانون.**

وفي لبنان بموجب المادة (٦٥) منه بعد تعديلها عام ١٩٩٠م، وهي المادة التي حددت سلطات مجلس الوزراء، فقد نصت على سلطة إصدار اللوائح التنظيمية في الفقرة الأولى منها كما مرّ معنا، وكذلك الفقرة الثانية من نفس المادة قد نصت على اللوائح التنفيذية، أما فيما يتعلق باللوائح الأخرى فإن الدستور اللبناني لم ينص على حق السلطة التنفيذية في إصدارها، ولم يأتِ التعديل الأخير لعام ٢٠٠٩م بما يمكن الاستناد إليه في هذا الشأن؛ ولهذا فقد رأى جانب من الفقه أن العرف الدستوري جرى على منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار لوائح الضبط للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة، الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، غير أن جانباً من الفقه يرى أنه لا يجوز للسلطة التنفيذية إصدار لوائح الضبط إلا استناداً إلى قوانين قائمة صادرة عن السلطة التشريعية حمايةً للحقوق والحريات العامة[١]، ونحن بدورنا نؤيد رأي هذا الجانب من الفقه بضرورة إصدار لوائح الضبط استناداً إلى نص قانوني قائم.

ومما سبق نرَّى أنَّ سلطة إصدار اللوائح التنفيذية والمستقلة في الأحوال العادية كان له أثر مباشر في تقوية نفوذ السلطة التنفيذية مما يؤدي إلى الإخلال بالتوازن

[١] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة...،مرجع سابق، ص ٩٨-٩٩.

بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ونحن نعلم أنَّ التوازن بين السلطات في الدولة هو الأساس لتحقيق الديمقراطية بالمفهوم الصحيح، وأن أي خلل في هذا التوازن يؤدي حتماً إلى الخلل في الديمقراطية، وبالتالي فإن مكنة السلطة التنفيذية في التشريع من خلال اللوائح التنفيذية والمستقلة هو أمر طبيعي تمليه طبيعة عمل السلطة التنفيذية، ولكن التوسع الكبير والازدياد المستمر في إصدار تلك الأنظمة يؤدي حتماً إلى زيادة وتوسع صلاحيات السلطة التنفيذية من الناحية التشريعية، الأمر الذي يؤدي إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

المبحث الثاني
الدور التشريعي المتزايد للسلطة التنفيذية في الظروف غير العادية

لم يقف دور السلطة التنفيذية في إعداد التشريع والمساهمة في الإجراءات التشريعية العادية وإصدار اللوائح المختلفة في الظروف العادية لأداء وظيفتها على أكمل وجه عند هذا الحد، ذلك أن تشعب وظائف الدولة واتساع نطاقها وتلاحق الأزمات الاقتصادية والاجتماعية، بالإضافة للظروف الاستثنائية الخطيرة التي قد تتعرض لها الدولة وتهدد كيانها وعجز البرلمان عن التدخل التشريعي السريع لمواجهتها وهو صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، اضطر البرلمان إلى تفويض بعض اختصاصاته إلى السلطة التنفيذية بقصد مواجهة تلك الظروف التي تستوجب التغلب عليها اللجوء إلى حلول سريعة وحاسمة لا تتوافق مع الإجراءات الطويلة المتبعة بشكلٍ عام عند سن القوانين وضرورة تقرير بعض التشريعات التي تتسم بطابع السرية وتسمى باللوائح التفويضية، فضلاً عن ذلك سمحت دساتير الدول البرلمانية بسن قوانين استثنائية دائمة من قبل السلطة التنفيذية لاستخدامها في مواجهة الظروف غير العادية، كالزلازل والبراكين أو حدوث انقلاب أو عدوان خارجي، فتجد الدولة نفسها مضطرة للخروج على القواعد الدستورية وذلك للحفاظ على أمنها واستقرارها. وبالتالي سندرس هذه اللوائح (اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة) من خلال ما يلي:

المطلب الأول: التفويض البرلماني (التشريعي)

المطلب الثاني: لوائح الضرورة

المطلب الأول
التفويض البرلماني (التشريعي)

إنَّ اللوائح التفويضية هي القرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان في أمور تشريعية هي من اختصاص البرلمان أساساً، ويكون لهذه القرارات قوة القانون[1]. وتلك اللوائح تصدرها السلطة التنفيذية في وجود ظروف استثنائية بحيث تمارس الحكومة الوظيفة التشريعية في حدود مسائل معينة هي بالأساس من اختصاص البرلمان، وبالتالي فالقرارات التي تصدرها السلطة التنفيذية في هذا المجال لها قوة القانون في موضوعاتٍ محددة ولمدة معينة. وقد تقع هذه الظروف الاستثنائية أثناء وجود البرلمان إلا أن هذا الأخير يعجز عن التدخل التشريعي السريع لمواجهتها، ويرجع ذلك إلى مجموعة من الأسباب التي تدفع البرلمان إلى التنازل عن اختصاصه وحقه في التشريع إلى السلطة التنفيذية. ومن هذه الأسباب ما توصف به هذه الظروف بأنها عاجلة وطارئة، وإن إعداد القوانين من قبل البرلمان يتطلب إجراءات كثيرة تحتاج إلى وقت مما يعرض البلاد للخطر، وكذلك دور السلطة التنفيذية المتمثل في إدارة المرافق العامة وحماية الأمن والنظام، وما تتوفر فيها من الخبرة الفنية لمواجهة هذه الظروف[2].

وقد اتسع ميدان استخدام التفويض التشريعي في الأنظمة السياسية، وهذا ما سندرسه في الفرعين التاليين:

الفرع الأول: التفويض التشريعي في بريطانيا

الفرع الثاني: التفويض التشريعي في العراق ولبنان

---

[1] د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية....، مرجع سابق، ص٤٤٣. وللمزيد من التفاصيل حول التفويض التشريعي راجع: سامر يوسف، نظرية التفويض التشريعي، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٤-٢٠١٥م، ص ٩٥ وما بعدها.

[2] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان.....، مرجع سابق، ص ١٢٠.

. ٢٨٨ .

الفرع الأول
التفويض التشريعي في بريطانيا

سنتطرق للتفويض التشريعي في بريطانيا وفقاً لما يلي:

أولاً -ماهية التفويض ومراحله: يقصد بالتفويض أن يعهد صاحب الاختصاص الأصيل إلى شخص آخر أو إلى هيئة أخرى بممارسة جانب من اختصاصه وفقاً للشروط الدستورية أو القانونية أو اللائحية المقررة لذلك، ويكون التفويض تشريعياً إذا عهدت السلطة التشريعية ببعض اختصاصاتها إلى السلطة التنفيذية ممثلةً برئيسها في الحدود التي ينص عليها الدستور، وهي قرارات لها قوة القانون تصدر لتنظيم بعض المسائل التي يتناولها التشريع، ولكون لهذه التفويضات قوة القانون، وتصدر والبرلمان منعقد على عكس تشريعات الضرورة التي تصدر في غيبة البرلمان، ومن هنا تكمن خطورتها لأن الأصل في الهيئات أن تمارس اختصاصها بنفسها[1].

ومن الأقوال الشائعة في بريطانيا أن البرلمان يستطيع أن يفعل كل شيء ، ما عدا أن يجعل المرأة رجلاً، والرجل امرأة، وهذا القول القديم المنسوب إلى السويسري " دي لولم " هو في حقيقة الأمر تأكيد لأحد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام الدستوري البريطاني، ألا وهو " مبدأ سيادة البرلمان " في مجال التشريع، وطبقاً للفقيه دايسي فإن هذا المبدأ يعني ثلاثة أمور وهي[2]:

١ -لا يوجد قانون لا يستطيع البرلمان تغييره، كما أن القوانين الأساسية أو الدستورية تعدل بموجب الدستور الإنجليزي بواسطة الهيئة ذاتها (البرلمان)وبالأسلوب ذاته المتبع عند تعديل القوانين العادية.

٢ -لا يوجد في ظل الدستور الانجليزي أي فاصل أو تمييز واضح بين القوانين التي لا تعد أساسية أو دستورية وتلك التي تعد كذلك. ومن ثم فإن اللغة التي تعبر عن وجود

---

[1] د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٩٧.

Colin Turpin and Adam Tomkins, British Government and The Constitution, Cambridge University Press, seventh edition , 2012, P.468.

[2] د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٢٦.

اختلاف بين مصطلحي الجمعية التشريعية التي يمكن أن تغير في القوانين العادية القائمة، والجمعية التأسيسية التي بإمكانها أن تعدل ليس فقط في القوانين العادية، وإنما في القوانين الأساسية والدستورية أيضاً، لا وجود لها إلا في الأحاديث السياسية في البلدان الأجنبية.

٣ -لا يوجد في أي جزء من الإمبراطورية البريطانية أي شخص أو هيئة من الأشخاص أو أي سلطة قضائية أو غير قضائية، يمكنها إلغاء أي تشريع وافق عليه البرلمان البريطاني على أساس أن هذا التشريع باطل أو مخالف للدستور، أو لأي سببٍ آخر مهما يكن، وذلك لأن الدستور البريطاني هو دستور مرن، لا يتطلب إجراءات خاصة لتعديله، إذ يعدل وفقاً للإجراءات ذاتها التي تعدل بها القوانين العادية، وبالتالي فإن مسألة الرقابة على دستورية القوانين لا وجود لها في بريطانيا لأن هذه الرقابة لا تُثار إلا عن طريق الإجراءات نفسها التي تتبعها بشأن تعديل القوانين العادية. فلا يستطيع القضاء أو أي جهةٍ أخرى الامتناع عن تطبيق القانون بحجة مخالفته للدستور، لأن الوثائق والقوانين ذات الطبيعة الدستورية تعد في مرتبة مساوية للنصوص التشريعية العادية، ولذا يعد التشريع العادي فيما خالف فيه الدستور أنه قد عدله، على أساس أن النص اللاحق يلغي السابق.

و شهد التفويض التشريعي في بريطانيا تطوراً ملحوظاً منذ عام ١٦٨٨م[١]، حيث تأكدت سلطة البرلمان في المجال التشريعي بتفجر الثورة عام ١٦٨٨م في وجه الملك جيمس الثاني الذي كان معروفاً بتمسكه بنظرية الحق الإلهي، بسبب وضعه الكثير من القوانين الجائرة وتعطيله العمل في العديد من القوانين القائمة، فكانت هذه الأسباب وما يماثلها إيذاناً باندلاع لهيب الثورة عام ١٦٨٨م التي قام بها الشعب الانجليزي ضد سلطات الملوك، ولقد نجم عن هذه الثورة كما مرّ معنا سابقاً وضع إعلان الحقوق الصادر عام ١٦٨٩م، الذي تقرر بموجبه لأول مرة أن الملك حين

---

[١] للمزيد من التفاصيل حول التطور التاريخي للتفويض التشريعي، راجع:

A.W. Bradley and K.D. Ewing , Constitutional and Administrative Law, op .cit, PP.674-676.

يمارس سلطته في وضع القوانين فإنه يكون مفوضاً بذلك من البرلمان، كما تقرر أيضاً أنه ليس للملك استخدام حق إصدار الأوامر بإصدار قوانين تتضمن جرائم أو عقوبات جديدة[1].

وبالتالي، فإن هذا التاريخ يعتبر البداية الحقيقية لظهور التفويض التشريعي في بريطانيا، وفي نهاية القرن السابع عشر اعترفت المحاكم بالتفويض التشريعي وسلمت به كوسيلة لتخفيف العبء عن البرلمان ومواجهة طلبات الأمة على الوجه المطلوب، وذلك بالسماح في إصدار أوامر وقرارات يكون لها نفس قوة القانون البرلماني نفسه ويطلق عليها حالياً اسم Statutory instruments[2].

ولعل النموذج المثالي والواضح للتفويض التشريعي في القرن الثامن عشر ، تفويض البرلمان بموجب القانون الذي منح التاج كل السلطة في تنظيم الجيش وإقامة المحاكم العسكرية، وفي القرن التاسع عشر توسعت سياسة التفويض التشريعي، ويعتبر عام ١٨٣٢م تاريخ ميلاد التشريع الاجتماعي الانجليزي ليصبح القرن التاسع عشر، قرن التفويض التشريعي إذ قنن البرلمان البريطاني بنفسه فكرة التفويض التشريعي وأعطى السلطة التنفيذية من سلطة الأعمال التشريعية[3].

ولكن التطور الكبير الذي حدث في القرن العشرين هو كثرة تفويض البرلمان للسلطة التنفيذية ولا سيما بعد الحرب العالمية الأولى، بسبب الطفرات الاقتصادية والتحولات الاجتماعية وازدياد نشاطات الدولة التي غيرت ذلك القرن، وما أفرزه التطور والتقدم التكنولوجي من مسائل فنية معقدة تحتاج إلى دراية وخبرة فنية عالية[4]. ولكن هذه الزيادة المضطردة في التفويض التشريعي استرعت انتباه الفكر

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ...، مرجع سابق، ص٣٥٥.

[2] إن مصطلح Statutory instruments كما جاء في معجم المصطلحات المستخدمة في البرلمان البريطاني، القرارات بقوانين، وتعرف أيضاً بالتشريع المفوضDelegated Legislation أو التشريع الثانوي Secondary Legislation أو التشريع الفرعيLegislation Subordinate والتي يصدرها الوزراء تنفيذاً للسلطات المعطاة لهم بموجب التشريعات الأساسية الصادرة عن البرلمان. راجع: UK Parliament, Glossary, Parliamentary Jargon Explained والمتوفر على الموقع الرسمي للبرلمان البريطاني www. Parliament.UK/glossary/glossary.cfm

[3] د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية...، مرجع سابق، ص ١٩٩.

[4] د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٢٨.

السياسي الإنجليزي وأوساط السياسيين والبرلمانيين وبعض رجال الأحزاب السياسية، والذي أخذ يحذر من تلك الظاهرة، وذلك بحسبان أنه يمكن أن تؤدي إلى التعطيل الجزئي أو الكلي للحكم الدستوري، أو بالأحرى أن التفويض غير المحدود لسلطة التشريع يهدد النظام البرلماني نفسه بالتوقف[1].

و زاد القلق بشأن تزايد التفويضات التشريعية، وخاصةً عند نشر كتاب من تأليف أحد رؤساء القضاء يدعى لورد هيوارت" Lord Hewart"في عام ١٩٢٨م تحت اسم" الاستبداد الجديد". فقد رأى اللورد هيوارت في نظام تفويض التشريع كارثة تهدد الحكم الدستوري وأن هذا النظام سيؤدي إلى استبداد السلطة، مما دعا إلى تشكيل لجنة لدراسة موضوع التفويض التشريعي وكتابة تقرير عنه، وقد تشكلت اللجنة عام ١٩٢٩م، تحت رئاسة (ايرل دونومور) وضمن شخصيات من مختلف الأحزاب البرلمانية كتقرير لمصداقيتها، مهمتها " دراسة السلطات التي تمارس عن طريق التشريع المفوض بواسطة وزراء التاج، أو بناءً على توصية منهم، أو بواسطة أشخاص أو هيئات معينة من قبلهم، ثم تقديم تقرير عن الضمانات المرغوب فيها أو اللازمة للمحافظة على المبادئ الدستورية لسيادة البرلمان وسمو القانون "[2].

و اعترفت لجنة دونو مور في تقريرها الذي نشرته سنة ١٩٣٢م، بأن التفويض التشريعي قد أصبح عرفاً سائداً في إنجلترا. وفي نفس الوقت انتقدت ظاهرة الإسراف في التفويض التشريعي ووضعت ضوابط لاستخدامه، وقد تضمن تقرير اللجنة تقسيم التفويض إلى قسمين: **التفويض العادي** ويقصد به السلطات التي يمارسها التاج أو الوزراء بتفويض من البرلمان وتتميز بطابعها الإداري، ولا تتعدى سلطتهم إلى وضع التفاصيل أو تحديد الشروط أو تكملة النقص فيه. **والتفويض الاستثنائي** وبموجبه يمنح التاج والحكومة سلطات قوية مثل إصدار القوانين أو وقف العمل بالقوانين القائمة أو تعديلها وذلك في حالات الضرورة ويتم إعفاؤها من الرقابة بنص التفويض

---

[1] سيدني د. بايلي، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، مرجع سابق، ص ٢٢٦.

[2] د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٢٩. ، د. مهند العبود، النظرية الليبرالية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٨م، ص ٤١٠.

ذاته، وناشدت اللجنة البرلمان أن يستمر في التفويض العادي وألا يكثر من التفويض الاستثنائي إلا في الظروف الاستثنائية[1].

وفي التطبيق العملي يلاحظ أنه لم يتخذ أي عمل من شأنه تنفيذ توصيات(لجنة دونو مور) مما أدى إلى ازدياد نمو التشريعات المفوضة في بريطانيا في الآونة الأخيرة، الأمر الذي يعد تهديداً لمبادئ الديمقراطية البرلمانية، وبالتالي فإن العلاج في يد البرلمان نفسه هو الذي يمكنه في أي وقت أن يسحب السلطات التي فوضها، ثم إن التخوف والقلق من ظاهرة التفويض في بريطانيا هو أمر مبالغ فيه، فهي كانت وماتزال بلد الوعي السياسي الحر، فهيئة الناخبين كما مر معنا سابقاً هي صاحبة الكلمة العليا في تسيير وتدبير الشؤون السياسية[2].

ثانياً -مبررات التفويض التشريعي: يرتبط التفويض التشريعي ارتباطاً وثيقاً بمبدأ الفصل بين السلطات المتعارف عليه في جميع الدول، ولكن التشريع المفوض هو ميزة حتمية لا غنى عنها بالنسبة للحكومات المعاصرة، إذ أن العديد من مجالات النشاط البشري يتم تنظيمها بواسطة الأوامر واللوائح التي تصدرها الحكومة استناداً إلى السلطات التشريعية المفوضة لها بموجب قوانين التفويض الصادرة عن البرلمان، وتجدر الإشارة إلى أن استعمال الحكومة البريطانية للوائح التفويض التشريعي يتزايد يوماً بعد يوم، لدرجة ان هناك قرابة (٣٥٠٠) أداة تشريعية تصدر كل سنة، تتفاوت في الحجم من صفحة واحدة إلى عدة مئات من الصفحات، ولعل هذا ما يفسر لنا ما يتردد على ألسنة بعضهم من وجود قاعدة عرفية في إنجلترا مؤداها أن الحكومة هي التي تباشر سلطة التشريع في حين يقتصر دور البرلمان على رقابة سلطات الحكومة[3].

---

[1] سيدني د. بايلي، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

[2] وقد اشترط المشرع الدستوري الفرنسي عدة شروط لصحة التفويض وكذلك اللوائح الصادرة تطبيقاً له وهي: ١-أن تطلب الحكومة من البرلمان التفويض. ٢-أن يكون التفويض لمدة محدودة. ٣-تحديد موضوعات التفويض. ٤-استشارة مجلس الدولة. ٥-وجوب عرض اللوائح التفويضية على البرلمان لإقرارها. انظر المواد (١٣، ٣٤ ، ٣٨ ، ٤١) من دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨م. راجع: د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية...، مرجع سابق، ص ٢٠١.

[3] د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٣٠. =

وتتجلى مبررات التشريع المفوَّض أو أسباب نموه وتزايد استعماله فيما يأتي[1]:

١ -ضغط أو قلة الوقت البرلماني: في النصف الأخير للقرن التاسع عشر وجدت الدولة نفسها -بسبب التغيير الحاصل في الأفكار السياسية والاجتماعية والاقتصادية -ملزمة بالتدخل والاهتمام بالشؤون الضرورية التي تهم أفراد المجتمع، كالصحة العامة والإسكان والتعليم....، وبفعل ذلك بدا من الواضح جداً أن البرلمان ليس لديه الوقت الكافي لسن تلك التشريعات؛ فقد طالب بعض النواب بإعطاء الحكومة سلطة صياغة تفصيلات المشروعات التي يوافق البرلمان على مبادئها العامة وذلك توفيراً للوقت والجهد، وتفادياً للخلافات الحزبية التي قد تظهر عند مناقشة هذه التفاصيل.

٢ -تعقيد مادة البحث واتصافها بالتقنية: نتيجة التطور والتقدم العلمي والتكنولوجي الكبير الذي بدأ منذ مطلع القرن العشرين، اتضح أن البرلمان لا يمتلك الخبرة المطلوبة ليشرع بفعالية العديد من المسائل المعقدة والتقنية والتي تحتاج إلى دراية وخبرة فنية عالية لا يستطيع أعضاء البرلمان أياً كانت درجة ثقافتهم الإلمام بجميع الجزئيات والتفصيلات الدقيقة المتعلقة بها، مثل موضوعات التسلّح، وتخزين المواد الكيماوية الخطرة، تأمين اقتصاد البلاد، حماية البيئة من التلوث.... . وبالتالي فإن التشريع في مثل تلك الموضوعات التقنية يتطلب إجراء مشاورات مسبقة مع الخبراء والمختصين والحصول على مساعدتهم ضمن مجال تخصصهم، ولا شك أن تفويض السلطة التشريعية إلى الوزراء يسهل من إجراءات مثل تلك المشاورات.

٣ -السرعة: إن الأوامر أو اللوائح التفويضية تصدر بسرعة أكبر من القوانين البرلمانية، وبالتالي فالتشريع المفوض يمكن السلطة التنفيذية من التصرف بسرعة للتعامل مع الظروف الملحة وغير المتوقعة؛ ومثال ذلك الأمر الصادر عام ١٩٨٦م

= **U.K Parliament**, statutory instruments, House of commons office, procedure series, Factsheet L 7, Parliamentary Copyright, 2005, PP. 1-10.

[1] **A.W. Bradley and K.D. Ewing** , Constitutional and Administrative Law, op .cit, PP.676-677.

د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية...، مرجع سابق، ص ٤٣٠-٤٣٢.

بخصوص حماية الغذاء استناداً إلى قانون سلطة الطوارئ، فقد أُعدّ وعرض على البرلمان ودخل حيز التنفيذ بعد أقل من ساعتين[1]. وكذلك هناك بعض التشريعات التي تستدعي اتخاذ إجراءات سريعة وسرية لتحقيق المقصود منها، وهو أمر يتنافى مع بطء إجراءات سن القوانين وعلنية المناقشات البرلمانية، ومثال ذلك (الرسوم الجمركية) ذلك إن أي زيادة في الرسوم الجمركية على السلع المستوردة ستفقد بعضاً من تأثيرها إذا أخذ المستوردون علماً مسبقاً بها، حيث سيعمدون دون شك إلى استيراد كميات أكبر من البضائع بهدف زيادة أرباحهم.

٤ -الحاجة للمرونة: عندما يتم تأسيس مرفق عام رئيسي جديد، فلا يمكن التنبؤ بكل الصعوبات التي قد تواجهه، ولا يستحسن الرجوع بصفة متكررة إلى البرلمان لإجراء بعض التعديلات الثانوية والبسيطة على القوانين بعد أن يكون المرفق أو المشروع باشر أعماله، لأن في ذلك مضيعة لوقت وجهد البرلمان، ولهذا كان من الضروري اللجوء إلى التشريع المفوض لسد تلك الحاجات، ولإجراء التغييرات المطلوبة على نحوٍ ينسجم مع الأهداف العامة للقانون المراد إدخال بعض التعديلات عليه.

٥ -أوقات الطوارئ: هناك الكثير مما يبرر فكرة تنازل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية عن جانب من اختصاصاتها التشريعية لمواجهة ما تتعرض له الدولة من ظروف استثنائية قد تهدد كيانها وتعرض أمن مواطنيها للخطر كالحروب أو الإرهاب أو الاضطرابات الداخلية أو الكوارث الطبيعية....، فالافتراض القائم في مثل هذه الأحوال هو أن الحكومة هي الأقدر على التصدي لهذه الأخطار ومعالجة الآثار الناجمة عنها بفضل ما تملكه من وسائل وإمكانيات ضخمة، فلذلك يجب أن تُعطى صلاحية تقرير ووضع التدابير والتشريعات اللازمة والمطلوبة لحماية كيان الدولة وأمن مواطنيها، حتى وإن اقتضى الأمر تعليق بعض الضمانات الأساسية للحرية الفردية.

---

[1] ويقضي هذا القانون بمنع ذبح الخراف والاعتماد عليها كمصدر للحوم في بعض المناطق التي يعتقد أنها تأثرت بالإشعاعات النووية التي تسربت من محطة الطاقة في تشرنوبيل في روسيا.

ثالثاً -ضمانات التفويض التشريعي: لقد توصلت لجنة(دونو مور)[1] إلى نتيجة رئيسية هي أن قيام البرلمان بتفويض جانب محدد من اختصاصاته التشريعية إلى بعض السلطات والهيئات الأخرى، هو أمر شائع ومألوف هذه الأيام، ويكون هذا التفويض شرعياً ومرغوباً فيه دستورياً إذا كان لأغراضٍ معينة، وفي حدودٍ معينة، وتحت ضمانات معينة وقد شرعت اللجنة المذكورة تعمل عدداً من التوصيات التفصيلية تهدف إلى وضع الحدود والضمانات التي تعد مرغوباً فيها[2].

وهكذا فإن العيب لا يكمن في نظام التفويض ذاته، وإنما في سوء استخدامه، وكثرة اللجوء إليه من دون ضوابط معينة، ولهذا كان لا بد من إقرار بعض الضمانات لمنع سوء الاستخدام من جانب السلطة التنفيذية. ولعل من أهم تلك الضمانات ما يأتي[3]:

١ -استشارة المصالح المعنية: من التوصيات التي ذكرتها لجنة دونو مور أن من واجب الإدارات من الناحية العملية أن تستشير الهيئات والمنظمات والمصالح المعنية، ويتحقق ذلك بمدّ الإدارات باللجان الاستشارية، والنص بصفةٍ خاصة في القوانين المفوضة على ذلك.

٢ -النشر أو الإعلان : طبقاً لما جاء في الفقرة " S 2(1) " من قانون الوسائل (الصكوك) التشريعية statutory instruments act لعام ١٩٤٦م -المعدلة عام ١٩٩٦م -فإن كل أداة أو وسيلة تشريعية يجب أن تكون مطبوعة ومعدة للبيع بواسطة، أو بتخويل من طابعات الملك الخاصة بالتشريعات البرلمانية، وبموجب الفقرة "S 3(2)" من القانون المذكور، فإن أية مخالفة أو انتهاك أو خرق لأية لائحة

---

[1] في عام ١٩٢٩م أنشأت الحكومة البريطانية لجنة برئاسة (إيريل دونومور) لدراسة السلطات التي يمارسها وزراء التاج عن طريق التشريع المفوض، وأن تتقدم بتقرير عن الضمانات المرغوب فيها واللازمة للمحافظة على المبادئ الدستورية لسيادة البرلمان . انظر: د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، مرجع سابق، ص٢٠٠.

[2] **Report of the Donoughmore committee on ministers' power**,1932,P.58.

[3] **Alex Carroll**, constitutional and administrative law, Op. Cit , PP. 159-160.

د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية...، مرجع سابق، ٤٣٣-٤٣٧.

تشريعية تعد مخالفة جرمية يعاقب عليها القانون مالم يُثبت المتهم أن تلك اللائحة لم تُنشر، أو أن أية خطوات أخرى معقولة لم يتم اتخاذها لإحاطة المتهم علماً بها[1].

٣ -الفحص والتدقيق البرلماني: يجب أن تخضع اللوائح الصادرة عن الحكومة لرقابة البرلمان وهو الذي يحدد موضوعاتها، والأسس التي تقوم عليها، ومدتها، وبالتالي يجب على الحكومة عند إصدارها أن تلتزم بقانون التفويض، والموضوعات والمدد التي حددها وإلا كانت هذه اللوائح غير مشروعة. وبناءً عليه، تقتضي أغلب قوانين التفويض بأن اللوائح التي تصدر بموجبها يجب أن تعرض على البرلمان طبقاً لواحد من الإجراءات التالية[2]:

أ -العرض الذي يخضع لإجراء القرار السلبي أو المضاد: وهذا الإجراء الذي تتطلبه قوانين التفويض عادةً هو الأكثر شيوعاً، ويستخدم في أكثر من ٧٠٪ من مجمل الوسائل أو اللوائح التشريعية، وبالنسبة للمتطلبات الدقيقة للإجراء المذكور، فقد وردت في الفقرة" S 5 " من قانون الوسائل التشريعية والتي نصت على أن اللائحة يجب أن تعرض على البرلمان مدة أربعين يوماً . فإذا أصدر أي من مجلسي البرلمان قراراً ضمن هذه المدة بالإلغاء أو الرفض، فإن هذه اللائحة تفقد مفعولها ولا يبقى لها أي أثر.

ب -العرض الذي يخضع لإجراء القرار التوكيدي: وهذا الإجراء مرتبط عادةً باللوائح التي تتناول بالتنظيم أحد موضوعات السياسة العامة، أو التي ممكن أن تثير نزاعاً أو جدلاً سياسياً حولها، ومثالها، تلك التي تتضمن أوامر وتدابير مستعجلة

---

[1] ولكن هناك بعض المسائل كإجراء تغيير في الضريبة غير المباشرة سيفشل التشريع في تحقيق هدفه إذا كان هناك التزام بنشره وإعلام الجمهور به قبل إصداره، وهذا أمر معترف به بموجب قانون الوسائل التشريعية لعام ١٩٤٦م، حيث سمح ببدء العمل بالأداة التشريعية عند وجود أسباب جوهرية، حتى قبل أن يتم إيداعها لدى البرلمان، بشرط تزويد وزير العدل ورئيس مجلس العموم بشرحٍ أو تفسيرٍ عاجل. انظر: د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، مرجع سابق، ص ٤٣٤.

[2] للمزيد من التفاصيل عن إجراءات صنع الصكوك التشريعية في الحكومة راجع:

A.W. Bradley and K.D. Ewing , Constitutional and Administrative Law, op .cit, PP.682-687.

د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، مرجع سابق، ص ٤٣٤-٤٣٦.

بموجب قانون الطوارئ لعام ١٩٢٠م، أو التي تضع موضع التنفيذ أحد التشريعات لإيرلندا الشمالية، وتقوم قوانين التفويض عادةً بتمديد فترة عرض اللائحة على المجلسين معاً أو على أحدهما. وإذا أُريد لتلك اللائحة أن تصبح نافذة، فلا بد من صدور قرار توكيدي ضمن تلك الفترة. وهذا الإجراء يضمن رقابة برلمانية فعالة على التشريع المفوض إلا أن ما يعيبه هو أن استعماله يستلزم تخصيص وقت برلماني لكل لائحة تعرض بهذه الطريقة وهو ما يتعذر على البرلمان القيام به؛ لأنه من مبررات التفويض التشريعي تخفيف العبء عن البرلمان وعدم إشغاله بالأمور الثانوية حتى يتفرغ لمهامه التشريعية الأساسية.

ج -عرض مشروع اللائحة الخاضع للقرار السلبي أو التوكيدي: عندما نكون بصدد مشروع لائحة معروضة على البرلمان وخاضعة لإجراء القرار السلبي أو المضاد، فإن هذه اللائحة لا تكتمل أو لا تصبح نافذة إلا بعد عرض مسودتها على البرلمان، وتنقضي مدة أربعين يوماً، من دون أن يصدر قرار بالإلغاء من قبل أي من مجلسي البرلمان، وكذلك عندما نكون بصدد مشروع لائحة معروضة على البرلمان، وخاضعة لإجراء القرار التوكيدي ، فإن هذه اللائحة لا تكتمل أولا تصبح نافذة حتى يصدر القرار التوكيدي المطلوب ضمن المدة المحددة[1].

---

[1] تجدر الإشارة إلى أنه يوجد حالياً في البرلمان البريطاني لجنة مشتركة مكونة من أربعة عشر عضواً بالتساوي بين مجلسي البرلمان يطلق عليها اسم اللجنة المشتركة بخصوص التشريعات المفوضة مهمتها فحص ودراسة جميع القرارات الحكومية المعروضة على مجلسي البرلمان، والتي يكون لها قوة القانون بموجب التشريعات الصادرة عن البرلمان، بغرض تحديد هل يجب لفت نظر البرلمان إليها بناءً على أحد الأسس التالية: ١-إذا تبين أنها تفرض التزامات تشكل عبئاً على الإيرادات العامة. ٢-إذا صدرت بناءً على تشريع يحتوي على نصوص معينة تمنع المحاكم من التصرف لفحص مشروعيتها. ٣-إذا تبين أن لها أثراً رجعياً. ٤-إذا تبين أنها تؤدي إلى تأخير غير مبرر في النشر أو العرض على البرلمان. ٥-إذا ثار الشك حول التزامها بالحدود المرسومة لها في القانون الذي صدرت بموجبه. ٦-إذا بدا أن صياغتها معيبة. ٧-إذا ما تطلب شكلها أو مضمونها توضيحاً أو تفسيراً لأي سببٍ كان. انظر:

Standing order of the House of commons – public Business 2013, United Kingdom: London. The stationery office, 19 December 2013. [**H**.**C**.**S**.**O**.No.151] . وهذا المرجع هو عبارة عن اللائحة الداخلية المنظمة للإجراءات المتعلقة بالأعمال العامة في مجلس العموم البريطاني ويشير الفقهاء الإنجليز لهذه اللائحة اختصاراً ب (H.C.S. O) ثم يوردون رقم المادة المستشهد بها.

٤ -الرقابة القضائية: مما لا شك فيه أن رقابة القضاء على مدى احترام السلطة التنفيذية للحدود الواردة في قانون التفويض تعد من الضمانات المهمة لمنع تعسف هذه السلطة في استخدام اختصاصاتها اللائحية الاستثنائية، فمن الثابت أن نظام التفويض التشريعي، وإن كان نظاماً استثنائياً إلا أنه ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام خاضع للقانون، وضع الدستور أساسه، وبين القانون أصوله وأحكامه، ورسم حدوده وضوابطه، وإذا تجاوزت القرارات هذه الحدود فتنبسط عليها الرقابة القضائية، ولهذا فإن رقابة القضاء على ما تصدره الحكومة من قرارات يكون لها قوة القانون بناءً على تفويض من البرلمان، هي دون غيرها الرقابة الفعالة التي تكفل للناس حقوقهم الطبيعية وحرياتهم، فضلاً عن أن هذه الرقابة تمثل حافزاً مهماً للبرلمان ذاته في أن يؤدي دوره كاملاً من حيث احترام مبررات التفويض وحدوده وشروطه.

رابعاً -مخاطر التفويض التشريعي: لا شك أن لنظام التفويض التشريعي فوائده ومزاياه التي تنعكس إيجاباً على العملية التشريعية والإدارية، ولكنه كما أوضح منتقدو هذا النظام ،لا يخلو من مخاطر، خصوصاً عندما لا تكون هناك قيود فعالة تحول دون سوء استخدامه، وفيما يلي أمثلة لبعض تلك المخاطر التي ينطوي عليها نظام التفويض التشريعي[١]:

١ -ممارسة الحكم بواسطة المرسوم: هناك مخاوف عديدة من أن تقوم الحكومة معتمدةً على مساندة الأغلبية البرلمانية، باستصدار قانون تفويض يخولها صلاحية وضع تشريعات تتناول بالتنظيم ما يسمى ب "قضايا المبدأ" أي تلك التي تتصل بمبادئ السياسة العامة، وبمعنى آخر فإن هذه التشريعات لا تقتصر مهمتها على وضع التفاصيل التي يعتقد أنها المجال الصحيح لسلطة الحكومة في مجال التشريع، وفي الحقيقة ليس هناك رقابة رسمية تحول دون ذلك، كما لا يوجد أيضاً قواعد واضحة

---

[١] **A.W. Bradley and K.D. Ewing** , Constitutional and Administrative Law, op .cit, PP.677-680.

د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية...، مرجع سابق، ص ٣٦٣-٣٦٤.

تبين الخط الفاصل بين ما يعد من قبيل المسائل التي تندرج ضمن مبادئ السياسة العامة، وتلك التي تتصل بإكمال التشريع عن طريق وضع تفصيلاته الجزئية.

٢ -فرض الضرائب: قيل إن استعمال التشريع المفوض لفرض أو تعديل نسبة الضرائب هو أمر يتناقض مع ما جاء به قانون الحقوق لعام ١٦٨٩م من أن : جمع المال(فرض الضرائب)... لمصلحة التاج.... من دون موافقة البرلمان... هو عمل غير شرعي. وهذه القاعدة المتعارف عليها منذ زمنٍ بعيد ما زال العمل بمقتضاها سارياً، ولهذا كانت الحاجة لقانون مالي سنوي لإجراء تغييرات سياسية في الأمور التي تتعلق بالإيرادات، وخاصةً الضرائب المباشرة. غير أن التغييرات المتعلقة بالضرائب غير المباشرة بأنواعها المختلفة، بما فيها ضريبة القيمة المضافة، تتم الآن –بسبب حجم وتعقيد القواعد التشريعية ذات الصلة -بموجب السلطات التشريعية المفوَّضة.

٣ -تعديل التشريعات البرلمانية: ليس غريباً بالنسبة لقانون التفويض أن يتضمن بنداً يخول المشرع الفرعي -وهو عادةً الوزير -السلطة لوضع القواعد القانونية التي تعدل النصوص الواردة سواءً في قانون التفويض ذاته أو في التشريعات البرلمانية الأخرى. ومثل هذا البند يطلق عليه أحياناً -شرط هنري الثامن -وسمي كذلك نظراً لأن الملك هنري الثامن كان يمثل بشخصه النظام الأتوقراطي بكل معانيه(نظام حكم الفرد أو الحكم المطلق). وعلى الرغم من أن التشريع المفوض الذي يسمح للوزراء بتعديل التشريع الأساسي الذي سُن بواسطة البرلمان، قد يكون مقبولاً بشرط أن ينحصر ذلك في أمور التفاصيل، فإن هناك شعوراً متزايداً بالقلق من جراء استعمال تلك السلطة المفوضة فيما يتعلق بأمور الجوهر لا التفاصيل، وهو ما يعني هيمنة السلطة التنفيذية على العملية التشريعية برمتها.

٤ - الأثر الرجعي : من النتائج المترتبة على إعطاء البرلمان الصلاحيات الواسعة في التشريع في بريطانيا أن القوانين الصادرة عنه قد يكون لها أثر رجعي، والتشريع ذو الأثر الرجعي يتعارض مع منطق القانون وإن كان ذلك أمراً ملحاً في بعض الظروف، كما في حالة قانون أضرار الحرب لعام ١٩٦٥م، إلا أن ذلك يجب أن يتم بواسطة البرلمان نفسه وليس من خلال تشريع مفوض. ولهذا فإنه على الأرجح أن أي نص

يتضمن أثراً رجعياً ويرد في مشروع قانون ، فإنه سيكون عرضةً للتعليق والنقاش المضاد في البرلمان قبل أن يُسن مشروع القانون. وبالتالي فإن التشريع المفوض ليس خاضعاً لذلك الفحص أو التدقيق البرلماني المحكم، كما أنه لا يجذب انتباه عدد كبير من الجمهور، ومن ثم فإن خطر التشريع الذي يتضمن أثراً رجعياً كونه يتم بهذه الطريقة ويمر دون فحص أو مراقبة أو حتى اعتراض فاعل ومؤثر ، يتزايد باستمرار.

٥ -استبعاد الرقابة القضائية: نظراً لأهمية هذا النوع من التشريع " التشريع المفوض" ولاحتمال إساءة استخدام تلك السلطات المفوضة، فقد اقترح أن يكون هذا التشريع في جميع الأوقات خاضعاً للرقابة القضائية، من حيث الأسباب الجوهرية والإجرائية معاً، إلا أن فعالية تلك الرقابة القضائية قد تتأثر سلباً من خلال:

أ -تضمين قانون التفويض عبارات واسعة فضفاضة مصاغة بشكل شخصي، ومن قبيل ذلك النص على أن" الوزير قد يصدر مثل تلك اللوائح حسبما يعتقده مناسباً".

ب - إدراج بند بالاستبعاد الصريح، بمعنى أن يُدرج نص أو بند في قانون التفويض يذكر صراحةً بأنه لا يجوز للمحاكم أن تتصدى لفحص مشروعية تلك اللوائح الصادرة استناداً إلى قانون التفويض[١]

الفرع الثاني

التفويض التشريعي في العراق ولبنان

أولاً - التفويض التشريعي في العراق: إن الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م تميز عن الدساتير السابقة في أنه أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات مع إمكان التعاون بينها، وهذا نلاحظه من خلال إناطة السلطة التشريعية بمجلس النواب (المادة٤٨)، في حين أوكل السلطة التنفيذية إلى مجلسي الرئاسة والوزراء وهذا ما نصت عليه في

[١] وبخصوص الطبيعة القانونية للوائح التفويضية في بريطانيا فإن الرأي الغالب في الفقه الإنجليزي يرى أن اللوائح التفويضية تأخذ الطبيعة الإدارية لصدورها من الحكومة إعمالاً للمعيار الشكلي في تصنيف الأعمال ومن ثم تخضع لرقابة القضاء في المدة السابقة على عرضها على البرلمان للتصديق عليها وهو الأثر نفسه إذا عرضت على البرلمان ورفضها، أما عند المصادقة عليها من قبل الأخير فإنها تأخذ شكل القانون ويمتنع على القضاء رقابتها. انظر: شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٥٢-١٥٣.

المادة (٦٦) ، والتي نصت على أنه :" تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ، تمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون"، مع منح مجلس النواب الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وحق الإشراف عليها وتوجيهها وسحب الثقة منها إن اقتضى الأمر ذلك ومنح السلطة التنفيذية حق حل مجلس النواب وهذه كلها من أركان النظام البرلماني.

وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية كما سبق في الدساتير السابقة(كدستور ١٦ تموز ١٩٧٠م، ودستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ م) يجمع بين رئاسة السلطة التنفيذية والتشريعية معاً وإنما أصبح هناك فصلاً بين السلطتين وهذا الحال استوجب ورود نص في صلب الدستور يقرر لرئيس الجمهورية حق إصدار مراسيم بقانون وبخلافه يتعذر على رئيس الجمهورية ممارسة ذلك الحق. والتفويض التشريعي يمثل تنازل السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية عن حقها في وضع القانون في مجال معين ومحدد وفي مدة محددة؛ حيث يصبح للسلطة التنفيذية سلطة التشريع ووضع القوانين في مجال معين ومدة محددة، وتبرز أهمية التفويض كوسيلة من الوسائل اللازمة لضمان تسيير الشؤون العامة للبلاد وحسن سير المرافق العامة في الوقت الذي تعجز فيه السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص عن اتخاذ الإجراءات السريعة والمستعجلة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد[١].

ولم ينظم الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م اختصاص رئيس الجمهورية في إصدار اللوائح التفويضية، لذلك فإنه يتعذر عليه ممارسة هذا الحق الذي قررته معظم دساتير العالم لرؤساء دولها، وقد يعزى السبب في ذلك إلى أن واضعو الدستور لم ينظموا مثل هذه الصلاحية بسبب الأوضاع التي عاشها العراق في الماضي من حروب وكوارث إنسانية من جهة، واستبداد وطغيان وتوسع في ممارسة السلطة من قبل رئيس الجمهورية وتدخله في كافة الاختصاصات من جهةٍ أخرى.

و حاول واضعو الدستور الخروج بالعراق من تلك الأوضاع التي عاشها إلى وضعٍ أكثر أمناً واستقراراً قائماً على تقليص صلاحيات الرئيس واختصاصاته،

---

[١] إسراء محمود بدر علي السميع، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة....، مرجع سابق، ص ٤٩.

ولكن في الوقت نفسه لا يمنع هذا من أن يعالج الدستور مسألة اللوائح التفويضية في نصوصه بشكل صريح وواضح تحسباً لمواجهة الظروف الاستثنائية وغير المتوقعة التي قد تواجه البلاد، ذلك إن حدوث مثل هذا الأمر في المستقبل سيجعل البلاد أمام أزمة وإشكالية خطيرة، فضلاً عن أن عدم معالجة الدستور لمثل هذه الصلاحية سيفتح باب الاجتهاد والتأويل في نصوص الدستور . لذا يجب على المشرع الدستوري أن ينظم نص يمنح بموجبه رئيس الجمهورية السلطة بممارسة هذه الصلاحية ولكن ضمن نص واضح وصريح يحول دون توسع الرئيس في ممارسة هذه الصلاحية من دون ضرورة تستدعي ذلك أو منح رئيس مجلس الوزراء صلاحية إصدار اللوائح التفويضية لمواجهة الظروف الاستثنائية أسوة بصلاحياته خلال مدة إعلان الحرب وحال الطوارئ على أساس أن رئيس الوزراء في النظام البرلماني هو صاحب السلطة الحقيقية في الدولة[1].

ثانياً -التفويض التشريعي في لبنان: لقد جرى العمل على قيام مجلس النواب اللبناني بتفويض الحكومة في إصدار ما يعرف بالمراسيم الاشتراعية لمواجهة بعض الظروف الاستثنائية، أثناء انعقاد المجلس، وهي تعتبر لوائح تفويضية في حقيقتها. والمراسيم الاشتراعية لها كما لسائر المراسيم الأخرى قوة القانون وتضعها السلطة التنفيذية بناءً على تفويض يمنح لها من قبل السلطة التشريعية بداعي ظروف خاصة تستوجب ذلك. وهذا التفويض يخول السلطة التنفيذية أن تنوب استثنائياً عن المجلس النيابي في وضع تشريعات تتعلق بمواضيع معينة، ولا يجوز دستورياً وفي الأحوال العادية، أن تنظم إلا بواسطة القانون. فالتفويض يشمل مواضيع يتوجب على المجلس النيابي أساساً أن يقوم بوضع قوانين تنظم شؤونها، ولكن أحياناً لظروف معينة يجد نفسه مضطراً لأن يكلف السلطة التنفيذية بهذه المهمة نيابةً عنه[2].

---

[1] وفي هذا الاتجاه أخذ دستور الصومال الصادر في عام ١٩٦٩م في المواد (٦٢،٦٣، ٦٨) منه، وكذلك الدستور المغربي الصادر في عام ٢٠١١م في المواد (٨١، ٩٠) منه، والدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ م وتعديلاته في المادة (٦٥ / ف٥) منه.

[2] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٩٩.

ويصدر التفويض على صورة قانون يقره مجلس النواب ثم يصدره رئيس الجمهورية وينشره في الجريدة الرسمية، وهو ما يُعرف باسم قانون التفويض أو " قانون السلطات المطلقة". ويحدد مجلس النواب ضمن قانون التفويض المواضيع التي سوف تشرع فيها السلطة التنفيذية، كما يحدد مهلة زمنية لإصدار هذه التشريعات؛ إذ لا يجوز أن يتخلى المجلس النيابي عن وظيفته التشريعية بشكلٍ دائم، ويفوضها إلى مجلس الوزراء، لأن ذلك يقضي نهائياً على التوازن القائم ما بين السلطات، كما يخالف الدستور الذي وزع الاختصاصات فيما بين السلطات بشكل محدد، وهذا النوع من التشريع الفرعي يسمى بالمراسيم الاشتراعية والتي تعرض قبل انتهاء مدة التفويض على مجلس النواب الذي إما أن يصدق عليها أو يعدلها أو يلغيها[1].

وإن طريقة إصدار المراسيم الاشتراعية عُرفت في لبنان منذ أيام الانتداب واستمرت سارية بعد الاستقلال بشكل عرفي، فالمجالس النيابية اعتادت في بعض الأحيان إعطاء مهمة إصدار قوانين التفويض إلى الحكومة، حتى أنه غالباً ما كان يتم ذلك بناءً على طلب الحكومة نفسها، والواقع أن هذه المجالس قد أسرفت في السابق في إصدار هذا النوع من القوانين، بدليل أن أهم التشريعات الصادرة في لبنان نظمتها مراسيم اشتراعية صادرة عن مجلس الوزراء بدل أن تنظمها قوانين مقررة داخل مجلس النواب. مع الإشارة إلى أن الدستور اللبناني لم ينص في متنه على الأخذ بطريقة المراسيم الاشتراعية، ولكن اتبع العرف في هذا الصدد نقلاً عن التجربة الفرنسية، وبالتالي عن الاجتهاد الفرنسي خلال عهد الجمهورية الثالثة وخلال الحرب العالمية الأولى أخذ اللبنانيون بمبدأ تفويض مجلس الوزراء وضع المراسيم الاشتراعية[2].

وغالباً ما جرى التشريع في لبنان قبل عام ١٩٩٠م بمراسيم اشتراعية، فمنذ الاستقلال قلة هم رؤساء الجمهورية الذين لم يلجؤوا إلى هذه الطريقة من أجل تحريك إدارات الدولة وتفعيلها، فقد استهل الرئيس فؤاد شهاب عهده بعدد كبير من

---

[1] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٨٠.

[2] المرجع السابق نفسه، ص ٢٨١.

المراسيم الاشتراعية التي تناولت إصلاح مؤسسات الدولة وإداراتها، كما منح مجلس النواب الحكومة في مطلع عهد الرئيس إلياس سركيس، صلاحية إصدار مراسيم اشتراعية لمدة سنة، وقد صدر عنها حوالي ١٣٠ مرسوماً اشتراعياً، كما أن الرئيس أمين الجميل افتتح عهده بحصول الحكومة على صلاحية إصدار مراسيم اشتراعية لمدة ستة أشهر، في مجال الأمن والجيش والدفاع والتربية والاقتصاد وغيرها. وهكذا يبدو أن المجلس كان يتخلى في أحيانٍ كثيرة عن دوره التشريعي للحكومة[١].

و أثار التشريع بمراسيم اشتراعية الكثير من الجدل، لكونه لا يتفق مع مبدأ الفصل بين السلطات، وتفويض مجلس النواب صلاحية التشريع المناطة به للسلطة الإجرائية، ولكن هناك العديد من مبررات اللجوء إلى تلك المراسيم ومنها السرعة في البت بمشاريع القوانين التي يتطلبها تفعيل إدارات الدولة والنشاط الاقتصادي وغيرها من الأنشطة الأخرى، **ونحن نؤيد وبحق الرأي الذي يقول بأنه لا يجوز اللجوء إلى المراسيم الاشتراعية إلا في الظروف الاستثنائية التي تستدعي مثلاً السرعة في اتخاذ القرار المناسب**[٢]. وبعد التعديلات الدستورية في عام ١٩٩٠م لم يحدث أن منح مجلس النواب الحكومة صلاحية التشريع في أي من المجالات، بعد أن قرر مجلس النواب الامتناع عن تفويض الحكومة أي اختصاص تشريعي، لانتفاء النص الدستوري الذي يجيز هذا التفويض[٣].

ومما سبق نجد أنه على الرغم من الأهمية الكبرى التي يمثلها التفويض التشريعي في النظم السياسية المعاصرة مما يترتب عليه من فوائد عملية كثيرة، إلا

---

[١] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٦٠-٢٦١.

[٢] المرجع السابق نفسه ، ص ٢٦١.

[٣] إن لظاهرة التفويض التشريعي عدة أسباب تنتهي من خلالها وتتشابه عند معظم الدول التي أخذت بهذه الظاهرة ومنها: ١- انتهاء الغرض أو الموضوع الذي أعطي التفويض من أجل تحقيقه. ٢-انتهاء المدة الزمنية المحددة في قانون التفويض. ٣-إلغاء التفويض من صاحب الاختصاص الأصيل. ٤-قد تشترط بعض الدول وجوب عرض القانون الصادر بموجبه التفويض على البرلمان، وفي حال عدم العرض يعتبر التفويض لاغياً. ٥-ينتهي التفويض بحل البرلمان. للمزيد: راجع: د. بشار جميل يوسف عبد الهادي، التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٩م، ص ٢٢٧-٢٣١.

أن جمهور الفقهاء قد طالب بالحد من التوسع في هذه الظاهرة وذلك لأن التفويض التشريعي يعد مظهراً لحلول السلطة التنفيذية محل السلطة التشريعية في مباشرة مهمة التشريع، وإن السلطة التشريعية ليست حقاً خالصاً للبرلمان يجوز التصرف فيه كيفما يشاء، بل هي وظيفة عهد بها الدستور إليه وفقاً لأحكامه ولا يستطيع البرلمان المساس به دون تغيير الدستور، بالإضافة إلى صعوبة مشروعية التفويض في ظل الدساتير التي سكتت عن معالجته على الرغم من اجماع الفقه على أن التفويض يعتبر تخلياً من البرلمان عن وظيفته التشريعية لصالح السلطة التنفيذية واعتداء على مبدأ المشروعية من ناحيةٍ أخرى[1]. وبالتالي فإن سياسة التفويض التشريعي والإفراط في هذه السياسة قد أدت إلى اختلال ميزان العلاقة المتوازنة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية لصالح السلطة التنفيذية، لذلك تعتبر مظهراً من مظاهر اختلال التوازن بينها وهذا مبرر كافٍ للوقوف أمام تحقيق الديمقراطية في ظل الدولة[2].

ونحن نرى أنه في الأنظمة البرلمانية يجب عدم الإفراط والمغالاة في اللجوء إلى التفويض التشريعي بكثرة بما لا يتعارض مع مبدأ المشروعية، وعدم فرض المزيد من الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية لما لها من خطورة كبيرة على مبدأ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ورجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية .

[1] د. مهند الطراونة، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢١٨-٢١٩.

[2] د. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية و أثره على الديمقراطية، مرجع سابق، ص ١٧٩-١٨٠.

المطلب الثاني
لوائح الضرورة

يمكن أن تتعرض الدولة لظروف غير عادية واستثنائية تشكل خطراً على وجودها واستمرارها، ولا تستطيع بالوسائل القانونية المتاحة في الظروف العادية التصدي لها، ولذلك كان لا بد من إيجاد تنظيم قانوني للمحافظة على وجود الدولة واستمرارها. غير أن هذه الظروف قد تحدث في فترة غيبة البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل في التشريع، لذلك يجب منح السلطة التنفيذية سلطات استثنائية تمكنها من مواجهة تلك الأخطار بهدف تحقيق المصلحة العامة وبالسرعة اللازمة لتفادي تلك المستجدات بحكم أن تلك الظروف تشكل تهديداً للدولة. فلذلك اتجهت الدساتير الحديثة إلى إعطاء رئيس الدولة سلطات استثنائية لمواجهة مثل هذه الظروف بإصدار لوائح الضرورة بموجب الدستور وذلك استناداً إلى نظرية الضرورة، ولكن ربما تحدث كذلك تلك الظروف أثناء انعقاد البرلمان ويرى المشرع الدستوري أن التفويض البرلماني غير كافٍ لتزويد رئيس الدولة بالسلطات الاستثنائية، نظراً لأنها محددة بمدةٍ وموضوعٍ محدد، لذلك يسمح بإصدار قوانين استثنائية دائمة لمواجهة الظروف الطارئة وتعرف ب" قوانين الطوارئ". وتعرف لوائح الضرورة بأنها" مراسيم تصدرها السلطة التنفيذية بين أدوار انعقاد البرلمان، أي أثناء عطلته أو خلال فترة حله، ويكون لهذه المراسيم قوة القانون العادي، وهي في الغالب تكون لمواجهة تدابير لا تحتمل التأخر ويجب عرضها على البرلمان من أجل أخذ موافقته عليها"[1]. وكذلك تعرف بأنها " اللوائح التي تصدر لمواجهة ظروف استثنائية مفاجئة تقتضي معالجة سريعة من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها"[2]. وسنحاول التطرق

---

[1] د. محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢م، ص ٧٧.

[2] د. ماجد راغب الحلو، القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري المركزية واللامركزية، الأموال العامة والموظف العام ، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر ونزع الملكية للمنفعة العامة، التحكيم الإداري، الحجز الإداري)، ط١، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، ٢٠٠٦م، ص ٤٤٦.

إلى السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة في حالة الضرورة وبموجب قانون الطوارئ في الأنظمة البرلمانية محل المقارنة وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: لوائح الضرورة في إنجلترا

الفرع الثاني: لوائح الضرورة في العراق ولبنان

الفرع الأول
لوائح الضرورة في إنجلترا

إنَّ المتبع في إنجلترا لمواجهة الظروف الاستثنائية هو أن تلجأ الحكومة إلى البرلمان وتطلب منه منحها سلطات استثنائية تمكنها من إصدار ما يعرف "بقوانين الظروف" في كل حالة على حدة، فلا يملك الملك سلطة إصدار اللوائح ما لم يستند في ذلك إلى تفويض صريح من البرلمان، وبالتالي إذا تعرضت البلاد لظروف استثنائية على درجةٍ من الخطورة وتعذرت مواجهتها بالوسائل القانونية العادية، فليس للملك مواجهة هذه الظروف مباشرةً بإصدار لوائح الضرورة، وإنما يجب أن يلجأ إلى البرلمان ليحصل على تفويض صريح لإصدار هذه اللوائح. ويتولى البرلمان فحص كل حالة ويفوض الحكومة في اتخاذ التدابير الاستثنائية في موضوعات بعينها وتتميز هذه الطريقة بأن الحكومة تضطر إلى أن تتقدم للبرلمان لتشرح له الظروف التي تدعو لمنحها بعض السلطات التي يراها البرلمان لازمة لمواجهة تلك الحالة[1].

وهذا يعني أن الأسلوب المتبع في إنجلترا لمواجهة الظروف غير العادية هو التفويض البرلماني، وأن لوائح الضرورة هي لوائح تستلزمها ظروف تطرأ على الدولة في غياب البرلمان ، ولكن القانون الإنجليزي يطالب لإصدار اللوائح أن يكون البرلمان قائماً، ولا يتضمن القانون الإنجليزي نصوصاً تنظم لوائح الضرورة في الحالة التي تقع فيها حالة ضرورة والبرلمان غير قائم[2].

---

[1] شوق سعد هاشم الموسوي، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٩٠.

[2] لتطبيق نظرية الضرورة يجب توافر شروط معينة وهي: ١-وجود خطر جسيم يهدد المصلحة العامة. ٢-تعذر اتباع الإدارة لقواعد المشروعية العادية.٣-أن يكون الهدف من تطبيق أعمال الضرورة حماية المصلحة العامة. ٤-أن تقدر الضرورة بقدرها. انظر:= . ٣٠٨ .

ولقد جرى الأمر على أن يصدر الملك في مدة الأزمة عدة إعلانات تذكر المواطنين بواجبهم في الخضوع لأحكام القانون ومن ذلك الإعلان الذي أصدره الملك سنة ١٩١٤م بمناسبة الحرب العالمية الأولى يحث رعاياه على الخضوع للقوانين واللوائح التي تصدرها السلطات المختصة وأن يمنحوا كل مساعدة ممكنة لهذه السلطات، ويلاحظ أن سلطات الملك وقت الأزمة تكون ضئيلة ويرجع السبب في ذلك إلى سيادة سلطة البرلمان التشريعية إذ لا تخضع لأي تقييد ويمنع الملك من التشريع إلا بناءً على تفويض مسبق، وكذلك القاعدة المطبقة القائلة بأن" الملك يسود ولا يحكم" وهي إحدى النتائج المهمة والمترتبة على النظام البرلماني[1].

وبعد تطورات عديدة، اعترف للملك بحق إعلان حالة الطوارئ وذلك بموجب قانون الطوارئ Emergency Law الصادر عام ١٩٢٠م والمعدل عام ١٩٤٦م، وتم إلغاء قانون الطوارئ لعام ١٩٢٠م ليصبح أكثر ملائمة لما قد يواجه المملكة المتحدة من كوارث على جميع الأصعدة وليحل محله قانون الطوارئ المدني لعام ٢٠٠٤م Civil contingencies act 2004 ، وهذا القانون الأخير يخلق مفهوماً جديداً لكلمة طوارئ، ليصار إلى تعريف هذا المصطلح بشكلٍ واسع، بحيث يتضمن الأحداث التي تدخل في نطاق التشريعات السابقة كالحرب، أو التعرض للهجوم من قبل دولة أجنبية ، مضيفاً أيضاً الإرهاب الذي يوجه تهديداً بأذىً لأمن المملكة المتحدة، فضلاً عن الأحداث التي تهدد بأذىً كبير للرفاه الإنساني أو البيئي في مكانٍ داخل المملكة[2]. فالطوارئ وفق هذا القانون هي حالة أو وضع يهدد بأذىً ملحوظ للرفاه الإنساني في منطقة ما من المملكة، أو حالة أو وضع يهدد بأذىً

=ابراهيم تو نصير، تشريعات الضرورة-دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيذر بسكرة، ٢٠١٣-٢٠١٤م، ص ١١-١٣.

[1] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة...، مرجع سابق، ص ١٣٧.

[2] فادي جديد، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية.....، مرجع سابق، ص ١٠٩.

للبيئة في المملكة المتحدة، أو حالة حرب، أو عمل إرهابي يهدد بأذىً ملحوظ للأمن في المملكة المتحدة[١].

ويمنح هذا القانون جلالة الملك صلاحية إعلان حالة الطوارئ من خلال إصدار أوامر المجلس -أي المجلس الخاص -وذلك إذا تم الاقتناع أن الشروط الموضوعية لحدوث الطوارئ قد تحققت[٢]، ولكن عند ممارسته لهذه السلطة فإنه يجب أن يعمل وفق النصيحة الوزارية، وبشكل خاص وأساسي وفق نصيحة وزير الداخلية، باعتباره عضو في مجلس الوزراء والمسؤول عن الأمن، والسلامة العامة. ولا يجوز تنفيذ هذا الإعلان لأكثر من ٣٠ يوماً تبدأ من تاريخ إعلان حالة الطوارئ، أي تسقط بعد انقضاء هذه المدة، ما لم تحدد تشريعات الطوارئ فترة أقل لسريانها، وهذا لا يمنع من سن تشريعات جديدة، ودون أن يؤثر أيضاً على أي شيء تم العمل به قبل انتهاء سريانها[٣].

ويجب عرض قرار الإعلان على البرلمان فوراً وإذا كان مجلسا البرلمان غير منعقدين لانفضاض الدورة أو تأجيلها يجب دعوتهما للانعقاد خلال خمسة أيام[٤]، من قبل الملكة بإصدارها إعلاناً ملكياً تطلب فيه اجتماع البرلمان في يومٍ محدد مستندةً في ذلك على قانون اجتماع البرلمان لعام ١٧٩٧م[٥].

ويتضح من ذلك أن سلطة إعلان حالة الطوارئ أسندت إلى الملكة وحدها، وإن كان من الناحية العملية يتقدم رئيس الوزراء بطلب إلى التاج لإعلان هذا النظام، وذلك عندما تتعرض مواد الحياة الضرورية للخطر ولكن دون أن يحدد صفة معينة للخطر ويستوي أن يكون جسيماً أو يسيراً أو خارجياً. ويلاحظ أن قانون حالة الطوارئ لم يحدد الاختصاصات الاستثنائية لتلك الحالة، بل ترك للملكة اتخاذ ما

---

[١] **Civil contingencies Act 2004 in UK**, a short guide (revised), Cabinet Office, Civil contingencies Secretariat, part (1), Article (1), section (1).

[٢] **Civil contingencies Act 2004 in UK**, part (1), Article (1), section (20).

[٣] **Civil contingencies Act 2004 in UK**, part (1), Article (1), section (26).

[٤] **Civil contingencies Act 2004 in UK**, part (1), Article (2)& (3), section (28).

[٥] **Civil contingencies Act 2004 in UK**, part (1), Article (1) , section (28).

تراه مناسباً من تدابير لمواجهة الظروف من خلال إصدار اللوائح اللازمة لتأمين مواد الحياة الضرورية. ويجب عرض هذه اللوائح على البرلمان في أقرب وقتٍ ممكن من تاريخ صدورها ويوقف نفاذها بعد مرور سبعة أيام من تاريخ عرضها على البرلمان دون أن يقرها[1]، وإذا عرضت على البرلمان وأقرها يكون لها قوة القانون، وهذا يعني أن البرلمان يمارس الرقابة على سلطة الملك التشريعية في الظروف الاستثنائية حيث رأينا أنه أوجب على الملكة عرض اللوائح على البرلمان، ويشكل هذا القيد ضمانة في إسباغ الرقابة السياسية على اللوائح الصادرة في حالة الطوارئ، ولكن ما يضعف من فعالية هذه الرقابة أنه في نص المادة السابقة لم يحدد فترة زمنية محددة لعرض اللوائح على البرلمان، وإنما اكتفى بذكر عبارة في أقرب وقتٍ ممكن.

ومن الجدير بالذكر أن الملكة لا تتمتع بسلطة مطلقة في إصدار ما تشاء من لوائح وإنما يجب عليها مراعاة القيود التالية[2]:

١ -ألا تفرض هذه اللوائح نظام التجنيد الإجباري أو نظام السيطرة على الصناعات.

٢ -ألا تغير من قواعد الإجراءات الجنائية المعمول بها في المملكة.

٣ -ألا تعتبر الاشتراك في الإضراب أو حث الغير على الاشتراك فيه بإرادته عملاً معاقباً عليه.

٤ -ألا تمنح اللوائح السلطة المختصة بإصدارها الحق في العقاب دون محاكمة.

وفي النهاية نرَّى أنَّ الصلاحيات التي يتمتع بها الملك (الملكة) في بريطانيا هي سلطاتٍ اسمية، يقوم بها عن طريق الوزارة المسؤولة، وأن الملك في بريطانيا غير مسؤول وفقاً لمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة ، والذي يعد من الركائز الأساسية المهمة للنظام البرلماني؛ فلم يعد رئيس الدولة مسؤولاً بل تنصرف المسؤولية إلى الوزارة المسؤولة، ولم يبق للملك سوى مركز أدبي محض.

---

[1] **Civil contingencies Act 2004 in UK**, part (1), Article (1) , section (27).

[2] **Civil contingencies Act 2004 in UK**, part (1), Article (3- 4- 5) , section (23).

الفرع الثاني

لوائح الضرورة في العراق ولبنان

سنتطرق للوائح الضرورة في العراق ولبنان فيما يأتي:

أولاً -لوائح الضرورة في العراق: إن المشرع الدستوري العراقي لم يورد ضمن الأحكام الخاصة بالدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م،نصاً دستورياً يمنح سلطة إصدار لوائح الضرورة لرئيس الجمهورية عند الاقتضاء، ولعل غياب وجود نص دستوري خاص يمنح الرئيس هذا الحق مرده إلى أخذ هذا الدستور بالنظام البرلماني الذي يجعل من قاعدة (الملك يسود ولا يحكم) نقطة انطلاق نحو إلقاء مسؤولية الحكم وشؤونه إلى شخص غير رئيس الجمهورية استناداً إلى قاعدة مبدأ تلازم السلطة والمسؤولية، لأنه حينما تكون السلطة تكون المسؤولية. ولكن بالرجوع إلى الدساتير السابقة ومنها الدستور المؤقت الصادر في ١٦ تموز عام ١٩٧٠م نجد حرص المشرع الدستوري على منح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون كلما دعت الحاجة إلى ذلك[١].

واستناداً إلى أحكام القسم الثاني من ملحق قانون إدارة الدولة العراقية للفترة الانتقالية وأحكام المادة (٢٥) منه، فقد أصدر أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤م (قانون الطوارئ)[٢]، لتنظيم حالة الظروف الاستثنائية في العراق، الذي يخول رئيس الوزراء بعد موافقة هيئة الرئاسة بالإجماع إعلان حالة الطوارئ في أية منطقة من العراق، عند تعرض الشعب العراقي لخطر جسيم يهدد الأفراد في حياتهم وناشئ عن جملة مستمرة للعنف من أي عدد من الأشخاص لمنع تشكيل

---

[١] المادة (٥٧/ ف ج) من الدستور العراقي المؤقت الصادر في ١٦تموز عام ١٩٧٠م حيث نصت على: يمارس رئيس الجمهورية الصلاحيات الآتية ومنها: ب-إعلان حالة الطوارئ الكلية والجزئية وإنهاؤها وفق القانون.

[٢] أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤م، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد٣٩٨٧، أيلول، ٢٠٠٤م. انظر كذلك: ،نوار بدير، عاصم خليل، حالة الطوارئ، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية رقم (٥/ ٢٠١٨)، وحدة القانون الدستوري، جامعة بيرزيت، ٢٠١٨م، ص ٥.

حكومة واسعة التمثيل في العراق أو تعطيل المشاركة السياسية السلمية لكل العراقيين أو أي غرض آخر[1].

ويجب أن لا تمتد حالة الضرورة أكثر من (٦٠) يوماً، و يجوز تمديد حالة الطوارئ بصورة دورية كل ثلاثين يوماً ببيان تحريري من رئيس الوزراء وهيئة الرئاسة إذا استدعت الضرورة ذلك[2].

وبصدور دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥م يختص مجلس النواب بالموافقة على إعلان الحرب وحالة الطوارئ بأغلبية الثلثين بناءً على طلب مشترك من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء وذلك بمدة ثلاثين يوماً قابلة للتمديد وبموافقة عليها في كل مرة. ويخول رئيس الوزراء الصلاحية اللازمة التي تمكنه من إدارة شؤون البلاد بما فيها اتخاذ قرارات وإجراءات عسكرية سريعة وفرض القيود على الحقوق والحريات الفردية، على أن تعرض الإجراءات والنتائج على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انتهائها[3].

ومما سبق نرَّى أنَّ المشرع الدستوري العراقي أخضع قرار إعلان حالة الطوارئ للرقابة البرلمانية، حيث اشترط الحصول على أغلبية الثلثين من الأعضاء على قرار الإعلان، أما الإجراءات والقرارات التي يصدرها الوزراء أثناء حالة الطوارئ، فإنه طبقاً لأوامر الدفاع عن السلامة الوطنية، فتخضع لرقابة محكمة التمييز ومحكمة التمييز في إقليم كردستان فيما يتعلق بإجراءات الطوارئ في نطاق الإقليم، وانتهاءً بالمحكمة الاتحادية العليا[4].

ويرّى البعض[5] أنَّ هذا النص غير موفق إلى حدٍ كبير ونحن نؤيد ذلك، إذ أن محكمة التمييز ليست محكمة موضوع لتمارس هذا النوع من الرقابة، حيث يجب إخضاع القرارات المتخذة في فترة إعلان حالة الطوارئ إلى القضاء الإداري وله إلغاء

---

[1] المادة الأولى من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤م.

[2] المادة (٢٩) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤م.

[3] المادة (٦١/ تاسعاً/ج / د)من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[4] المادة (٩/ ثانياً) من أمر الدفاع عن السلامة الوطنية رقم (١) لسنة ٢٠٠٤م.

[5] د. مازن ليلو راضي، القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠م، ص٣٧ هامش(٢).

تلك القرارات وتقرير بطلانها وعدم مشروعيتها أو إقرارها ويتم الطعن في قرارات محكمة القضاء الإداري أمام المحكمة الاتحادية العليا.

ثانياً -لوائح الضرورة في لبنان: لقد أجاز الفقه الدستوري اللبناني للسلطة التنفيذية حق إصدار مراسيم الضرورة، سواءً في حالة عطلة البرلمان أو في حالة غيابه، أو عند حله[1].

ولم يتعرض الدستور اللبناني لحالة الطوارئ كما فعلت معظم الدساتير الحديثة والسبب في ذلك هو أن الدستور وضع في عهد الانتداب وكان الأمر كله بيد فرنسا، ولما حصلت البلاد على استقلالها لم ينص الدستور المعدل على حالة الطوارئ. وقد تستدعي الظروف الاستثنائية التوسع في مفهوم الضبط الإداري، ولا سيما في حالات تهديد سلامة الدولة أو اضطراب الأمن أو حدوث فيضانات أو زلازل أو وقوع الحرب أو التهديد بوقوعها، ففي مثل هذه الحالات نص القانون اللبناني على إعلان حالة الطوارئ، ففي ١٦ شباط عام ١٩٥٧م صدر مرسوم اشتراعي رقم ٢٧ يتعلق بإعلان حالة الطوارئ في لبنان حيث كانت البلاد تمر بأزمة داخلية تهدد كيانها والتي كانت مقدمة لثورة ١٩٥٨م، فقد شرح الإجراءات الواجب على الحكومة اتباعها والشروط اللازم توفرها حتى تتمكن الحكومة من إعلان حالة الطوارئ، وقد مُنح هذا الحق لرئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وإن لم يكن في دور انعقاد. فقد نص في مادته الأولى على أنه : " عند حصول اضطرابات ملحة بشكل يهدد النظام العام أو سلامة الدولة الخارجية يمكن إعلان حالة الطوارئ، في جميع الأراضي اللبنانية أو في جزء منها، كما يمكن إعلان إقليم معين منطقة عسكرية"

" تعلن حالة الطوارئ والمنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وإن لم يكن في دور انعقاد"[2].

---

[1] د. عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٩٩.

[2] المادة الأولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٢٧ الصادر في ١٦ شباط عام ١٩٥٧م.

وكذلك فقد صدر فيما بعد المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ الصادر في ٥ آب عام ١٩٦٧م ونص في مادته الأولى على أن " تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية في جميع الأراضي اللبنانية أو في جزء منها، عند تعرض البلاد لخطرٍ داهم ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة، أو أعمال عنف أو اضطرابات تهدد النظام والأمن، أو عند وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة". ونصت المادة الثانية من هذا المرسوم على أن تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، على أن يجتمع مجلس النواب للنظر بهذا التدبير في مهلة ثمانية أيام وإن لم يكن في دور انعقاد"[1].

ونلاحظ من نصي المرسومين السابقين أنهما يشتركان بالجهة التي تعلن حالة الطوارئ وهي السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية وموافقة مجلس الوزراء، وأخضعاها للرقابة البرلمانية عندما نصا على أن يجتمع مجلس النواب للنظر في هذا التدبير في مهلة ثمانية أيام حتى لو لم يكن في دور انعقاد، ولكن المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ فصّل أكثر وزاد من الحالات التي تعلن على إثرها حالة الطوارئ في البلاد كما رأينا في المادة الأولى منه أعلاه.

ومما سبق دراسته في لوائح الضرورة التي تصدرها السلطة التنفيذية لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تشكل خطراً على وجودها واستمرارها ولا يمكن للوسائل القانونية في الظروف العادية التصدي لها، وهي تعتبر اختصاص تشريعي ثانوي للسلطة التنفيذية، **هل تتعارض هذه اللوائح مع الأسس السليمة للديمقراطية في الدولة في النظام البرلماني؟** إن معظم الأنظمة البرلمانية والدساتير الديمقراطية المقارنة تعطي السلطة التنفيذية بصفةٍ استثنائية وعلى سبيل الحصر حق إصدار لوائح الضرورة عندما يصبح إصدار التشريع العادي أمراً مستعجلاً لا يقبل التأخير بسبب ظروف الحالة الراهنة، فقد تستجد أحداث وأمور لا تحكمها القوانين السارية في الدولة وذلك أثناء غياب السلطة التشريعية(البرلمان)، فلقد تعرض هذا الحق المقرر للسلطة التنفيذية بإصدار تلك اللوائح إلى كثيرٍ من الجدل الفقهي، فقد أيد بعض

[1] المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ الصادر في ٥ آب عام ١٩٦٧م.

الفقهاء صدور مثل هذه اللوائح، كما أن البعض الآخر عارضها باعتبار أنها تتعارض مع مبدأ سيادة حكم القانون ومبدأ الفصل بين السلطات.

ونحن نرى أن اختصاص السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضرورة يكون بموجب السلطة التقديرية للسلطة التنفيذية ومن الممكن أن يكون هناك نوع من الإسراف وتجاوز للاختصاص، وبالتالي يجب في الأنظمة البرلمانية المقارنة أن لا يتم الإسراف الكبير والمغالاة الواضحة في إصدار المزيد من لوائح الضرورة إلا في الحدود الضيقة من أجل عدم الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات وتحقيقاً للشرعية وذلك لأن الضرورة تقدر بقدرها، و لأن الإسراف فيها يؤدي إلى تجاوز السلطة التنفيذية للصلاحيات المناطة بها ومخالفة المبدأ الأساسي في الأنظمة البرلمانية ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات الذي يعتبر من الركائز الأساسية للديمقراطية الصحيحة في العالم.

وقد درسنا في هذا الفصل هيمنة السلطة التنفيذية على البرلمان ودورها التشريعي في الظروف العادية وغير العادية وأثر ذلك على البرلمان، فلا بد لنا من التطرق لدور البرلمان الرقابي في النظام البرلماني في مواجهة السلطة التنفيذية والحد من الضعف الذي يعتري أداؤه، وهو ما سندرسه في الفصل الثاني من هذا الباب على الشكل الآتي.

الفصل الثاني
الدور الرقابي للبرلمان في النظم البرلمانية

تمهيد وتقسيم:

تعدّ الرقابة البرلمانية" سلطة تقصي الحقائق من جانب السلطة التشريعية عن أعمال السلطة التنفيذية للكشف عن عدم التنفيذ السليم للقواعد العامة في الدولة، وتحديد المسؤول عن ذلك ومساءلته سواء كان الحكومة بأسرها أو أحد الوزراء"[١].

وعلى ذلك فإن وظيفة الرقابة التي تضطلع بها البرلمانات في مختلف دول العالم تستهدف التأكد أو التحقق من مشروعية تصرفات السلطة التنفيذية وسلامة أعمالها، ومدى استهدافها للصالح العام، وتأييدها إن أصابت، ومراجعتها إن أخطأت أو قصرت، ومحاسبتها إن انحرفت عن الطريق السوي وتجاوزت حدود اختصاصها الدستوري[٢]. وتعرَّف الرقابة بالمعنى السياسي" كون البرلمان المؤسسة النيابية للدولة التي تحتضن فكرة سيادة الشعب على الحكم وتمثل الطرف الأول في العقد الاجتماعي الذي تبرمه نيابةً عن المجتمع مع الحكومة"[٣].

وعرَّفها أخرون بأنها" وظيفة تقوم بها السلطة المختصة بقصد التحقق من أن العمل يسير وفقاً للأهداف المرسومة بكفاية وفي الوقت المحدد لها"[٤]. وساهمت عوامل سياسية واقتصادية في نشوء الرقابة البرلمانية، ويدلنا التاريخ الدستوري للأنظمة النيابية على أن الوظيفة الرقابية أسبق في نشأتها من الوظيفة التشريعية؛ ذلك أنَّ البرلمانات قامت في أول عهدها للموافقة على الضرائب التي يحتاج إليها الحكام، وتطورت تدريجياً إلى أن أصبح للبرلمان حق الرقابة الكاملة على الشؤون المالية للدولة. ففي بريطانيا مهد النظام البرلماني وبإعلان قانون الحقوق١٦٨٩م،

---

[١] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية.....، مرجع سابق، ص ١٧.

[٢] د. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية، المجلد الرابع، ٢٠٠٨م، ص١٣.

[٣] مجلس الشعب السوري، أدوات الرقابة البرلمانية على الحكومة، ١٦أيار ٢٠٠٩م، ص ٢، متاح على موقع المجلس www.parliament.gov.sy

[٤] د. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣-٢٠٠٩م)، بحث منشور في مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، المجلد(٢٥)، العدد(٩)، ٢٠١١م، ص ٢٣٥٠.

أصبح البرلمان بموجبه السلطة المختصة بفرض الضرائب واعتماد تقديرات النفقات العامة اعتماداً مسبقاً، وبهذا تحققت أولى دعائم النظام البرلماني الحقيقي.

وأجمع الفقه الدستوري على أن دور البرلمان في الرقابة لا يقل أهميةً عن دوره التشريعي؛ فالرقابة الواعية واليقِظة على الإدارة الحكومية أمرٌ مهمٌ للغاية، شأنها في ذلك شأن التشريع تماماً، ولهذا فإنه من الخطأ الفادح الاعتقاد بأن البرلمان ما هو إلا مجلس للتشريع فقط، فالواقع يؤكد لنا بأن الأعمال التشريعية لا تهيمن إلا على حوالي نصف الوقت الذي يعقد فيه البرلمان جلساته، أما النصف الآخر من الوقت البرلماني فهو مخصص للرقابة على مختلف أوجه النشاط الحكومي. فقد أصبحت الوظيفة الرقابية عملاً هي الشغل الشاغل لمعظم برلمانات الدول النامية، التي تتمتع بدرجة من الديمقراطية والتوازن بين السلطات، وتعود الأهمية الكبيرة للوظيفة الرقابية لعددٍ من الأمور التي أملتها التطورات السياسية، أهمها[1]:

١ -هيمنة الحكومة على صنع السياسات العامة، فهي مصدر معظم التشريعات، وتملك القدرة على التنفيذ، وهي المخولة بوضع اللوائح التنفيذية للقوانين؛ لذلك تتجه البرلمانات في ظل هذه الأوضاع إلى تفعيل ما هو ممكن من وسائل وأليات للمساهمة في صناعة القرار وأهمها الرقابة.

٢ -تصبح الرقابة من أهم الوسائل المتبقية أمام المعارضة للتأثير في السلطة التنفيذية، ولا سيما في ظل وجود تكتل أو أغلبية حزبية كبيرة في البرلمان مؤيدة للحكومة وذلك بحكم التوازنات السياسية والحزبية فيه.

٣ -إن الثقافة السياسية السائدة في المجتمع قد تنظر إلى الدور الرقابي للبرلمان بشكل أكثر تقديراً وإعجاباً من نظرتها لدوره التشريعي.

وإنَّ قيام المؤسسة البرلمانية بالدور الرقابي المطلوب، يتطلب توافر شرطين رئيسيين: **الشرط الأول: يتعلق بالمجالس النيابية ذاتها**، إذ يفترض أن تتحقق فيها "السلطة والقدرة والرغبة في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية". وتتحدد **السلطة**

[1] د. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص١٣. وللمزيد راجع: بدر الدين شلالقة، رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمة لخضر- الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية،٢٠١٧-٢٠١٨م، ص ٣١-٣٦.

الكافية للاضطلاع بدور الرقابة من خلال الإطار القانوني، و**القدرة** على ممارسة الرقابة . وقد يتوفر للمجلس النيابي الإطار القانوني والإمكانيات المادية والبشرية للرقابة من الناحية القانونية، ولكن من دون أن يكون لدى المجلس ونوابه **الرغبة** أو **الإرادة** الكافية لممارسة هذا الدور، ذلك أن هذه الرغبة تتأثر بالأجواء السائدة في البلاد؛ أي خارج نطاق العمل البرلماني. أما **الشرط الثاني: يتعلق بالظروف العامة التي تعمل فيها المجالس النيابية** ، ذلك أن جهوزية المجلس للقيام بدوره الرقابي تتأثر بالبيئة الخارجية، أي بعوامل موجودة خارجه، منها نوع الثقافة السياسية السائدة في البلاد[1].

وفي الأنظمة البرلمانية محل دراستنا نجد أن هناك إقراراً دستورياً بحق البرلمان في الرقابة على أعمال الحكومة، وبما أن البرلمان يمكن أن يتكون من مجلسين تشريعيين، فتكون سلطة الرقابة للمجلس الأدنى والمنتخب ديمقراطياً من قبل الشعب كما في بريطانيا والعراق، فمثلاً، يتولى الرقابة في بريطانيا مجلسي البرلمان أي مجلس العموم ومجلس اللوردات، غير أن مجلس العموم يمارسها بصورة أقوى وأكثر فاعلية من مجلس اللوردات، أما في لبنان فإن البرلمان اللبناني مكون من مجلس واحد وتقع الرقابة البرلمانية على كاهله.

وتعتبر الوسائل والإجراءات الرقابية أساس الديمقراطية النيابية البرلمانية في عالمنا المعاصر، ولكن هناك مجموعة من المعوقات التي أدَّت إلى التأثير السلبي على فعالية تلك الوسائل الرقابية، وأدت بالنتيجة إلى الحد من تأثيرها بشكلٍ واضح. وبالتالي سوف نتطرق لهذه الوسائل الرقابية، ومدى الاختلاف والتشابه بينها في الدول محل المقارنة، وأسباب ضعف تأثير هذه الوسائل والنتائج المترتبة عليها، وذلك وفقاً للآتي:

المبحث الأول: السؤال البرلماني

المبحث الثاني: المناقشات العامة

المبحث الثالث: التحقيق البرلماني

---

[1] د. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص١٤.

المبحث الرابع: الاستجواب

المبحث الخامس: المسؤولية السياسية الوزارية

المبحث الأول

السؤال البرلماني Parliamentary Question

إنَّ الأسئلة البرلمانية هي إحدى الأدوات الرقابية المهمة التي تمكِّن أعضاء البرلمان في النظام البرلماني من أداء واجبهم في رقابة أنشطة الحكومة المختلفة، وهي الوسيلة الأكثر شيوعاً لمباشرة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، إذ يحق لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه أسئلة إلى أي من الوزراء في كل ما يتعلق بأعمال ونشاطات وزارته، بغية الاستطلاع عن أمر من الأمور، فيحق للسلطة التشريعية أن تنتقد سياسة الحكومة من خلال تلك الأسئلة التي توجه للوزارة في مجالات دورها السياسي والاقتصادي والاجتماعي والإداري، لتجعل منها أداة ديمقراطية في خدمة الشعب، ومن خلال استقلال أعضاء البرلمان الذين يعملون من أجل المصلحة العامة للشعب، وقد نصت النظم السياسية المقارنة محل البحث على السؤال في صلب دساتيرها، وهو ما يعد اعترافاً لهذا الأسلوب بالصفة الدستورية، فيما عدا النظام البرلماني الإنجليزي، بالنظر إلى كون الدستور الإنجليزي من الدساتير المرنة العرفية[1].

وبالتالي سنتطرق إلى السؤال البرلماني من خلال المطالب الأتية:

المطلب الأول : السؤال البرلماني في بريطانيا

المطلب الثاني : السؤال البرلماني في العراق ولبنان

---

[1] كالدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م في المادة (٦١/سابعاً / أ) منه، والدستور الأردني لعام ١٩٥٢ مع تعديلاته في المادة (٩٦) منه، والدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢ في المادة (٧٤) منه.

المطلب الأول
السؤال البرلماني في بريطانيا

إنَّ السؤال البرلماني في بريطانيا هو أحد الوسائل لمراقبة الحكومة عند القيام بمهامها، ويعد الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. إذ يحق لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجِّه أسئلة إلى أيٍّ من الوزراء في كل ما يتعلق بأعمال ونشاطات وزارته، وعلى ذلك فالسؤال هو استيضاح لجلاء أمر غامض أو مجهول، فيطلب بواسطته عضو البرلمان من الوزير المختص معلومات بشأن موضوع معين، وقد يراد من السؤال حث الوزير المختص أو الحكومة بصفةٍ عامة على اتخاذ إجراء معين لمواجهة مشكلة أو موضوع ما. ويقدَّم السؤال عادةً إلى الوزير المختص شفاهةً أو كتابةً، كما أنَّ الإجابة عليه إما أن تكون شفهية أو كتابية حسبما يريد العضو مقدم السؤال. وتبدو أهمية السؤال بصورةٍ واضحة في مجلس العموم البريطاني باعتباره المجلس المختص بمراقبة النشاط الحكومي[1].

وسنتحدث عن ماهية السؤال البرلماني ونشأته وأنواعه والإجراءات التي يتم من خلالها السؤال البرلماني في بريطانيا وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: ماهية السؤال البرلماني

الفرع الثاني: أنواع السؤال البرلماني

الفرع الثالث: إجراءات وتقييم السؤال البرلماني

---

[1] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية...، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

. ٣٢٤ .

الفرع الأول
ماهية السؤال البرلماني

نشأ وتطور السؤال كوسيلة رقابية في إنجلترا مهد النظام النيابي البرلماني، ومنها انتقل إلى الدول التي أخذت بأسس وقواعد النظام البرلماني، وهذه الوسيلة من الممارسة البرلمانية تعود في أصولها إلى القرن السابع عشر وأوائل القرن الثامن عشر، وللمفارقة أن نشأة السؤال البرلماني في إنجلترا لم تكن مقصودة أو مدبر لها، وإنما جاءت عفوية وتلقائية[1]. ولم يتم الاتفاق على تعريف جامع مانع للسؤال، فقد تعددت تعريفاته، ومنها ما جاء موجزاً ومنها ما جاء وافياً وواضحاً أو على العكس من ذلك، حيث عرف الفقهاء الإنجليز ومنهم الفقيه برادلي، السؤال بأنه " وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، يستطيع بموجبها أي عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى أي عضو في الحكومة أي سؤال في شأن من الشؤون العامة التي تدخل في اختصاصاته، وذلك بقصد الحصول على معلومات معينة أو الحض على اتخاذ إجراء معين"[2]. ويفهم من هذا التعريف أن السؤال حق مقرر لكل عضو من أعضاء البرلمان بمجلسيه ولا يشترط تقديمه من قبل عدد معين من الأعضاء، ويمكن توجيهه إلى أي عضوٍ من أعضاء الحكومة بما فيهم رئيس الوزراء نفسه، كما يجب أن ينصب السؤال على موضوع معين يدخل في اختصاصات من يوجه إليه السؤال ويكون

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ....، مرجع سابق، ص ١٠٩. وللمزيد من التفاصيل عن السؤال البرلماني ونشأته راجع: مريم اليامي، حق السؤال البرلماني، دراسة مقارنة، معهد البحرين للتنمية السياسية، ٢٠١٧م، ص ٣٨-٤٣. ، حسام مخلوف، السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٢م، ص ٧٨ وما بعدها. د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون...، مرجع سابق، ص ٢٧٤ وما بعدها.

Colin Turpin and Adam Tomkins, British Government and The Constitution, op.cit. PP.611-614.

[2] **UK House of commons** ,Parliamentary Question, London, House of commons information office ,procedure series, fact sheet P 1 , Parliamentary copyright, Revised August 2010.

الغرض منه الحصول على معلومات بشأن موضوع معين أو ممارسة الضغط على الحكومة لاتخاذ إجراء معين لمواجهة مشكلة أو موضوع معروف[1].

أما الفقهاء العرب فقد عرَّف البعض منهم السؤال بأنه " استفسار عن أمر لا يعلمه العضو للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة من أمر من الأمور"[2]. وعرَّفه كذلك البعض الآخر بأنه " تقصي العضو البرلماني أمراً معيناً من رئيس مجلس الوزراء أو من وزير مختص...."[3].

وللسؤال البرلماني أهداف متعددة من أهمها: الاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو في البرلمان مقدم السؤال، والتحقق من حصول واقعة وصل علمها إلى العضو السائل، والوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمرٍ من الأمور العامة[4].

وتبرز أهمية السؤال البرلماني في تبادل الحوار بين البرلمان والحكومة، وقد يكون وسيلة لتحقيق أغراض الدعاية الحزبية، وإظهار المهارة البرلمانية للنائب، وتوثيق الصلة بين النائب وناخبيه، ووسيلة للناخبين للحصول على استشارة برلمانية، والكشف عن المخالفات المرتكبة من قبل أجهزة السلطة التنفيذية ومتابعة تنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات الوزارية[5].

ومما سبق نرى أنَّ السؤال البرلماني وسيلة رقابية يمتلكها البرلمان في مواجهة الحكومة، ويكون منصوص عليها في الدساتير أو القوانين الأساسية للدول، وله أربعة أركان وهي الشخص موجه السؤال(النائب) والشخص الموجه إليه(الوزير) ،وموضوع السؤال وأخيراً الهدف من السؤال، وذلك حتى يقوم السؤال البرلماني بشكله الدستوري الصحيح.

ولقد ظهرت الأصول التاريخية للأسئلة البرلمانية في بريطانيا باعتبارها مهد النظام البرلماني، ومن المتفق عليه أن السؤال قد بدأ في مجلس اللوردات عام ١٧٢١م

---

[1] حسام مخلوف، السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص٦٢-٦٣.

[2] د. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، ١٩٩١م، ص٩.

[3] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص ١٠.

[4] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة...، مرجع سابق، ص ٢٦٤-٢٦٥.

[5] حسام مخلوف، السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ١٠٢-١٠٧.

حينما وجه أحد النبلاء "إيرل كاوبر" سؤالاً للوزير الأول فيما إذا كانت لديه أية معلومات أو حقائق عن الإشاعة التي يتم الترويج لها بخصوص هروب أمين الصندوق الرئيس لشركة البحر الجنوبي المدعو "روبرت نايت " من البلاد، ثم اعتقاله في بروكسل، فقام الوزير الأول وكان حينذاك "إيرل سندرلاند" بالرد على هذا السؤال وتقديم كل الحقائق المتصلة بهذه القضية[1]. وبدأ في مجلس العموم في سنة ١٧٨٣م، فإن أول حكم أو قرار مسجل بخصوص الأسئلة كان مقدماً من قبل رئيس المجلس ، فعلى إثر السؤال الذي وجهه أحد أعضاء المجلس إلى" أدموند بورك" وكان حينذاك رئيس دائرة صرف الرواتب وهو منصب يعادل وزير الخزينة، جرت مناقشات استمرت لفترةٍ طويلة وترتب عليها أن قرر رئيس المجلس الآتي: إن هذه المحادثات هي بالأصل خارجة عن النظام، غير أنه بحسب رأيي يحق لأي عضو في المجلس أن يطرح سؤالاً ما على الوزير أو المسؤول الحكومي، كما أن ذلك الشخص الموجه إليه السؤال يملك الحق في الإجابة أو عدم الإجابة على السؤال المطروح عليه، وذلك حسبما يعتقده مناسباً، وكل ذلك بغرض استعلام البرلمان عن أحد الأمور التي يجهلها أحد أعضاء البرلمان من الحكومة[2].

وعلى الرغم من أن الأسئلة البرلمانية كان استعمالها نادراً نسبياً حتى القرن التاسع عشر فإنها اليوم تعد سمةً مهمة من سمات الديمقراطية البريطانية، حيث يتم حالياً توجيه خمسين ألف سؤال سنوياً للحكومة، وتجدر الإشارة إلى أن جميع الأسئلة البرلمانية –سواءً كانت أسئلة شفهية أم أسئلة كتابية -يتم تسجيلها في محضر رسمي وتعرف محاضر جلسات البرلمان الوطني باسم Hansard، وهي متاحةً بسهولة لكل من يرغب في الاطلاع على محتوياتها[3].

---

[1] مريم اليامي، حق السؤال البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٩.

UK House of commons ,Parliamentary Question, op. cit, P.2.

[2] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية..، مرجع سابق، ص ١١١.

[3] http: // www. Publications. Parliament.uk /pa/cm/cmpubns.htm

د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ١١٢-١١٣.

وهناك اجماع فقهي على أنَّ السؤال حق شخصي، وهذا الحق يقيم علاقة خاصة بين العضو السائل والوزير الذي يوجه إليه السؤال، إلا أن بعض القواعد الجديدة قد خففت من هذه الصيغة الشخصية وأول هذه القواعد هي القواعد المتعلقة بالأسئلة الإضافية الشفهيةOral supplementary questions ، فعلى الرغم من أن التقاليد البريطانية لم تكن تسمح بالأسئلة الإضافية فإن التطور التاريخي أدى إليه، حيث يجري العمل حالياً في البرلمان البريطاني على السماح للعضو مقدم السؤال أن يسأل سؤالاً إضافياً، كما يجوز لغيره من أعضاء البرلمان أن يسأل السؤال الإضافي بعد تصريح رئيس البرلمان له[1].

وطبقاً لما يجري العمل حالياً في مجلس العموم، فإنه يجب أن تتوفر في الأسئلة عدة شروط حتى يمكن قبول تقديمها إلى البرلمان وهي نوعين إما شكلية أو موضوعية[2]،فالشروط الشكلية متعددة منها: ١ -يجب أن يكون السؤال محرراً بالكتابة وهذا الشرط منطبق على السؤال الشفهي أو المكتوب أو المستعجل ما عدا السؤال الإضافي لأنه ينصب أساساً على المسائل التي قد تترتب على إجابة الوزير على السؤال الأصلي. ٢ -يجب أن تكون الأسئلة موجزة. ٣ -يجب أن تكون متفقة مع الأعراف والتقاليد البرلمانية السائدة. ٤ -يجب ألاَّ يمس السؤال بأمر أو قضية معلقة أمام القضاء. ٥ -يجب ألاَّ يكون السؤال مكرراً، أو سبقت الإجابة عليه. ٦ -يجب ألاَّ تكون عبارات السؤال مشينة وشخصية أو شائعات. ٧ -ألاَّ يكون السؤال مخالفاً للدستور والقوانين والأنظمة النافذة.

أما الشروط الموضوعية فتتمثل في: ١ -يجب أن تكون الأسئلة بهدف إما الحصول على معلومات من الوزراء بشأن موضوع معين أو لممارسة الضغط لاتخاذ إجراء معين أو موضوع معروف. ٢ -يجب أن تكون الأسئلة استفهامية في صيغتها،

---

[1] سيدني د. بايلي ، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، مرجع سابق، ص ١٠٤.

[2] للمزيد من التفاصيل عن الشروط الشكلية والموضوعية للسؤال البرلماني راجع: د. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ٧٠-٨٣. ، د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، مرجع سابق، ص ٢٩. ، د. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية.....، مرجع سابق، ص ٢٣٥٣-٢٣٥٥.

UK House of commons, parliamentary Question, op. cit, p. 3.

وتتصل بموضوعات يكون الوزير الموجهة إليه مسؤولاً رسمياً بصفة وزير. ٣ - الأسئلة التي تسعى لإبداء الرأي في مسألة تتصل بالقانون تعتبر خارجة عن النظام نظراً لأن المحاكم هي المختصة بالفصل فيها. ٤ - من غير المسموح أن تتضمن الأسئلة طلب معلومات تكون متوفرة بسهولة في مكان آخر.

الفرع الثاني

أنواع السؤال البرلماني

يجري العمل في البرلمان البريطاني بصفةٍ عامة وفي مجلس العموم بصفةٍ خاصة على تقسيم الأسئلة البرلمانية إلى أربعة أنواع رئيسية وهي كالآتي[١]:

أولاً -الأسئلة الشفهية Oral questions: وهي الأسئلة التي يجيب عليها الوزير المسؤول شفاهةً بأن يدلي بإجابته عنها في المجلس الذي ينتمي إليه العضو السائل، أي أن هذا السؤال يستدعي حضور العضو الحكومي المسؤول في الجلسة للإجابة على هذا السؤال بعكس السؤال المكتوب الذي لا يتطلب ذلك، حيث يكتفى عادةً بوصول الإجابة إلى العضو السائل. وفي هذه الحالة يكون العضو الذي تقدم بالسؤال وحده حق التعليق على الإجابة التي قدمها الوزير المسؤول، ولا يجوز لغيره من الأعضاء أن يعلق على إجابة الوزير[٢]. ويسمى هذا النوع بالأسئلة المنجمة أي تلك التي يؤشر على المستند الخاص بها بعلامة النجمة، وذلك لتمييزها عن الأسئلة التي يطلب فيها مقدمها من المسؤول الحكومي الإجابة عليها بصورةٍ كتابية[٣].

والأسئلة الشفهية قد تكون بسيطة تنحصر العلاقة في هذا النوع من السؤال بين السائل والمسؤول فقط، ولكن إذا اتضح عدم كفاية الإجابة فإنه يسمح للعضو

---

[١] د. ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص ١١٨-١١٩.
مريم اليامي، حق السؤال البرلماني، مرجع سابق، ص ٨٥ وما بعدها.
UK House of commons, parliamentary Question, op. cit, p. 2.

[٢] وهذا هو الفارق بين السؤال المكتوب والسؤال الشفهي إذ أن كل الأسئلة تقدم كتابةً. انظر: د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، مرجع سابق، ص ٦٣.

[٣] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.....، مرجع سابق، ص ١١٦.

البرلماني بتوجيه سؤال إضافي متعلق بالموضوع الأصلي في ذات الجلسة وبدون إخطار سابق حيث اعتبر المجلس هذا الإجراء قاعدة عرفية، وعندها يسمَّى بالسؤال الشفهي مع المناقشة. وبذلك يعد السؤال الشفهي وسيلة فعالة و مربكة للحكومة وتسبب لها الحرج[1].

وتشير الإحصائيات الرسمية إلى أنه من بين حوالي ٤٠ ألف سؤال تقريباً يُسأل في كل عام كان هناك فقط حوالي ثلاثة آلاف سؤال من هذا النوع أجيب عنها من قبل الوزير المختص داخل قاعة مجلس العموم[2].

ثانياً -الأسئلة الكتابيةWritten Questions : وتسمى الأسئلة غير المنجمة وهي الأسئلة الموجهة من عضو البرلمان إلى الوزير أو أحد أعضاء الحكومة ويطلب فيها أن تكون الإجابة بصورة خطية، ولا يحرر على مستند السؤال علامة النجمة، ويلجأ أعضاء البرلمان إلى هذا النوع من الأسئلة لأنها تعد مصدراً مهماً لجمع وانتزاع معلومات من الحكومة تكون أكثر تفصيلاً من تلك التي يحصلون عليها عن طريق الأسئلة الشفهية، ومن ناحيةٍ أخرى تتيح للنواب الذين تنقصهم الجرأة والفصاحة أن يستخدموا هذا الحق[3].

وتشير الإحصائيات الرسمية إلى أن الغالبية العظمى من الأسئلة البرلمانية المجاب عنها في كل دورة برلمانية هي أسئلة من هذا النوع، أي أسئلة مكتوبة، ففي السنة التشريعية لعام ٢٠٠٢ -٢٠٠٣م تم إدراج حوالي(١١٤,٤١٥) سؤالاً، وأجيب عنها، ومن بين هذا العدد تلقى البرلمان من الحكومة حوالي (٥٠٠٠٠) جواب مكتوب[4].

---

[1] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة..، مرجع سابق، ص ١٥٧.

[2] **UK House of commons**, parliamentary Question, op. cit, P. 2.

[3] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ١١٧. ويعد البرلمان منصة تستعملها المعارضة باستمرار بلفت النظر إلى تصرفات الحكومة وتوجيه النقد لها بصفة علنية والتعريف بمواقف بديلة لها والكشف عن ظواهر الخلل التي تعتريها واستمالة الرأي العام حتى يتعاطف مع المعارضة في المسائل المطروحة، ومن ذلك تشهير المعارضة المحافظة بمرونة تعامل الحكومة العمالية مع مسألة الهجرة غير القانونية وعدم جدواها بعد العثور على ثمان وخمسين شخصاً ميتاً إثر اختناق تنفسي داخل إحدى الشاحنات المبردة بإحدى الموانئ البريطانية في أواسط حزيران سنة ٢٠٠٠م. انظر: د. الأزهر بوعوني، الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مرجع سابق، ص ٨١.

[4] **UK House of commons**, parliamentary Question, op. cit, P. 11.

ويعرف مجلس العموم حالياً ثلاثة أنواع من الأسئلة المكتوبة[1]:

١ -الأسئلة التي أدرجت في الأصل لكي يجاب عنها شفاهةً، ولكن لم يتم تناولها بسبب ضيق الوقت خلال الموعد المخصص للأسئلة البرلمانية الشفهية، فمثل هذه الأسئلة تتحول إلى أسئلة كتابية ويتلقى مقدموها بخصوصها إجابات مكتوبة.

٢ -الأسئلة الكتابية العادية، وهي تلك الأسئلة التي لا تتطلب بالضرورة أن يجاب عنها في يوم محدد.

٣ -الأسئلة التي تتطلب إجابة مكتوبة في يومٍ محدد.

ثالثاً -الأسئلة المستعجلة Urgent questions: وهي تلك الأسئلة التي تفترض ظهور مسائل مستجدة تكون ملحة وعاجلة بحيث يكون عنصر الوقت ضرورياً لعضو البرلمان، فمثل هذه الأسئلة لا تتطلب إخطاراً مسبقاً عنها كما في الأحوال العادية بالنسبة للسؤال العادي. ويقدم السؤال العاجل إلى رئيس المجلس The speaker قبل ظهر اليوم الذي يرغب العضو أن تتم فيه الإجابة على سؤاله. ويشترط في هذا السؤال أن يكون ذا صفةٍ ملحة وعاجلة وأن تكون لهذا السؤال أهمية عامة[2].

ويملك رئيس مجلس العموم الصلاحية في تقرير مدى توافر هذه الشروط، فإذا توافر الشرطان يتم على الفور إبلاغ الوزارة المختصة به، ويدرج في جدول الأعمال ويجاب عليه مباشرةً بعد انتهاء المدة المخصصة للأسئلة العادية، وغالباً ما يستخدم هذا النوع من الأسئلة بواسطة زعيم المعارضة للحصول على إجابات سريعة كما في حالة الاضراب الذي يؤثر على سير المرافق العامة أو حدوث موجة عنف غير اعتيادية في البلاد[3].

---

[1] **UK House of commons**, parliamentary Question, op. cit, P .10.

د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٢٨٣.

[2] **[H. C. S. O.** NO.21(2)**]**.

Alex Carroll, constitutional and administrative law, Op. Cit , P.167 .

[3] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة..، مرجع سابق، ص ١٥٨.

وتشير الإحصائيات الرسمية إلى أنه في الوقت الحاضر تتم الموافقة على حوالي أربعين سؤالاً لكل دورة برلمانية، أي بمعدل أربعة أو خمسة أسئلة في الشهر الواحد يتم طرحها والإجابة عليها من قبل الجهات المختصة في مختلف الوزارات الحكومية[1].

وقد بلغ عدد الأسئلة المستعجلة منذ عام (٢٠٠٥ حتى ٢٠٠٩م)حوالي (٥١) سؤالاً، وازدادت تلك الأسئلة بشكلٍ ملحوظ في الدورات البرلمانية (٢٠١٠م - ٢٠١٤م) وبلغت (١٩٦) سؤالاً، أما في عام (٢٠١٥ -٢٠١٦م) فقد بلغت الأسئلة المستعجلة حوالي (١٥١) سؤالاً، وفي العام من (٢٠١٧ -٢٠١٩م) فقد زادت الأسئلة المستعجلة كثيراً وبلغت حوالي(٢٤٨) سؤال[2].

ومن الأمثلة الحديثة على هذا النوع من الأسئلة[3]: ١ -السؤال المستعجل حول استحقاق رعاية الأطفال الجاري في ٦ أيلول ٢٠١٧م. ٢ -السؤال المستعجل حول مراجعة آلات الألعاب في ٣١ تشرين الأول ٢٠١٧م. ٣ -السؤال المستعجل حول هجمات طالبان و داعش الأخيرة في أفغانستان في ٢٩ كانون الثاني ٢٠١٨م. ٤ - السؤال المستعجل حول تقرير عن قانون الصحة العقلية في ٢٧ شباط ٢٠١٨م. ٥ - السؤال المستعجل الذي طرحه وزير الظل للثقافة والإعلام والرياضة توم واتسون بعد خرق البيانات على whats App في ١٥ أيار عام ٢٠١٩م.

رابعاً -الأسئلة المتشابكة Cross-cutting questions: وهو نوع من الأسئلة البرلمانية استحدث مؤخراً، الهدف منه إتاحة الفرصة لأعضاء البرلمانMBs بتوجيه أسئلة شفهية إلى عددٍ من الوزراء حول موضوع معين تشترك في تحمل أعبائه ومسؤولياته عدد من الوزارات الحكومية؛ أي أن هذه الأسئلة تشترك في الإجابة عنها أكثر من وزارة حكومية. وتجدر الإشارة إلى أن أول جلسة لمناقشة هذا النوع من الأسئلة عقدت بتاريخ ٢٣ كانون الثاني عام ٢٠٠٣م في مبنى البرلمان، وكانت هذه الجلسة تدور حول سياسة الشباب ،وقد حضرها أربع وزراء صغار وممثلون عن

---

[1] **UK House of commons**, parliamentary Question, op. cit, P.12.

[2] **Sarah priddy** , Number of Urgent questions in the house of commons since 1997 , house of commons library, CBP08344, 22 May 2019, PP.2-4.

[3] انظر موقع البرلمان البريطاني: WWW. Parliament. UK

وزارات الثقافة والإعلام والرياضة، ووزارة الصحة، ووزارة التعليم والمهارات ، ووزارة الداخلية . ومنذ ذلك الحين أصبح يعقد في قاعة ويست مينستر جلسات لمناقشة مثل هذه الأسئلة مثل السؤال المتعلق بموضوع المعيشة الصحية في ١٣ شباط عام ٢٠٠٤م،ومن المتوقع في المستقبل ان تخصص أربع فترات في كل دورة من دورات البرلمان لمناقشة مثل هذا النوع من الأسئلة[١] ولم يتم استخدام هذا الإجراء منذ ذلك الحين.

الفرع الثالث

إجراءات وتقييم السؤال البرلماني

إنَّ إجراءات تقديم السؤال البرلماني، وإدراجه في جدول الأعمال المتبعة في مجلس العموم، تبدأ برغبة أحد أعضاء البرلمان في أن يوجه سؤالاً إلى الوزير المختص بخصوص موضوع ما يدخل في دائرة اختصاصه، أو إلى رئيس الحكومة بخصوص السياسة العامة التي تنتهجها الحكومة في إدارة شؤون البلاد، وينبغي على عضو البرلمان الراغب في توجيه سؤال ما إلى أحد الوزراء أن يقدم إشعاراً خطياً بذلك بالصيغة المحددة من قبل رئيس مجلس العموم إلى مكتب المجلس[٢].

ولقد أنشئ مكتب المجلسTable office خلال الحرب العالمية الثانية بسبب ضغط العمل الهائل، وذلك بهدف التعامل مع الأسئلة البرلمانية والاقتراحات الأخرى، ولتقديم النصيحة بخصوص الإجراءات الواجب على الأعضاء التقييد بها، ويضم هذا المكتب عدداً من الموظفين يسمون كتّاب المجلس The clerks of the house وهؤلاء يعملون وفقاً لتوجيهات وتعليمات رئيس مجلس العموم[٣]. كما يجب على العضو مقدم السؤال ان يحدد في ورقة الطلب التي يسلمها للموظف المختص ما إذا

---

[١] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ١٢١-١٢٣.

UK House of commons, parliamentary Question, op. cit, P.12.

[٢] " Notices of questions shall be given by members in writing to the Table office in a form determined by the speaker ". [**H. C. S. O.** No.22 (1)].

[٣] **UK House of commons**, parliamentary Question, op. cit, P.4.

كان يريد أن يتلقى جواباً شفهياً أم جواباً مكتوباً على سؤاله[1]، فإذا كان العضو يرغب في الحصول على إجابة شفهية، فيجب عليه أن يؤشر على ورقة الطلب الخاصة بذلك بعلامة النجمة كما ذكرنا عندما درسنا أنواع السؤال البرلماني، أما إذا لم يقم العضو بوضع علامة النجمة على ورقة الطلب فإن السؤال في هذه الحالة يُعامل على أنه يتطلب إجابة مكتوبة. وجدير بالذكر أن العضو مقدم السؤال بإمكانه أن يبين التاريخ الذي يطلب فيه الإجابة على سؤاله إذا طلبها مكتوبة[2]. أما إذا كان يطلب أن تكون الإجابة شفهية، فإن أول يوم سوف يظهر فيه الوزير المختص بالرد على سؤاله في نظام الدورية، يعتبر يوم الإجابة، هذا ما لم يحدد العضو الميعاد الذي يطلب فيه الإجابة على سؤاله شفاهةً[3].

وإن الأسئلة التي تتطلب إجابة مكتوبة، وكذلك أيضاً الأسئلة الشفهية إما أن تسلم من قبل أعضاء البرلمان إلى مكتب المجلس شخصياً، أو من قبل الأشخاص الذين يعملون تحت إمرتهم وتوجيهاتهم المباشرة، كما أنها قد ترسل عبر البريد، أو قد يتم إدراجها بصورة إلكترونية من خلال أجهزة الكمبيوتر سواء الموجودة في مبنى البرلمان" ويست مينستر "أو في أي مكان آخر في المملكة المتحدة أو في العالم(بشرط ان يتم ربط جهاز الكومبيوتر بشبكة المعلومات البرلمانية)، و يتم إدراج حوالي (٢٠٪) من الأسئلة البرلمانية إلكترونياً، وفي حال لم تُسلم الأسئلة المكتوبة من قبل عضو البرلمان شخصياً فإنها يجب أن تحمل توقيعه، كما أن هذا العضو قد يوقع بالنيابة عن عضو آخر، ويشار هنا إلى أن الأسئلة قد ترسل بالبريد فقط عندما يزود العضو مكتب المجلس بمستند يوقع عليه من قبله يفيد بأن الأسئلة التي تحمل

---

[1] "A member shall indicate on the notice of any question whether it is for oral or written answer…" [**H**. **C**. **S**. **O**. NO.22 (3)].

[2] " And A member may indicate a date for answer of question for written answer in accordance with paragraph (4) of this order…" [**H**. **C**. **S**. **O**. NO.22 (3)].

[3] [**H**. **C**. **S**. **O**. NO.22 (5)].

توقيعه وترد في عنوان البريد الإلكتروني الخاص بالبريد المعطى له هي أسئلة سليمة وموافق عليها من قبل هذا العضو[1].

أما بالنسبة لمواعيد الإجابة على الأسئلة فيتم تخصيص وقت محدد للأسئلة في كل جلسة للبرلمان حيث يخصص المجلس ساعة كاملة في بداية كل جلسة للأسئلة البرلمانية على مدى جلسات المجلس خلال الأسبوع، والتي تصل إلى أربع جلسات في أيام الأثنين والثلاثاء والأربعاء والخميس[2]. ويسمَّى هذا الوقت وقت الأسئلة حيث يجب أن يصاغ السؤال شفهياً ويتم التقيد بوقت الأسئلة بدقةٍ متناهية حيث يقوم رئيس المجلس بقراءة رقم السؤال فقط اختصاراً للوقت ، ثم يتولى الوزير الإجابة عنه ثم تعطى الكلمة للعضو السائل الذي يمكن أن يشكر الوزير أو يشير عند اللزوم بأنه غير راضي عن الإجابة وعندها يمكن أن يوجه سؤالاً إضافياً للوزير مرتبط بالسؤال الأول، كما قد يسمح رئيس المجلس للأعضاء الآخرين بطرح أسئلة إضافية أخرى من جانبهم[3].

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ١٢٥-١٢٦.

UK House of commons, parliamentary question, op. cit, P.4.

ولكن هناك بعض الأسئلة التي قد يحكم عليها بأنها خارجة عن النظام(out of order questions) وبالتالي لا يجوز مناقشتها داخل المجلس مثل: ١-الأسئلة التي لا تتصل بممارسة الوزير لسلطاته القانونية. ٢-الأسئلة التي تناقش دور أو سمعة الملك ومكانته (الملكة حالياً).٣-الأسئلة التي تتضمن تعبيرات بلاغية أو تحاورية أو تهكمية سافرة او هجومية.٤-الأسئلة التي تتعلق بموعد حل البرلمان. ٥-الأسئلة التي تتعلق بقضية منظورة من قبل إحدى اللجان البرلمانية. ٦-الأسئلة المجاب عنها سابقاً. ٧-الأسئلة التي تتعلق بقضية منظورة أمام القضاء. ٨-الأسئلة التي تتصل بقضايا تم معالجتها خلال المناقشات في الدورة البرلمانية. ٩-الأسئلة التي تتعلق بقضايا تم نقلها أو إحالتها إلى البرلمان الاسكتلندي أو الجمعية الوطنية لويلز. انظر:

Alex Carroll, constitutional and administrative law, Op. Cit , P.168.

[2] [**H. C. S. O**. NO.21 (1)].

Joanne Sellick, constitutional and administrative law, Op. Cit , P.73.

[3] بالنسبة لوقت الأسئلة هناك استثناء رئيسي لرئيس مجلس الوزراء حيث يجري العمل حالياً في مجلس العموم على تخصيص فترة زمنية كل أسبوع يقوم خلالها رئيس الوزراء شخصياً بالرد على أسئلة الأعضاء الشفهية ويطلق على هذه الفترة " وقت أسئلة رئيس الوزراء"، وفي الوقت الحاضر يجري العمل في المجلس على أن يقوم رئيس الوزراء بالإجابة عن أسئلة الأعضاء الشفهية من كل يوم أربعاء لمدة ٣٠ دقيقة فقط ، من الساعة ١٢ ظهراً إلى الساعة ١٢:٣٠ حيث تبدأ الجلسة عادةً بسؤال روتيني من النائب عن=

وتترتب على الإجابة عن السؤال البرلماني آثار عديدة ففي حال اقتناع مقدم السؤال بالإجابة، ففي هذه الحالة يكون السؤال قد انتهى تماماً عند هذا الحد، واقتنع مقدم السؤال بالإجابة عليه بشكلٍ صريح من قبل المسؤول المختص في الجلسة شفهياً. أما في حال عدم اقتناع مقدم السؤال بالإجابة عليه بسبب عدم كفاية الرد للإحاطة بكل الجوانب التي أثيرت في السؤال، ففي هذه الحالة يترتب الحق للعضو السائل في أن يطالب بإجابة شافية عن سؤاله[1]. فإن لم يحصل على مثل هذه الإجابة فيمكن حينها إما إحالة موضوع الإجابة إلى أحد اللجان المختصة التي يتضمنها المجلس لتضمين الإجابة معلومات جديدة أو قيام ضرورة لدراسة موضوع الإجابة، أو تحويل السؤال إلى استجواب، وذلك عندما يرفض الوزير المختص الموجه إليه السؤال الإجابة، أو عندما تكون إجابته غير كافية ويكتنفها الغموض أو الشك في مصداقيتها، أو إذا ثبت من خلال الإجابة ما يثبت إدانة الوزير المسؤول، أو عندما تمتنع الحكومة عن الإجابة على السؤال البرلماني خلال المدة الزمنية التي حددها المجلس[2].

وكقاعدة عامة في النظام البرلماني على من وجه إليه السؤال أن يجيب عنه ولكن ماذا يحدث إذا امتنع الوزير الموجه إليه السؤال عن الإجابة عنه؟

إنَّ هناك اختلاف فقهي في الإجابة على هذا السؤال فمنهم من يرى أنه لا التزام على الوزير بالإجابة، ومنهم من يرى كالدكتور سليمان الطماوي بأن السؤال حق أساسي للنائب في النظام البرلماني، ولهذا يجب على الوزير الإجابة عليه، ونحن نؤيد

=ارتباطات رئيس الوزراء ويُعرف هذا بالسؤال المفتوح ، ويعني أنه يمكن للنائب بعد ذلك طرح سؤال إضافي حول أي موضوع أي حوالي الساعتين في الشهر الواحد مقارنةً مع أغلب زملائه الرئيسيين الذين يجيبون مع وزرائهم الصغار عن الأسئلة البرلمانية خلال مدة ساعة واحدة فقط في الشهر. انظر: www. Parliament.uk about/how/business/questions/.

Joanne Sellick, constitutional and administrative law, Op. Cit , P.74.

[1] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية ....، مرجع سابق، ص ٦٧.

[2] إن معظم الأنظمة البرلمانية اتفقت على مجموعة من الشروط لتحويل السؤال إلى استجواب وهي: ١-أن يعلن مقدم السؤال أن إجابة الوزير المختص غير كافية وغير وافية. ٢-أن يطلب عضو البرلمان السائل ذلك بشكل صريح. ٣-أن لا يتم تحويل السؤال إلى استجواب في نفس الجلسة التي يتم فيها الإجابة على السؤال.٤-موافقة المجلس على طلب تحويل السؤال إلى استجواب. انظر: حسام مخلوف، السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ٢٠٤-٢٠٥.

رأيه لأنه يجب على الوزراء احترام سلطة النواب وحصانتهم ويجب على الوزراء الرد على الأسئلة الموجهة إليهم من قبل أعضاء البرلمان بهدف تحقيق الصالح العام وسيادة الديمقراطية[1].

وبالرغم من ذلك جرى العرف الدستوري والتقليد البرلماني في بريطانيا على مبررات لحق الوزير بالامتناع عن إجابة بعض الأسئلة وتبرر رفضه أو حجب المعلومات التي يطلب أعضاء البرلمان تزويدهم بها، ومن أهم هذه المبررات[2]:١ -عدم توفر المعلومات. ٢ -تجاوز تكلفة الأسئلة الحد المقرر. ٣ -أن تتناول الأسئلة مسائل ذات طابع سري يؤدي إفشاؤها إلى الإضرار بالمصلحة العامة.

و اختلف الفقه بخصوص السؤال كوسيلة رقابية وبرزت ثلاثة اتجاهات[3]:

الاتجاه الأول: ينفي عن الأسئلة البرلمانية كونها وسيلة رقابية، ويعتبرها وسيلة من وسائل التعاون وتبادل المعلومات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما الاتجاه الثاني: يرى أن السؤال وسيلة من وسائل الرقابة التي تختلف حسب درجة الحوار باعتبار أن العلاقة بين عضو المجلس التشريعي و وزير من الوزراء علاقة حوار. أما الاتجاه الثالث: يقف موقفً وسطاً بين الاتجاهين السابقين لا ينكر على الأسئلة البرلمانية كونها وسيلة رقابية، أما عن فاعليتها كوسيلة رقابة فإن دورها ضعيف لا يرقى إلى درجة فاعلية الوسائل الأخرى.

وللأسئلة البرلمانية ميزات تتمتع بها، ولكن على الرغم من تلك الميزات فإن لها عدة عيوب[4]، فبالنسبة للميزات فمنها: ١ -إنها فرصة لتقديم بيان أو شرح عن كيفية إدارة شؤون الأمة من قبل الحكومة. ٢ -تتيح الفرصة للمعارضة لاختيار المسائل والقضايا التي قد تربك أو تحرج الحكومة وتكذبها أو تضعف الثقة بها.

---

[1] للمزيد من التفاصيل عن الآراء الفقهية حول امتناع الوزير عن الإجابة على السؤال، انظر: د. دانا عبدالكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٥٩.

[2] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ١٣٦.

[3] د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٣٦٢-٣٦٥.

[4] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ١٣٩ وما بعدها.

Alex Carroll, constitutional and administrative law, Op. Cit , PP.168-169.

٣ -تمثل إجراءً رسمياً معززاً لما يسمى المسؤولية الوزارية. ٤ -تتيح فرصة نادرة أمام أعضاء البرلمان من أصحاب المقاعد الخلفية(وهم الأعضاء الذين لا يتقلدون أي منصب لا في الحكومة ولا في المعارضة، ويجلسون خلف المقاعد الأمامية في مجلس العموم البريطاني) لمساءلة الوزارة عن أمور ومسائل قد تكون من اختيارهم الذاتي.
٥ -تسمح لأعضاء البرلمان لإثارة القضايا المحلية والإقليمية طوال فترة الدورة البرلمانية. ٦ - تعد بمثابة امتحان تجريبي للوزراء أو للكفاءة الوزارية.

أما العيوب فمنها: ١ -إن الفترة المخصصة للرد على أسئلة أعضاء البرلمان واستفساراتهم هي فترة قصيرة جداً. ٢ -إن الإجراء المتعلق بتحديد أيام معينة يتم فيها فقط توجيه الأسئلة إلى بعض الوزراء من شأنه أن يحد بشكل كبير من فرص توجيه الأسئلة للوزراء الكبار، وتراكم الأسئلة وتكدسها بانتظار الرد عليها من قبل الوزير المختص. ٣ -لجوء الحكومة إلى أسلوب المراوغة والتهرب من الإجابة عن بعض الأسئلة الموجهة إليهم بحجة أنها لا تدخل ضمن اختصاصاتهم. ٤ -إن كثيراً من الأسئلة البرلمانية التي تتناول قضايا حساسة ومهمة قد يحكم عليها بأنها خارجة عن النظام.

وبالتالي يعد السؤال وسيلة رقابية جدية، لأن فيه متابعة للكثير من الأمور والتصرفات والأنشطة الحكومية وإذا ما استخدمت الأسئلة بدقة فمن شأنها أن تدفع الحكومة لتلافي الكثير من الاخطاء في نشاطها، ويؤدي إلى حمل الحكومة على الالتزام بالدستور وتوخي الدقة والحذر في تسيير النشاط الحكومي. وهو أداة فعالة للرقابة في بريطانيا، وأن القائمين على أعمال الإدارة الحكومية في إنجلترا يخشون السؤال البرلماني مما يجعلهم يعملون بحرص وعناية ويعدون الملفات بدقة لمواجهة أي احتمال بسؤال برلماني[1]. وقد يحث السؤال الحكومة على العمل باتخاذ إجراء معين لمواجهة مشكلة أو موضوع معين، وقد ساهمت الأسئلة في فعالية دور

[1] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية ....، مرجع سابق، ص ٨٤.
. ٣٣٨ .

مجلس العموم بعد انتقال السلطة إلى يد الحكومة وظهور المسؤولية الوزارية أمام الرأي العام[1].

ومما سبق نجد أنه وبالرغم من أهمية دور السؤال في الرقابة في بريطانيا ، وازدياد عدد الأسئلة في مجلس العموم إلا أنها لم تتعمق في جذور العمل الإداري والعمل السياسي والسبب في ذلك لتطور الأساليب الجديدة الدستورية والإدارية والتي تهدف إلى تفادي الوزير الإجابة عن القرارات الخاصة بالقضايا الشخصية أو التفاصيل الإدارية اليومية، بالإضافة إلى ذلك فإن أعضاء مجلس العموم يفضلون، في بعض الأحيان، مقابلة الوزراء شخصياً لحل المشاكل التي تواجههم بدلاً من توجيه السؤال إليهم. أما الجانب الأخر لقصور وسيلة السؤال يتعلق بفترة الأسئلة، فعلى الرغم من اعتبار فترة الأسئلة من أعظم الضمانات الديمقراطية في النظام البريطاني، إلا أن الفترة المخصصة للرد عن أسئلة أعضاء البرلمان قصيرة جداً حيث تستغرق حوالي ساعة عند بداية أعمال مجلس العموم، وهي فترة غير كافية للرد على تساؤلات الأعضاء واستفساراتهم على نحوٍ مقنع؛ فوجود قيود على وقت وعدد الأسئلة من شأنه تقليل فعالية دور السؤال[2].

وفي بعض الأحيان، استُخدِم السؤال كوسيلة للإشادة بجهود الحكومة وتحسين صورتها أمام الرأي العام بدلاً من أن يكون وسيلة للكشف عن فضائح الحكومة، وقد يلعب الحزب الحاكم دوراً في ذلك من خلال استغلال بعض أعضاء البرلمان من أصحاب المقاعد الخلفية[3].

---

[1] د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة مع المسؤولية....، مرجع سابق، ص ١٣٧-١٣٨.

[2] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان .....، مرجع سابق، ص ١٧٦-١٧٧.

[3] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة .....، مرجع سابق، ص ١٤١.

المطلب الثاني
السؤال البرلماني في العراق ولبنان

سنتطرق للسؤال البرلماني في كلٍ من العراق ولبنان في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: السؤال البرلماني في العراق

الفرع الثاني: السؤال البرلماني في لبنان

الفرع الأول
السؤال البرلماني في العراق

لقد مكّن الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م مجلس النواب العراقي من عدة وسائل رقابية تمكنه من مراقبة عمل الحكومة وتحدد مسؤوليتها أمامه، ومن هذه الوسائل السؤال البرلماني، حيث أقره الدستور في المادة (٦١ / سابعاً/ أ) والتي تنص على أن " لعضو مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء والوزراء، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، ولكلٍ منهم الإجابة عن أسئلة الأعضاء، وللسائل وحده حق التعقيب على الإجابة "[١].

وكذلك نظم السؤال النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في خمس مواد متتالية(من المادة ٥٠ إلى المادة ٥٤). وحسب ما جاء في النظام الداخلي فإن الغرض من توجيه السؤال إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو رؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة أو غيرهم من أعضاء الحكومة هو للاستفهام عن أمر لا يعلمه العضو، أو للتحقق من حصول الواقعة ووصول علمها إليه، أو للوقوف على ما تعتزمه الحكومة في أمرٍ من الأمور[٢].

ونلاحظ من نص المادة (٦١ / سابعاً / أ) المذكورة أعلاه أن الدستور في هذه المادة لم يتطرق إلى الأسئلة الموجهة إلى نائب رئيس الوزراء، إلا أن ذلك لا يعني عدم

---

[١] المادة (٦١ / سابعاً / أ) من الدستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[٢] المادة (٥٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.

إمكان نواب البرلمان من توجيه الأسئلة إليه، فهذا الحق مكفول للنواب حتى لو لم ينص الدستور عليه، فضلاً عن أن النظام الداخلي أكد على حق النواب في توجيه الأسئلة إلى مجلس الوزراء و الوزراء و نواب رئيس الوزراء وأعضاء مجلس الرئاسة ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة[1].

وتبدأ إجراءات السؤال بتقديمه من قبل عضو مجلس النواب وإعلام هيئة الرئاسة، ويوجه السؤال خطياً وتكون الإجابة عنه مكتوبةً أو شفاهاً. ويوصف السؤال بأنه مكتوب أو شفهي وفقاً لطريقة الرد عليه. وتكون الإجابة كتابةً إذا طلب النائب السائل ذلك، أما إذا طلب الإجابة عن السؤال شفاهاً فيجب على الوزير المختص الحضور في جلسة البرلمان للإجابة عن السؤال، وتدرج هيئة الرئاسة السؤال الذي تكون الإجابة عنه شفاهاً في جدول أعمال أقرب جلسة مناسبة ولكن يشترط ألاَّ تقل مدة تبليغ الوزير المسؤول وحضوره في الجلسة عن أسبوع. ولا يجوز أن يتأخر رد الوزير على السؤال أكثر من أسبوعين[2]. وإن مدة الأسبوعين ملائمة وكافية وتعطي الوقت المناسب للوزير المختص لتحضير الرد على السؤال المتعلق به.

ولكن إدراج السؤال في جدول أعمال الجلسة يرد عليه قيدان[3]: أولاً -لا يجوز أن تدرج بجدول الأعمال الأسئلة المرتبطة بموضوعات محالة إلى لجان المجلس، قبل أن تقدم اللجنة تقريرها إلى المجلس. ثانياً -لا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة وتكون الإجابة عن الأسئلة بحسب ترتيب قيدها.

إنَّ السؤال يقيم علاقة خاصة بين العضو السائل والوزير الذي يوجه إليه السؤال، وبالتالي للعضو السائل دون غيره أن يعقب على الإجابة، إلا أن التطور التدريجي للسؤال أدى إلى ظهور قاعدة الأسئلة الإضافية، بالأخص في بريطانيا كما رأينا حيث يسمح للعضو السائل ولغيره من أعضاء البرلمان أن يسأل السؤال الإضافي بعد تصريح من رئيس البرلمان[4].

---

[1] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٤٤. هامش (١).

[2] المادة (٥١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.

[3] المادة (٥٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.

[4] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة....، مرجع سابق، ص ٢٤٥.

وفي العراق نجد أنَّ النص الدستوري السابق ذكره بشأن وسيلة السؤال يقر بأن للسائل وحده حق التعقيب على الإجابة، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد وسع من نطاق تطبيق هذه القاعدة، حيث أن الأصل هو أن للعضو الذي وجه السؤال من دون غيره أن يستوضح المسؤول المعني وأن يعقب على الإجابة، أي في حال ما إذا قدم الوزير إجابة غير مقنعة إلى النائب الذي وجه السؤال، فإن من حقه مناقشة الوزير وطلب توضيحات بشأنه. ولكن لرئيس مجلس النواب وحسب تقديره إذا وجد أن السؤال له أهمية عامة له أن يأذن رئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو أي عضو آخر بإبداء تعليق موجز أو ملاحظات موجزة على الإجابة[1].

والأصل أن يتبنى السؤال مقدمه، ويجوز له سحب سؤاله في أي وقت، كما ويسقط السؤال إذا تخلى من وجه له السؤال عن منصبه أو إذا انتهت عضوية مقدمه لأي سببٍ من الأسباب[2].

لقد رأينا مما سبق أنَّ الدستور العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي قد أعطى الحق الواضح للنواب في توجيه الأسئلة، كون السؤال هو أداة مهمة من أدوات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والوزراء والهيئات غير المرتبطة بوزارة والهيئات المستقلة، ولكن المشرع العراقي لم يتطرق إلى تحديد الشروط الشكلية والموضوعية لتقديم السؤال كما فعل المشرع البريطاني . وكان من الواجب عليه وضع مادة لتحديد هذه الشروط بوضوح كصيغة السؤال والمصلحة والتدخل في أمر مثار أمام القضاء أو يتعلق بأحكام قضائية..... ،وكذلك لم يضع المشرع العراقي مهلة زمنية للإجابة على الأسئلة المكتوبة بل وضعها للأسئلة الشفهية في النظام الداخلي حيث يجب ألاَّ يتأخر الرد على السؤال أكثر من أسبوعين، وكذلك لم يتطرق المشرع العراقي إلى موضوع الأسئلة العاجلة كما في بريطانيا وذلك بحكم تعلقه بالمصلحة الوطنية. ولم يحدد أيضاً جلسة أسبوعية للرد على الأسئلة الشفهية

---

[1] المادة (٥٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.

[2] المادة (٥٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.

مثلما فعل المشرع البريطاني بتخصيص جلسة أسبوعية خاصة لتوجيه الأسئلة الشفهية ورد الوزير عليها.

أما من الناحية التطبيقية للأسئلة في العراق، نرى عدم فاعلية هذه الوسيلة الدستورية في الرقابة على أعمال الحكومة، إذ أن تطبيقاتها قليلة جداً إن لم تكن معدومة على الأقل في الدورة الانتخابية الأولى لمجلس النواب(٢٠٠٦ -٢٠١٠م) وما يؤكد على قلة استخدام السؤال من قبل أعضاء المجلس ما قيل من قبل الأعضاء في الجلسة الخاصة لمناقشة تفعيل الدور الرقابي للمجلس خير دليل على ذلك كالنائب حسين الفلوجي حيث قال: " لحد هذه اللحظة لم أسمع أن عضو مجلس النواب قد وجه سؤال سواء شفهياً أو مكتوباً لأي وزير من وزراء الحكومة وهذا انعكس سلباً على أداء الحكومة "[1]. وفي الدورة الانتخابية الثالثة(٢٠١٤ -٢٠١٨م) تم تقديم حوالي ٢٥ سؤالاً نيابياً للوزراء ورؤساء الهيئات المستقلة بأمور تتعلق بمؤسساتهم وخصوصاً وزارة الكهرباء ووزارة الإعمار والإسكان والبلديات والتربية والزراعة، فضلاً عن عمل هيئة الاستثمار وهيئة النزاهة وديوان الرقابة المالية الاتحادي والبنك المركزي العراقي وهيئة الإعلام والاتصالات[2].

الفرع الثاني

السؤال البرلماني في لبنان

إنَّ السؤال يعني أن يقوم عضو من أعضاء المجلس النيابي خلال دورات الانعقاد العادية أو الاستثنائية بتوجيه سؤال إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أفرادها يطلب فيه استيضاح عن أمر يحتاج إلى تفسير ، قد يتعلق مثلاً بسياسة الحكومة العامة أو بقضية محددة أو بأعمال وزير معين. وبالرغم من سكوت الدستور عن الحديث عن حق المجلس في توجيه الأسئلة للحكومة فإن النظام الداخلي لمجلس النواب حرص على إعطاء حق السؤال لكل عضو في المجلس، كما عمل على تنظيم الإجراءات

---

[1] محضر الجلسة السادسة من الفصل التشريعي الثاني السنة التشريعية الثالثة بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١٥م. على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي: www. parliament .iq.

[2] الدورة الانتخابية الثالثة، على موقع مجلس النواب العراقي: www.parliament.iq. في ٢٠١٨/٧/٢م.

الواجب اتباعها في الفصل الأول من الباب الثالث وتحديداً في المواد من ١٢٤ إلى ١٣٠ منه، وقد تكون الأسئلة شفهية أو خطية، فإذا كان السؤال شفهياً يمكن للحكومة أن تجيب فوراً أو أن تؤجل الجواب إلى جلسة أخرى، أما السؤال الخطي فيوجهه النائب بواسطة رئيس المجلس وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها للسؤال[١].

ولكن إذا تبين للحكومة أن الجواب على السؤال يتطلب تحقيق أو جمع معلومات يتعذر الحصول عليها في المهلة المبينة في المادة ١٢٤، فإنها تُعلم هيئة المجلس بذلك بواسطة كتاب توجهه إليه وتطلب فيه تحديد المهلة وما على الهيئة إلا إعطاء مهلة تعتبرها كافية[٢]، وإذا لم تجب الحكومة ضمن المهلة القانونية المحددة على سؤال النائب، يحق لهذا الأخير تحويل سؤاله إلى استجواب، وهذا ما نصت عليه المادة ١٢٦ من النظام الداخلي للمجلس[٣].

وبعد انقضاء المهلة المحددة للجواب، تدرج الأسئلة والأجوبة في أول جلسة مخصصة للأسئلة وللأجوبة وكذلك تدرج الأجوبة الواردة [٤]، كما يوزع جدول

---

[١] فقد نصت المادة / ١٢٤/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ م وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٣م على أنه "يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو إلى أحد الوزراء بعد استنفاذ البحث في الأسئلة الخطية الواردة في جدول الأعمال. يوجه السؤال الشفوي، وللحكومة أن تجيب على السؤال فوراً أو أن تطلب تأجيل الجواب وفي هذه الحالة يصار إلى إيداع مضمون السؤال كما ورد إلى الوزير المختص بواسطة دائرة المحاضر. أما السؤال الخطي فيوجه بواسطة رئيس المجلس وللحكومة أن تجيب عليه خطياً في مهلة خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ تسلمها السؤال ". وللمزيد من التفاصيل راجع: د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ٥٠٩-٥١٠. ، أ. وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم العربية والأجنبية، مرجع سابق، ص ١٩٠-١٩١.

[٢] المادة / ١٢٥ / من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول لعام ١٩٩٤ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٣م.

[٣] المادة / ١٢٦/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول لعام ١٩٩٤ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٣م.

[٤] المادة / ١٢٧ / من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول لعام ١٩٩٤ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٣م.

أعمال جلسة الأسئلة والأجوبة مرفقاً بالمستندات قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل[1].

ويتم تخصيص جلسة للأسئلة أو جلسة للاستجواب أو للمناقشة العامة مسبوقة ببيان من الحكومة بعد كل ثلاث جلسات عمل على الأكثر في العقود العادية والاستثنائية[2]. ففي هذه الجلسة، يُتلى السؤال والجواب عليه، فيعلن النائب إما اكتفاءه ، فيختم بحث الموضوع وإما رغبته في الكلام، عندها يعطى وحده حق الكلام في موضوع السؤال وللحكومة حق الجواب، فإذا أعلن السائل اكتفاءه بالجواب ختم بحث الموضوع، وإلا حق له تحويله إلى استجواب تتبع في شأنه الأصول المتبعة في الاستجوابات، وفي حال عدم وجود جواب يعطى السائل حق الكلام، وللحكومة حق الجواب شفهياً وعندها تتبع الأصول المبينة في الفقرة أعلاه. وفي كل الحالات يجب ألاَّ تتجاوز مدة الكلام للنائب أو للحكومة عشر دقائق[3]. ولكن لا يجوز تبني السؤال إذا أعلن النائب السائل اكتفاءه بجواب الحكومة[4].

ومما سبق يتبين لنا أنه يمكن للنائب أن يحول سؤاله إلى استجواب في حالتين الأولى: إذا لم تُجب الحكومة على السؤال، والثانية: إذا لم يكتفِ النائب بالإجابة على سؤاله.

والجدير بالذكر أن النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لم ينص على شروط مقيدة للنواب في صياغة الأسئلة وحجمها وتعابيرها ومضمونها كما هو

---

[1] المادة / ١٢٨ / من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول لعام ١٩٩٤ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٣م.

[2] المادة / ١٣٦ / من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول لعام ١٩٩٤ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٣م.

[3] المادة / ١٢٩ / من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول لعام ١٩٩٤ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٣م.

[4] المادة / ١٣٠ / من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر في ١٨ تشرين الأول لعام ١٩٩٤ وتعديلاته حتى عام ٢٠٠٣م.

الحال في اللوائح الداخلية لبعض المجالس النيابية الأجنبية والعربية، ولعل في ذلك شيء من الإيجابية كتحرير السؤال من كافة القيود التي تعرقل الأهداف التي يرغب في تحقيقها ومحاسبة الحكومة، على الرغم من ضرورة وجود شروط شكلية وموضوعية تلتزم بها صياغة السؤال كحد أدنى عند تقديمها لتكون أكثر انضباطاً وتحقيقاً للفائدة المرجوة منه.

وتعتبر وسيلة الأسئلة من أكثر الوسائل الرقابية استخداماً في مجلس النواب اللبناني، بعكس مجلس النواب العراقي، حيث بلغ عدد الأسئلة التي قدمها النواب في الفترة ما بين (١٩٩٦ -٢٠٠٤م) حوالي ٣٥١ سؤالاً.

ومن الأسئلة التي تم تقديمها[١]: ١ - سؤال النائب نعمة الله أبي نصر إلى الحكومة عن عدم تنفيذ مضمون المادة ١١من قانون تملك الأجانب، في ٢٤ أيلول عام ٢٠١٢م،وقد تقاعست الحكومة عن تنفيذ مضمون هذا القانون حتى الآن.

٢ -سؤال موجه من قبل النائب ايلي كيروز طالباً فيه تأهيل مطار القليعات وتخصيصه للملاحة المدنية والتجارية، في ٣ أيلول عام ٢٠١٢م، حيث تم إحالة السؤال لرئيس مجلس الوزراء ووزير الأشغال العامة والنقل ووزير السياحة وإلى الآن مازال تشغيل مطار القليعات يطرح من وقت لآخر، وقد شكل الملف الأساسي لوزير الأشغال العامة والنقل في حكومة تصريف الأعمال وإلى الأن لم يتم تأهيله ووضعه في الاستخدام.

ومن أبرز الأسئلة التي تم طرحها حديثاً[٢]:

١ -سؤال النائب مروان حمادة حول القرار الظني في انفجار مسجدي السلام والتقوى في طرابلس المقدم في ٢٠١٦/٩/٨م ولم يرد جواب الحكومة عليه.

٢ -سؤال النائب جوزف المعلوف حول خدمات المطار في ٢٠١٦/٩/٢١ م ولم يرد جواب الحكومة عليه.

---

[١] موقع مجلس النواب اللبناني:.www.lp.gov.lb/view content Records. aspx ? id=11

[٢] موقع مجلس النواب اللبناني: .www.lp.gov.lb

٣ -سؤال النائب رويد غانم لوزير الطاقة والمياه حول إقرار مجلس الوزراء لمرسوم الأنشطة البترولية المتعلق بها والذي لم يطلع عليه مجلس النواب المقدم بتاريخ ٢٠١٧/١/٣١م .

٣ -سؤال النائب فؤاد مخزومي عن توسيع المرفأ ، وكان رد الحريري أنه يجب أن نشجع أن يتوسع المرفأ لأنه أصبح حاجةً ماسة ، وقد طرح هذا السؤال في جلسة أسئلة وأجوبة في ١٠ نيسان ٢٠١٩م.

٤ -سؤال النائب شامل روكز في ١٠ نيسان ٢٠١٩م حول التلوث البيئي على طريق جونيه البحرية من خلال انبعاث غاز ثاني أوكسيد النتروجين في الهواء، وردت وزيرة الطاقة أنه في الخطة المحدثة سنستبدل معملي الزوق والجية بمعملين جديدين يعملان على الغاز الطبيعي ولكن ليس قبل عام ٢٠٢١م، وقد رد النائب روكز أنه يتمنى أن تجري المفاوضات حول الغاز في أسرع وقت .

ومما سبق نرَّى أنَّ أهمية السؤال تتجلى في مدى عمق الدور الرقابي الذي يلعبه السؤال في كشف التجاوزات والمخالفات على المستوى القانوني والأعمال والنشاطات التي تقوم بها الحكومة.

وبعد أن استعرضنا حق السؤال كوسيلة رقابية على أعمال الحكومة، وهو حق منحصر بين العضو السائل والوزير المختص، فإننا سننتقل لدراسة وسيلة رقابية أخرى وهي طرح موضوع عام للمناقشة في المبحث الآتي:

المبحث الثاني
المناقشات العامة General Debates

إنَّ المناقشات العامة هي الأسلوب الثاني الذي يمكن البرلمان من فرض رقابته على السلطة التنفيذية، وبموجب هذا الحق، يجوز لعدد من أعضاء البرلمان طلب عرض موضوع عام للمناقشة في المجلس، ويستوي أن يكون الموضوع المراد إثارته والتباحث بشأنه متعلقاً بالسياسة الداخلية أو الخارجية، ويكون هذا الموضوع محلاً لمناقشة مفتوحة أمام جميع أعضاء البرلمان، وتستهدف استيضاحاً لسياسة الحكومة، فهو لا يتضمن اتهاماً للحكومة أو تجريحاً لها، و غالباً ما تنتهي المناقشة في هذه الحالة إلى إصدار قرار من جانب السلطة التشريعية بإقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال أو بقرار برغبة المجلس في أمرٍ معين. وبالتالي سنتطرق لمناقشة هذه الوسيلة الرقابية في الأنظمة البرلمانية محل المقارنة كما يلي:

المطلب الأول: اقتراح التأجيل لمناقشة مسألة مهمة وعاجلة في بريطانيا

المطلب الثاني: المناقشات العامة في العراق ولبنان

المطلب الأول
اقتراح التأجيل لمناقشة مسألة مهمة وعاجلة في بريطانيا

لقد أجازت المادة / ٢٤/ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني لعضو البرلمان الذي يكون غير راضي أو غير مقتنع بالإجابة التي تقدم بها الوزير المختص رداً على سؤاله، أن يصعد الموقف ويذهب إلى أبعد من ذلك، وأن يطلب من رئيس المجلس وذلك عند نهاية الفترة المخصصة للأسئلة البرلمانية باقتراح يطلق عليه" اقتراح تأجيل (فض اجتماع) المجلس " ومضمونه هو السؤال مع المناقشة المطولة وصيغته الطويلة هي " اقتراح تأجيل اجتماع المجلس لمناقشة مسألة محددة ومهمة تتطلب استعجال النظر فيها ".

وسنقسم هذا المطلب إلى الفرعين التاليين، الفرع الأول سنتحدث فيه عن المناقشات العامة التي تدور في البرلمان البريطاني بصفةٍ عامة، ثم اقتراح التأجيل الطارئ وماهيته وإجراءاته في الفرع الثاني، وذلك كما يلي:

الفرع الأول: المناقشات العامة

الفرع الثاني: اقتراح التأجيل الطارئ

الفرع الأول
المناقشات العامة

إنَّ مجلسي البرلمان البريطاني(العموم واللوردات) كلاهما يعبران عن آرائهما ويتوصلان إلى اتخاذ قراراتهما عن طريق اللجوء إلى وسيلة المناقشات بطرح موضوع ذي أهمية عامة للمناقشة داخل البرلمان يشترك فيه جميع أعضائه بقصد استيضاح الحكومة حول هذا الموضوع[1]. والهدف من تلك المناقشات التي تجري في مجلسي البرلمان هو التعبير عن الآراء المختلفة بغية التوصل إلى قراراتٍ ترضي الطرفين

[1] د. فيصل شطناوي، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية....، مرجع سابق، ص ٢٣٦٦.

الحكومة والبرلمان. وفي كل سنة يصرف كل من مجلس العموم ومجلس اللوردات مئات الساعات من وقته في إجراء تلك المناقشات، وهذه الأخيرة العديد منها يدور حول مشروعات القوانين المقترحة، أما المناقشات الأخرى فإنها تتيح الفرصة للاستماع إلى آراء أعضاء مجلسي البرلمان، وبعض هذه المناقشات يتضمن قضايا وأمور ذات أهمية وطنية أو دولية، كما أن بعضها الآخر يتضمن أموراً ذات أهمية محلية تتعلق بجزء صغير من هذه البلاد[1].

وفي الواقع هناك فرص ومناسبات إجرائية عديدة يقوم خلالها أعضاء البرلمان سواء أكانوا من المعارضة أم من أصحاب المقاعد الخلفية (المستقلين) بمناقشة الجوانب المختلفة للسياسة الحكومية، وهذه المناسبات هي[2]:

١ -مرحلة القراءة الثانية للعملية التشريعية.

٢ -الاقتراحات الموضوعية التي يتم طرحها للمناقشة من قبل الحكومة حيث تكون الموافقة عليها مطلوبة للوفاء بأحد جوانب السياسة الحكومية.

٣ -الاقتراحات الموضوعية التي يتم طرحها من قبل المعارضة خلال الأيام العشرين المخصصة للمعارضة، وتوزع سبعة عشر يوماً للمواضيع التي يتم اختيارها من قبل حزب المعارضة الرئيسي وهو حالياً حزب العمال وثلاثة أيام للمواضيع المختارة من قبل حزب المعارضة الثاني من حيث الأهمية وهو حزب الديمقراطيين الأحرار.

٤ -الخطاب الذي يعده البرلمان رداً على خطاب الملكة.

٥ -المناقشة التي تأتي بعد تقديم الحكومة لاقتراحات الميزانية.

٦ -المناقشة التي تجري ضمن أيام التخمينات "Estimates days" و تكون هذه المناقشات بخصوص تفاصيل النفقات الحكومية المقترحة سواء الرئيسية أو الإضافية، وهذه الأيام يتم اختيارها من قبل لجنة الارتباط Liaison committee.

٧ -مناقشات التأجيل" adjournment debates "التي تحدث مباشرةً بعد إقرار مشروعات القوانين المتعلقة بصندوق أداء الديون العامة.

---

[1] بول سيلك & رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص ٣٠٩-٣١٠.

[2] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ١٤٥-١٤٩.

٨ -مناقشات التأجيل التي تسبق العطلة" Recess adjournment debates" وتحدث في اليوم الأخير الذي يسبق أخذ المجلس عطلة أي إجازة للاستراحة.

٩ -مناقشات التأجيل اليومية" Daily adjournment debates " بهدف إثارة قضايا الدائرة الانتخابية أو المسائل التي تثير اهتمام الرأي العام لمدة لا تتجاوز النصف ساعة.

١٠ -المناقشات المتعلقة باقتراح اللوم Debates on motions of censure المقدم ضد الحكومة . ومثالها المناقشات التي جرت عام ١٩٧٩م عقب الاقتراح الذي قدمته السيدة مارغريت تاتشر زعيمة حزب المحافظين المعارض وعضو في مجلس العموم، بلوم الحكومة التي كان يرأسها كالاهان.

١١ -المناقشات التي تجري عقب اقتراحات التأجيل الطارئة أو ذات الضرورة الملحة المقدمة من قبل أعضاء مجلس العموم سواء أكانوا من المعارضة أم من أصحاب المقاعد الخلفية وتدوم عادةً ثلاث ساعات.

الفرع الثاني
اقتراح التأجيل الطارئ

بدأ العمل باقتراح التأجيل في بريطانيا في عام ١٨٧٣م، وقد مهدت لظهوره بعض الأمور ومن أهمها عدم تمكن العضو مقدم السؤال العادي من الإحاطة بإجابة شاملة لموضوع السؤال، وتهدف المناقشة إلى الإلمام بجوانب السؤال المختلفة، وأصبح من العادي قبول البرلمان لهذه المناقشة، وأصبحت تجري عادةً قبل أن يشرع البرلمان في فحص الأعمال اليومية. ولم تحتدم المناقشة في بريطانيا في العهد السابق على سنة ١٩٠٠م إلا مرتين ، الأولى سنة ١٨٨١م قبل صدور قانون سنة ١٨٨٢م، والثانية في سنة ١٨٨٧م بعد مجادلة حول القبض على سيدة تدعى مسز كاس[١].

وكذلك الأمر في القرن العشرين فقد احتدمت المناقشة مرتين، الأولى كانت على إثر أزمة قناة السويس عام ١٩٥٦م، والثانية كانت على إثر الغزو الأرجنتيني

[١] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٩٠.

لجز الفوكلاند في عام١٩٨٢م[١]. وقد جرت التقاليد في أول القرن الماضي (١٩٠٢ - ١٩٠٦م) على أن تعطى الوزارة في مثل هذه الحالة مهلة وجيزة للاستعداد[٢]، وأصبح الاقتراح الآن يناقش إما في اليوم التالي أو تؤجل مناقشته إن لزم الأمر إلى جلسة المساء في نفس اليوم وهو ما يمكن الحكومة من تجهيز القضية وتحاول اكتساب ثقة الأعضاء بها، وعندما يحين موعد المناقشة يكون الاتجاه الأكيد قد أصبح في صالح الحكومة[٣].

وتتمثل الفكرة الرئيسية لاقتراح التأجيل الطارئ في أن عضو البرلمان الذي يطرح سؤالاً على الحكومة، قد يكون غير راضٍ أو مقتنع بالإجابة وبإمكانه في حال مراعاته للشروط الوارد ذكرها في المادة (٢٤) من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني أن يطلب من رئيس المجلس بعد نهاية الفترة المخصصة للأسئلة البرلمانية إعطاءه الإذن لتقديم " اقتراح تأجيل أو فض اجتماع المجلس " ويكون الهدف من ذلك إجراء مناقشة مطولة حول مسألة محددة ذات أهمية عامة وعاجلة، وهو اقتراح مناقشة سؤال لا يتمكن في الوضع العادي من الإحاطة به[٤].

وعند منح الإذن من قبل رئيس المجلس -وهو قليل جداً -تتم مناقشة المسألة المحددة لمدة ثلاث ساعات، وذلك في اليوم التالي (عادةً) أوفي الساعة السابعة من مساء نفس اليوم إذا قدر رئيس المجلس أن الأمر يستلزم ذلك[٥].

لذلك يعد اقتراح التأجيل أسلوباً متطوراً عن نظام الأسئلة البرلمانية ولو أنه منفصل عنها، ويشبه إلى حد ما الاستجواب المعمول به في فرنسا فكلاهما يهدف إلى المناقشة على نطاق واسع لم يتمكن السؤال من الإحاطة به، ولكن نظام اقتراح التأجيل يتميز عن نظام الاستجواب بأنه يهدف إلى مناقشة موضوع محدد يتعلق بمسألة ذات أهمية عامة ومستعجلة ولكن لا أهمية أن يكون الأمر مستعجلاً في

---

[١] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ١٥٠.

[٢] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ١٦٦.

[٣] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ١٠٢.

[٤] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة...، مرجع سابق، ص ١٦١ .

[٥] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ١٥٢.

نظام الاستجواب. وكذلك يفترق اقتراح التأجيل عن السؤال المستعجل في أن نطاق الأول أوسع مدىً من الثاني، وذلك لأن نطاق السؤال المستعجل ضيق ومحصور بين طرفي العلاقة وهما النائب السائل والوزير المسؤول في حين أن الاقتراح بالتأجيل هو مناقشة عامة مفتوحة لجميع نواب البرلمان[1].

و نظمت اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني شروط وإجراءات الاقتراحات الخاصة بتأجيل جلسات المجلس بهدف مناقشة مسألة معينة ذات أهمية عاجلة، في المادتين التاسعة والرابعة والعشرين.

فبالنسبة للمادة التاسعة وهي المتعلقة بجلسات المجلس فقد جاء في الفقرة الثانية منها على أنه " لا يقبل أي اقتراح بتأجيل المجلس -في أيام الأثنين أو الثلاثاء أو الأربعاء أو الخميس -حتى يتم الانتهاء أو التخلص من جميع الأسئلة التي طرحت عند بداية الأعمال العامة، مع مراعاة الشروط الواردة في الفقرة الأولى من المادة رقم /٢٤/ من اللائحة الداخلية للمجلس(وهي المتعلقة بالتأجيل لمناقشة أمر محدد ذي أهمية، ويطلب استعجال النظر فيه)..... "[2].

أما بالنسبة للمادة /٢٤/ فقد تعرضت بالتفصيل للإجراءات المتعلقة باقتراح التأجيل المذكور، ونظمتها من خلال عدة فقرات مطولة، ففي حال تقديم طلب اقتراح التأجيل من قبل عضو البرلمان يجب الحصول على موافقة رئيس المجلس لذلك الطلب ، وفي حال رفض الطلب، فإن على العضو الحصول على موافقة ومساندة ما لا يقل عن أربعين عضواً لطلب اقتراح التأجيل، وإذا كان العدد أقل من أربعين ولكن ليس أقل من عشرة، فإن للمجلس بعد أن يستطلع آراء نواب المجلس المؤيدين للاقتراح والمعارضين له، يقرر ما إذا كان مثل هذا الاقتراح مقبولاً أولا. وفي حالة

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ١٥٢-١٥٣.

[2] " No motion for the adjournment of the house shall be made on Monday, Tuesday, Wednesday or Thursday until all the questions asked at the commencement of public business shall have been disposed of, and save as provided in paragraph (1) of standing order No.24 (Emergency debates)..... ". **[H. C. S. O. NO.9(2)]**.

الحصول على إذن المجلس في هذه الحالات، فإن الاقتراح المذكور سيؤجل إما لغاية بداية الأعمال العامة في اليوم التالي أو يؤجل إلى نهاية الجلسة من نفس اليوم الذي يقدم فيه الاقتراح[1].

والجدير بالذكر في هذه الإجراءات هي أن رئيس مجلس العموم هو من سيقرر ما إذا كان طلب اقتراح التأجيل جدير بالموافقة أم لا دون أن يكون ملزماً بإعطاء المجلس الأسباب التي دفعته لاتخاذ قراره[2]. وهذا يمكن أن يكون سبباً رئيسياً وراء ظاهرة ندرة اقتراحات التأجيل لأن مصيرها معلق على إرادة رئيس مجلس العموم.

وإنَّ فرصة عضو البرلمان في الحصول على إذن المجلس لتقديم ومناقشة اقتراح التأجيل هي فرصة قليلة ونادرة الحدوث فعلى سبيل المثال في البرلمان(٢٠٠١ - ٢٠٠٤م) قدمت أربعة اقتراحات لتأجيل اجتماع مجلس العموم، ولم يوافق المجلس سوى على اقتراح واحد فقط، ويعود السبب الأول إلى الدور الحيوي الذي يلعبه رئيس المجلس في هذا المجال فيما إذا كان مقتنعاً بأن المسألة صالحة للمناقشة أم لا، والسبب الثاني يتمثل في الاعتبارات السياسية بالنسبة لمثل هذا النوع من المناقشات، وخاصةً عندما يتعلق الأمر بمناقشة قضايا حساسة تفضل الحكومة –لأسباب سياسية -ابقاءها بعيدة عن أعين الناس[3].

وعندما تنتهي المناقشة العامة يظهر الخلاف بين سلطة مجلس اللوردات وسلطة مجلس العموم، فمجلس اللوردات يقف جامداً بعد انتهائها، فلا دور له في الشؤون السياسية أكثر من مجرد استعراض الآراء المختلفة حول الموضوع محل المناقشة، فهو لا يعدو كونه منبراً عاماً تصدر منه الآراء والصيحات المختلفة المعارضة غالباً ما

---

[1] **[H. C. S. O.** NO.24 (1 & 2) **]**.

[2] " The speaker shall state whether or not he is satisfied that the matter is proper to be discussed without giving the reasons for his decision to the house ".

[H. C. S. O. NO.24 (5) **]**.

[3] والاقتراحات الأربعة التي تم تقديمها لمجلس العموم البريطاني خلال الدور التشريعي لعام ٢٠٠١-٢٠٠٤م هي: ١-اقتراح تأجيل مجلس العموم لمناقشة قضية المعتقلين في اليونان. ٢-اقتراح تأجيل مجلس العموم لمناقشة قضية ضحايا الأسبستوس. ٣- اقتراح تأجيل مجلس العموم لمناقشة الحرب في أفغانستان. ٤- اقتراح تأجيل مجلس العموم لمناقشة قضية العراق. للمزيد من التفاصيل عن هذه الاقتراحات راجع: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ١٥٦-١٦١.

يكون لها تأثيرها الفعال في الرأي العام . أما مجلس العموم فله بعد ذلك أن يوافق على اقتراح لوم الحكومة ويقترع على عدم الثقة بها ، وهذا حق مطلق واحتكار كامل لمجلس العموم ولا يمارسه مجلس اللوردات؛ فمجلس العموم يمكنه إذا ما اقترع على عدم الثقة بالوزارة أن يغير الجهاز الحاكم، وأن يعمل على تعديل السياسة العامة عن طريق وضع وزارة جديدة في الحكم. ولكن من الواضح أن البرلمان يتكون من الحزبين الكبيرين (العمال والمحافظين) والحزب المعارض يسرع إلى انتهاز الفرصة لكي يثبت عدم ثقة مجلس العموم بالوزارة أملاً أن يحل مكانها ، ولكن من ناحيةٍ أخرى فإنه نتيجة اعتماد الوزارة على أغلبية واضحة في مجلس العموم فإنها غالباً ما تحوز على ثقته إذا صوت بالثقة عليها[1].

وتتمتع المناقشات البرلمانية التي تجري داخل البرلمان البريطاني بعدد من المزايا ولكنها لا تخلو من بعض العيوب والنقائص، حيث تتمثل المزايا ب[2] :

١ -أنها تجبر الوزراء على شرح وتبرير مبادرات السياسة أمام البرلمان.

٢ -تتيح الفرصة للمعارضة Opposition للكشف عن العيوب التي قد تتضمنها موضوعات السياسة العامة للحكومة.

٣ -توعية وتثقيف الرأي العام من خلال تقديم الآراء والمقترحات والأفكار حول القضايا التي تثير المخاوف الوطنية وتقلق الرأي العام.

٤ -تعطي الفرصة للأعضاء الساخطين على الجانب الحكومي لإظهار معارضتهم، وهكذا تصاب الحكومة بالحرج وتقدم بعض التنازلات فيما يتعلق بسياستها المتبعة تجاه قضية معينة.

٥ -تعتبر منبراً لتحسين صورة البرلمان وزيادة فعاليته وأدائه، الأمر الذي ينعكس ايجاباً على سمعة البرلمان.

٦ -تسمح لأعضاء البرلمان بعرض وجهة نظر الناخبين والجماعات ذات الاهتمامات الخاصة أو كما تسمى الجماعات الضاغطة ذات النفوذ.

---

[1] د. محمد فتح الله الخطيب، دراسات في الحكومات المقارنة، مرجع سابق، ص ٦٥.

[2] **Alex Carroll**, constitutional and administrative law, Op. Cit , P.170.

أما عيوب المناقشات العامة فتتمثل بالآتي[1]:

١ -إنَّ الحكومة هي التي تنظم مواعيد العمل البرلماني بالتشاور مع زعماء المعارضة، فغالباً هي التي تقرر (وليس البرلمان) ما سيناقش من موضوعات ومتى ستتم هذه المناقشات ولا يستثنى من ذلك سوى المعارضة حيث تملك أيام المعارضة العشرون، والأيام الثلاثة للتخمينات، حيث تكون قادرة على اختيار الموضوع محل المناقشة، وعلى الأغلب هذه قضية تعود لوزارة الظل وليس للمعارضين من أصحاب المقاعد الخلفية في البرلمان.

٢ -أغلب المناقشات يتم السيطرة عليها من قبل المتحدثين من أصحاب المقاعد الأمامية (الوزراء وزعماء المعارضة) وغالباً لا تعطى فرصة الكلام للبرلمانيين الراغبين في الكلام.

٣ - افتقار البرلمان للوقت الكافي لمناقشة كل القضايا العامة؛ فخلال الدورة الواحدة لن يستطيع البرلمان مناقشة كل القضايا التي تشغل اهتمام الرأي العام أو لجميع الأزمات والخلافات عندما تظهر.

٤ -إنَّ النقاشات العامة ليس لها سوى تأثير متواضع للغاية على أعضاء البرلمان عند قيامهم بالتصويت، حيث أن أغلبهم سيصوتون طبقاً لتعليمات موجهي الحزب أو المنشطين (The whips).

٥ -إنَّ النقاشات العامة ليس لها سوى تأثير محدود جداً على طريقة تفكير أو أداء الحكومة، وتتسم بالسطحية حيث يلجأ المتناقشون لاستعراض مهاراتهم المنمقة (الزائفة) .

٦ -بفضل هيمنة الحزب على المناقشات البرلمانية، فالبعض يرى أن استعمال تعبير مناقشة هو استعمال فيه مغالطة إلى حدٍ كبير.

---

[1] **Alex Carroll**, constitutional and administrative law, Op. Cit , PP.171-172.

د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ١٦٤-١٦٥.

٧ -إنَّ المناقشات التي تحدث داخل مجلسي البرلمان لا تلفت كثيراً الانتباه العام، فمعظم الناس يجهلون إلى حدٍ كبير ما يحدث بصورة يومية في البرلمان، وأقلية من الناخبين يقرأون الصحف الجديدة التي تحتوي على تغطية للإجراءات البرلمانية.

٨ -إنَّ البعض قد ألمح إلى أن الجماعات الضاغطة ذات الاهتمامات والمصالح الخاصة قد يكون لها تأثير أكبر على الحكومات من وجهات النظر التي يتم التعبير عنها من خلال المناقشات البرلمانية.

٩ -إنَّ صياغة السياسة العامة وما يتخذ من قرارات في ضوئها، كل ذلك يتم قبل أن تحدث المناقشات البرلمانية، ومسؤولية الحكومة ودورها في النقاش هو الدفاع عن سياساتها وقراراتها، وبالتالي فالمناقشات لا تعتبر بصورة عامة كحلقات دراسية يمكن أن تتعلم منها الحكومة وتقوم بإدخال معلومات مفيدة على خططها ومشروعاتها الخاصة.

ومما سبق نرَّى أنَّ المناقشات العامة في بريطانيا وسيلة رقابية يمارسها البرلمان على الحكومة في عدة موضوعات تهم المواطنين، وهي وسيلة فعالة لأنها تسمح لأي عضو من أعضاء المجلس بالمشاركة في هذه المناقشة وإبداء رأيهم. وبالرغم من الانتقادات التي ذكرناها فإنها لاتزال وسيلة فعالة للرقابة البرلمانية، ولها دور في إجبار الحكومة على التوضيح والتبرير لتصرفاتها وتعديل مواقفها، وبالتالي تساعد على تحقيق الاتصال الدائم بالرأي العام وتحقيق الفاعلية المرجوة من البرلمان وأهميته وسمعته كهيئة تشريعية لها مكانة عالية بين برلمانات العالم[١].

[١] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ١٦٥.

المطلب الثاني
المناقشات العامة في العراق ولبنان

يعد طرح موضوع عام للمناقشة من الأساليب الرقابية الهادئة التي تهدف إلى إجراء حوار بين البرلمان والحكومة حول موضوع له أهمية معينة بقصد الوصول إلى حل يتفق عليه الطرفان، وهو تبادل للرأي وتعاون بين الحكومة والبرلمان من أجل تحقيق المصلحة العامة، وكذلك يعد وسيلة رقابية تتيح الفرصة لمجلس النواب لمتابعة نشاط وسياسة الحكومة في كل المجالات. ولكن في النظام الدستوري اللبناني لا يوجد أي نص لا في الدستور ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب يتناول هذه الوسيلة الرقابية، ولذلك سوف نتطرق للمناقشات العامة في العراق فيما يلي.

ففي العراق نص الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م على هذه الوسيلة الرقابية في المادة (٦١ /سابعاً / ب) والتي نصت على أنه : " يجوز لخمسة وعشرين عضواً في الأقل من أعضاء مجلس النواب، طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء، أو إحدى الوزارات، ويقدم إلى رئيس مجلس النواب، ويحدد رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء، موعداً للحضور أمام مجلس النواب لمناقشته "[١].

وهذه المادة تقابلها المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، التي نصت على أنه: " يجوز لخمسة وعشرين عضواً من أعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة وأداء مجلس الوزراء أو إحدى الوزارات ويقدم إلى رئيس مجلس النواب ويحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب لمناقشته "[٢].

ومن تحليل المادتين السابقتين يتضح لنا أن ممارسة هذا الحق مرتبط بتحقيق شروط معينة، حيث يجب تقديم طلب باقتراح المناقشة العامة من قبل عدد من الأعضاء لا يقلون عن خمسة وعشرين عضواً، ويقدم الطلب إلى رئيس مجلس النواب

---

[١] المادة (٦١ / سابعاً / ب) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[٢] المادة (٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.

كتابةً ويجب أن يتضمن تحديد الموضوع المراد مناقشته، و يقوم رئيس مجلس النواب بإحالته بدوره إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير المختص، حيث يتولى أيّ منهما بدوره تحديد موعد الحضور أمام البرلمان لطرح إجابته؛ لأن المناقشة تعني أن الأمر الذي يجري الاستيضاح عنه غالباً ما يستلزم إعداد الإجابة من خلال الرجوع إلى بعض الوثائق و الأولويات.

وطرح موضوع عام للمناقشة يعني أن الموضوع له أهميته وحيويته بحيث لا يكفي السؤال الذي يفتح حواراً ثنائياً بين العضو السائل والوزير المختص للإحاطة بجميع جوانبه، ولكن يحتاج إلى مناقشة عامة ومفتوحة. وهذا الحق يختلف عن السؤال، حيث تفتح المناقشة أمام جميع أعضاء مجلس النواب، بعكس السؤال الذي تقتصر المناقشة فيه على النائب السائل والوزير المسؤول ، ووجه الشبه الأساس بين السؤال وطرح موضوع عام للمناقشة هو عدم إجراء تصويت عليهما، وكليهما لا يترتب عليه اتهاماً للوزارة، وبالتالي لا يؤديان إلى إسقاطها، وبالتالي لا يؤديان إلى تقرير سحب الثقة من الحكومة أو أحد الوزراء. إلا أن طرح موضوع عام للمناقشة يعد الأكثر خطورةً وأهميةً من حق السؤال كونه يأتي في مرحلة لاحقة للسؤال، إذ لا يتم اللجوء إلى هذه الوسيلة إلا إذا لم يكتفِ النائب بسؤاله أو إذا أراد المزيد من الاستيضاحات بشأن المسألة التي طرح السؤال من أجلها أو إذا أراد رواد المجلس أو بعض أعضائه الشك بإجابة الوزارة[1].

ومن الضروري إعطاء مهلة زمنية لمجلس الوزراء أو الوزراء لحضور جلسة المجلس وذلك ليتمكن خلالها من إعداد التوضيحات اللازمة بصدد الموضوع خلال المهلة المحددة له. كما أنه من الضروري تحديد سقف زمني يلزم الوزراء بالحضور في جلسة المناقشة، ولكن يلاحظ أن المشرع الدستوري في المادة السابقة لم يحدد هذا السقف الزمني، وكذلك النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي في المادة (٥٥) سابقة الذكر والمخصصة لطرح موضوع عام للمناقشة لم يحدد أيضاً المدة لحضور الوزراء الجلسة وإنما اكتفى بقوله" يحدد رئيس مجلس الوزراء موعداً للحضور مع

[1] د. زين بدر فراج، السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية..، مرجع سابق، ص ١٨-٢٠.

تحديد سقف زمني أمام مجلس النواب لمناقشته ". **ولكن يثار هنا تساؤل حول الحل فيما إذا لم يجب رئيس مجلس الوزراء طلب المناقشة أو لم يحضر في جلستها؟** في الحقيقة ليس هناك أي التزام أو جزاء يوقع على رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء غير أنه يكون للنواب الحق في اللجوء إلى وسيلة رقابية أكثر فعالية ألا وهي الاستجواب[1].

وإنَّ طرح موضوع عام للمناقشة غالباً ما يردف بكلمة الاستضافة في العراق والتي ليس لها أثر لها في الدستور العراقي ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وذلك للتخفيف من أثر مساءلة الحكومة على الأقل من الناحية المعنوية فاستخدم عبارة استضافة بدلاً من الدعوة، وبالتالي ينبغي على المجلس استعمال مصطلح الدعوة وتوحيد الصيغة وعدم استعمال الاستضافة لبعض المسؤولين والدعوة لمسؤولين آخرين والمحتوى واحد وهو المناقشة العامة[2].

ولهذه الوسيلة الرقابية تطبيقاتٍ كثيرة جداً في الواقع العراقي نذكر منها استضافة رئيس الوزراء و وزيري الدفاع والداخلية لمناقشة الملف الأمني مع السادة النواب[3]، واستضافة وزيري المالية والاتصالات لمناقشة قضية تراخيص الهاتف النقال[4]،واستضافة رئيس الوزراء نوري المالكي لمناقشة البرنامج الحكومي[5]، واستضافة رئيس وأعضاء المحكمة الجنائية العراقية العليا بشأن أعمال المحكمة[6]،واستضافة رافع العيساوي وزير المالية[7]، واستضافة عبد الباسط تركي رئيس ديوان الرقابة المالية وعدد من المختصين لمناقشة الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠١٢م والحسابات الختامية لعام ٢٠٠٩م[8]، والدعوة العامة للمناقشة التي وجهت

---

[1] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٨٢.

[2] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٦٦-٢٦٧.

[3] جلسة مجلس النواب العراقي، الدورة الاولى، السنة التشريعية الأولى، الفصل الثاني، الجلسة(٥١)، تاريخ ٢٠٠٦/١١/١٢م.

[4] جلسة مجلس النواب العراقي، الدورة الاولى، السنة التشريعية الثانية، الفصل الأول، الجلسة(٥١)، تاريخ ٢٠٠٧/٧/٢٩م.

[5] جلسة مجلس النواب العراقي، الدورة الثانية، السنة التشريعية الثانية، الفصل الأول، الجلسة(١٥)، تاريخ ٢٠١١/٧/٣٠م.

[6] جلسة مجلس النواب العراقي، الدورة الثانية، السنة التشريعية الثانية، الفصل الأول، الجلسة(٣٢)، تاريخ ٢٠١١/٩/٢٤م.

[7] جلسة مجلس النواب العراقي، الدورة الثانية، السنة التشريعية الثانية، الفصل الثاني ، الجلسة(١٠)، تاريخ ٢٠١١/١٢/١٧م.

[8] جلسة مجلس النواب العراقي، الدورة الثانية، السنة التشريعية الثانية، الفصل الأول ، الجلسة(٢١)، تاريخ ٢٠١٢/٢/٨م.

للمفوضية العليا للانتخابات العراقية ونوقش فيها كثير من الأمور المتعلقة بالانتخابات وغيرها من الدعوات[1]، واستضافة مجلس النواب في دعوة عامة السيد وزير الكهرباء لمناقشة وضع القطاع الكهربائي[2]، واستضافة وزير الصحة ووزير التجارة ووكيل وزارة الهجرة والمهجرين ومدير صحة الأنبار لمناقشة أزمة محافظة الأنبار من الجانب الإنساني[3].

[1] جلسة مجلس النواب العراقي، الدورة الثانية، السنة التشريعية الثالثة، الفصل الثاني ، الجلسة(١٥)، تاريخ ٢٠١٣/٣/٣١م.

[2] جلسة مجلس النواب العراقي، الدورة الثانية، السنة التشريعية الرابعة، الفصل الأول ، الجلسة(١٢)، تاريخ ٢٠١٣/٧/٢٧م.

[3] جلسة مجلس النواب العراقي، الدورة الثانية، السنة التشريعية الرابعة، الفصل الأول ، الجلسة(١٤)، تاريخ ٢٠١٤/٣/١٩م.

المبحث الثالث

التحقيق البرلمانيParliamentary inquiry

قد لا يحبذ البرلمان أن يستقي المعلومات من الوزراء، بل يقوم هو بنفسه بهذه المهمة حيث يقوم بالاطلاع على أمر معين والاتصال بالأطراف المعنية، وذلك ليتمكن من الوصول إلى الحقيقة ومعرفة الأمور بكل دقة، ولكن البرلمان في هذه الحالة لا يقوم بهذا العمل بكامل أعضائه، بل يعهد بذلك إلى بعض لجانه سواء الدائمة أم المؤقتة التي تشكل لهذا الغرض. وتعد لجان التحقيق البرلمانية من الوسائل الرقابية المهمة التي يستخدمها البرلمان لمراقبة السلطة التنفيذية وهو حق أصيل للسلطة التشريعية ؛ حيث يمكن للبرلمان من خلال هذه اللجان تقصي الحقائق عن أمر يتعلق بالجهاز الحكومي أو يتحرى عما وقع في نطاقه من مخالفات أو تجاوزات، وتعد بريطانيا أسبق الدول التي تم الاعتراف فيها للبرلمان بالحق في تشكيل لجان التحقيق لمعاونته على أداء مهامه الدستورية على أكمل وجه[1]. وتطبق الدول الديمقراطية النيابية هذه الوسيلة الرقابية منذ وقتٍ بعيد، وتحاول تطويرها بما يتلاءم مع تطوير النظام البرلماني لتحقيق الهدف المنشود من هذه الوسيلة الرقابية.

و تعددت التعريفات الفقهية للتحقيق البرلماني[2]، فقد عرَّفه البعض[3] بأنه: " عملية من عمليات تقصي الحقائق، عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي، للكشف عن مخالفة أو مخالفات سياسية، باقتراح المجلس التشريعي، بوضع اقتراحات معينة

---

[1] د. سعيد السيد علي ، التحقيق البرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩م، ص ٣٣. ولمزيد من التفاصيل عن التحقيق البرلماني انظر: د. سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية المعاصرة...،مرجع سابق، ص ١٠ وما بعدها.

[2] للمزيد من التعريفات للتحقيق البرلماني انظر: ملفي رشيد مرزوق الرشيدي، بحث بعنوان التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد التاسع والأربعون، ابريل ٢٠١١م، ص ٣٣٣-٣٤٠.

[3] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ١١٩.

كتحريك المسؤولية السياسية، أو إصلاح ضرر معين، أو تلافي أخطاء معينة ، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير ".

وعرَّفه البعض [1] بأنه: " رغبة البرلمان في الاطلاع على معلومات عن الحكومة تتيح له ممارسة صلاحياته كتكليف لجنة من أعضائه لجمع المعلومات، وتقديم تقرير يتخذ على ضوئه القرار المناسب".

وعرَّفه البعض الأخر [2] بأنه: "حق أصيل للبرلمان، وإن لم يرد عليه نص تشريعي، وللبرلمان الحق في تشكيل لجنة من بين أعضائه لتقوم بمهمة التحقيق، في فعل صادر عن السلطة التنفيذية، تدور حول شبهة فساد، سواءً أكان هذا الفساد سياسياً، أم اقتصادياً، أم اجتماعياً، أم إدارياً، وللجنة حق ممارسة الوسائل كافةً التي تمكنها من الوصول إلى بغيتها، وترفع تقريراً مفصلاً بعملها إلى البرلمان الذي له وحده القرار النهائي.

ويمكن تعريفه [3] بأنه: " إجراء يلجأ إليه البرلمان بقصد الاستنارة، والتي على ضوئها يمكن أن يحدد موقفه".

وعرفه أخرون [4] بأنه:" عملية من عمليات تقصي الحقائق عن وضع معين في أجهزة السلطة التنفيذية والهيئات المرتبطة بها، تمارسه لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء المجلس التشريعي، وذلك بهدف الكشف عن مواطن الضعف والخلل والنقص في النظام القائم سواء من الناحية السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، وإعداد تقرير مفصل بنتيجة عملها ترفعه إلى المجلس التشريعي لمناقشته واتخاذ ما يراه مناسباً بشأنه".

---

[1] د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات، ط١، ١٩٩٥م، ص ٣٧٧.

[2] د. سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني.....، مرجع سابق، ص١٢-١٣.

[3] د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، مرجع سابق، ص ٩١.

[4] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ١٧٢.

ومن هذه التعريفات السابقة نرّى أنّها تعطي الوصف الدقيق للتحقيق البرلماني، ومنه نستنتج عناصر وأركان التحقيق البرلماني التي يتكون منها وهي وجود لجنة مؤلفة من عدد معين من أعضاء البرلمان، و وجود تصرف صادر عن السلطة التنفيذية أو الهيئات المرتبطة بها، وصدور تقرير أو قرار نهائي من البرلمان بموضوع التحقيق.

وبالتالي سوف نتطرق للتحقيق البرلماني في الدول البرلمانية محل المقارنة في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: التحقيق البرلماني في بريطانيا

المطلب الثاني: التحقيق البرلماني في العراق ولبنان.

المطلب الأول
التحقيق البرلماني في بريطانيا

إنَّ حق البرلمان البريطاني في تشكيل لجان تحقيق هو حق قديم يعود إلى أيام الملك جيمس الثاني في أواخر القرن السابع عشر في عام ١٦٨٩م، بقصد توصل البرلمان لتحري صحة ومشروعية العمل التنفيذي للوقوف بنفسه على حقيقة معينة، حيث أن الكثير من أعمال البرلمان البريطاني يتم إنجازها بوساطة اللجان البرلمانية باعتبارها وسيلة عملية تمكن البرلمان من اكتشاف عيوب الجهاز الإداري من النواحي السياسية أو العسكرية أو الإدارية أو المالية، وسنتطرق للتحقيق البرلماني في بريطانيا فيما يلي:

الفرع الأول: الجهات المختصة بإجراء التحقيق البرلماني

الفرع الثاني: تقييم التحقيق البرلماني

الفرع الأول
الجهات المختصة بإجراء التحقيق البرلماني

مع بداية السبعينات من القرن العشرين اكتشف البرلمان البريطاني أن ضعف المعلومات المتوافرة وقلتها لدى البرلمان بالمقارنة مع حجم المعلومات التي تملكها الحكومة هو السبب الرئيسي وراء ضعف الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، ولهذا فقد وسع البرلمان من نشاط اللجان البرلمانية المختارة والدائمة والمتخصصة، وذلك لأن الكثير من أعمال البرلمان البريطاني يتم انجازها بواسطة اللجان، وأكثرها فاعليةً في مجلس العموم هي اللجان المختارةSelect committees . وقد حملت هذه اللجان هذا الاسم لأنها تختار من مجلس العموم للقيام بمهمة معينة نيابةً عن المجلس بأكمله وتباشر عملاً لا يعد المجلس بذاته صالحاً لمباشرته، أو حينما تدعو الظروف إلى ذلك، أو أن أموراً تتطلب عناية معينة يجد المجلس أن تسند إلى لجنة من اللجان. وتشكل هذه اللجان من عدد من الأعضاء باقتراح موضوعي من

البرلمان، وذلك حينما تكون مسألة اقتراح تشكيل هذه اللجان مدرجة في جدول أعمال المجلس، وبعد مناقشتها من قبل الأعضاء يوافق المجلس على التشكيل[١].

ويوجد حالياً داخل مجلس العموم العديد من اللجان المختارة، وهذه اللجان يتم تشكيلها بعد الانتخابات مباشرةً، وتعمل طوال المدة الكاملة للبرلمان، وتقسم هذه اللجان إلى مجموعتين:

المجموعة الاولى: واصطلح على تسميتها The non-departmental select committees ، وهي التي تضم اللجان التي لا يتصل عملها بفحص وتدقيق ومراقبة أعمال ونشاطات الوزارات الحكومية الرئيسية وهي[٢]:

١ -اللجنة المختارة المتعلقة بالإدارة العامة Select committee on public administration وتختص بفحص تقارير المفوض البرلماني للإدارة ومفوضي الخدمة الصحية لإنجلترا واسكتلندا و ويلز، والمفوض البرلماني لإيرلندا الشمالية.

٢ -لجنة الإدارة الخاصة بمجلس العموم administration committee للنظر في الخدمات التي يقررها مجلس العموم لأعضاء البرلمان.

٣ -لجنة الحسابات العامة Committee of public accounts تختص بفحص ومراجعة الحسابات للاعتمادات المالية التي خصصها البرلمان لمواجهة النفقات الحكومية.

٤ -لجنة الإجراءProcedure committee تنظر في الوسائل الإجراءات المتبعة في مجلس العموم.

٥ -لجنة الفحص الأوروبيةEuropean scrutiny committee تختص بمراجعة الوثائق كافةً والمستندات المتعلقة بشؤون الاتحاد الأوروبي.

---

[١] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ١٢٧ وما بعدها.

Joanne Sellick, constitutional and administrative law, Op. Cit , P.75.

[٢] **Standing order of the house of the commons** , public Business 2013, PP.129-175 (Articles from 121 to 152).

٦ -لجنة الإصلاح التنظيميةRegulatory reform committee تختص بدراسة المقترحات والطلبات التي يقدمها الوزراء فيما يخص سد الثغرات في التشريعات النافذة وتضع رأيها.

٧ -لجنة التمويل والخدماتFinance and services committee تختص بالنظر في انفاق وإدارة الخدمات المتعلقة بمجلس العموم.

٨ - لجنة مراجعة السياسات البيئيةEnvironmental Audit committee تختص ببرامج الوزارات الحكومية والهيئات العامة غير الحكومية فيما يخص البيئة وإلى أي مدى تساهم هذه البرامج في حماية البيئة.

٩ -لجنة الاتصال أو الارتباط المتبادلLiaison committee تختص بالنظر بالأمور العامة التي تتعلق بعمل اللجان المختارة.

١٠ -لجنة تحديث مجلس العموم Select committee on Modernisation of the house of commons وتختص بالنظر في كيفية عصرنة أو تحديث ممارسات وإجراءات مجلس العموم.

١١ -لجنة مراقبة عمليات التصدير الاستراتيجية Committee on strategic Export controls وتضم في عضويتها أربع لجان مختارة وهي الدفاع، والشؤون الخارجية، والتجارة والصناعة، والتنمية الدولية.

ولكن قد يعمد البرلمان إلى تشكيل ما يسمى باللجنة المختارة المشتركة Joint select committee أي أنها تضم في عضويتها أعضاء لجنتين مختارتين إحداهما من مجلس العموم ، والأخرى من مجلس اللوردات، يتم تعيينهما كلجنةٍ واحدة من قبل المجلسين بالتساوي.

ومن اللجان المشتركة المشكلة حديثاً[١]: ١ -اللجنة المشتركة بخصوص مشروع قانون الرعاية والدعم Draft care and support Bill committee (November 2012 to March 2013) .

[١] https:// www. Parliament. U k /…/ committees/ committees- a-z /joint – select.

٢ -اللجنة المشتركة المعنية بمشروع قانون سلطات التحقيق Joint committee on the Draft investigatory power bill (November2015 to February2016).

٣ - لجنة قصر ويستمنستر Place of westminster حيث تم تعيين اللجنة المشتركة في قصر ويستمنستر للنظر في مشروع تجديده (٢٠١٦ م).

٤ -اللجنة المشتركة المعنية بمشروع قانون تحقيقات سلامة الخدمات الصحية Joint committee on the Draft health service safety investigation Bill(2018).

المجموعة الثانية: تتضمن عدداً من اللجان المختارة الأخرى التي تختص بصفة أساسية بفحص وتدقيق ومراقبة أعمال الوزارات الحكومية الرئيسية والهيئات العامة المرتبطة بها، بحيث يقابل كل وزارة من الوزارات الحكومية لجنة برلمانية مختارة تحمل اسم الوزارة التي تختص بفحص وتدقيق أعمالها وأنشطتها واصطلح على تسميتها The Department select committee وقد ورد النص على هذا النوع من اللجان المختارة المرتبطة بالوزارات الحكومية في اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني تحت عنوان اللجان المختارة المتعلقة بالوزارات الحكومية "Select committee related to government department"[١]، وقد نظمت المادة/١٥٢/ من اللائحة المذكورة هذا النوع من اللجان من خلال خمس فقرات مطولة، فقد جاء في الفقرة الأولى من هذه المادة أن الهدف من إنشاء هذه اللجان هو " فحص انفاق وإدارة وسياسة الوزارات الحكومية الرئيسية والهيئات العامة المرتبطة بها".[٢]

---

[١] للمزيد من التفاصيل حول هذه اللجان وتطورها التاريخي في بريطانيا انظر:

Alex Carroll, constitutional and administrative law, Op. Cit , PP.172-175.

[2]" Select committees shall be appointed to examine the expenditure, administration and policy of the principal government departments as set out in paragraph (2) of this order and associated public bodies. [**H**. **C**. **S**. **O**.No.152(1)].

وهذه اللجان هي[1]: ١ -لجنة الشؤون الدستورية constitutional Affairs committee. ٢ -لجنة الثقافة والإعلام والرياضة culture, media and sport committee. ٣ -لجنة الدفاعDefence committee. ٤ -لجنة التربية والمهارات education and skills committee. ٥ -لجنة البيئة والغذاء والشؤون الريفيةEnvironment, food and rural affairs committee. ٦ -لجنة الشؤون الخارجيةForeign affairs committee. ٧ -لجنة الصحةHealth committee. ٨ -لجنة وزارة الداخلية Home affairs committee. ٩ -لجنة التنمية الدولية international development committee. ١٠ -لجنة شؤون إيرلندا الشمالية Northern Irland affairs committee. ١١ -لجنة مكتب نائب رئيس الوزراء للإسكان والتخطيط والحكم المحلي committee on the office of the deputy prime minister :housing, planning, local government. ١٢ –لجنة المعارف والتكنولوجيا science and technology committee. ١٣ -لجنة الشؤون الاسكتلنديةScottish affairs committee. ١٤ -لجنة التجارة والصناعةTrade and industry committee. ١٥ -لجنة النقل Transport committee. ١٦ -لجنة الخزانةTreasury committee. ١٧ -لجنة الشؤون الويلزيةWelsh affairs committee. ١٨ -لجنة العمل والرواتب التقاعديةwork and pension committee.

والغرض الرئيسي الذي دفع مجلس العموم إلى إنشاء نظام اللجان المختارة هو إيجاد التوازن ما بين مجلس العموم والسلطة التنفيذية بالعودة إلى الوضع الصحيح الذي كان قائماً خلال المراحل الأولى لنشأة النظام البرلماني التقليدي، بحيث يتحقق التعادل والمساواة ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، البرلمان والحكومة، فلا

[1] **Standing order of the house of the commons** , public Business 2013, PP.175-177. Articles152.

تميل إحداهما على الأخرى، ولا يعتدي أحدهما على الاختصاصات الممنوحة للطرف الآخر[١].

ويلاحظ أن عضوية اللجان المختارة تعكس وضع الأحزاب السياسية وقوتها داخل مجلس العموم، حيث نجد أن معظم الأعضاء يكونون من بين أعضاء الأغلبية في الحزب الحاكم من غير أعضاء الحكومة، ومن الأعضاء البارزين من جانب المعارضة سواء أكان من بين حزب المعارضة الرئيسي أم من بين حزب المعارضة الثاني الأكبر ، التي تجد من عضوية هذه اللجان مدخلاً للاطلاع على المعلومات وتقوية دور المعارضة الرقابي[٢]. وهناك اتفاق غير رسمي بين الأحزاب على أن يترأس بعض اللجان عضو من المعارضة، ويتم اختيار رئيس هذه اللجان من قبل مجلس العموم[٣]،ويكون له دور أساسي في قيادة وتوجيه عمل اللجنة[٤]. وقد بينت الفقرة الرابعة من المادة /١٥٢/ من اللائحة الداخلية لمجلس العموم اختصاصات وصلاحيات اللجان المختارة[٥]، حيث لها صلاحية استدعاء الأشخاص وتوجيه الدعوة للشهود للحضور والإدلاء بشهاداتهم بخصوص ما يعرفونه عن الموضوع الذي يدور حوله

---

[١] **Pat Strickland and Ruth winstone** , Department select committee, London, 2002, P.54-60.

[٢] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة...، مرجع سابق، ص ١٦٥.

[3] "The chairs of the following select committees shall be elected by the House in accordance with paragraphs (2)to (14) below: *(a)* select committees appointed under Standing Order No. 152 (Select committees related to government departments ". [**H**. **C**. **S**. **O**. No.122(B)].

[٤] ويثور هنا التساؤل حول جواز قيام مجلس العموم بالتحقيق مع أعضائه؟ لقد أشارت السوابق البرلمانية في مجلس العموم ، إلى أنه سبق وأن أجرى مجلس العموم تحقيقاً مع أحد أعضائه، فقد شكل المجلس لجنة مشتركة من الحكومة والمعارضة للتحقيق في قضية " النقود مقابل الاستجوابات"، حيث كشفت اللجنة عن احتمال تورط النائب (نيل هاملتون) في تقاضي رشىً مقابل تقديم استجوابات لمصلحة جهات معينة، وكشف التحقيق عن تورط أكثر من عضو في مجلس العموم بقبول نقود وهدايا من جهات عدة، وعلى إثر هذا التحقيق قدم النائب هاملتون استقالته من مجلس العموم. وكذلك في حادثة مشابهة انشغلت الصحافة البريطانية في أيار عام ٢٠٠٩م بما سمي فضيحة نفقات مجلس العموم، بعد ما أثيرت قضية مطالبة ثمانية من أعضاء المجلس بمبالغ مالية لصيانة أحواض السباحة في منازلهم. انظر: د. سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص ٧٣-٧٥.

[٥] [**H**. **C**. **S**. **O**. No.152(4)].

التحقيق، وطلب الأوراق والسجلات، وفحص ومراجعة الأدلة و الوثائق المقدمة من قبل الوزارة، وأن تطلب أي مساعدة من الخبراء والمستشارين المختصين، إما لتزويدها بالمعلومات التي لا تكون متوفرة بسهولة أو لشرح وتوضيح بعض الأمور التي تتضمن إشكاليات معينة والتحري عن إدارة الأفراد للجهاز الحكومي، وإبلاغ المجلس بالأمور المتعلقة بالشهادة التي أخذت أمام اللجان الفرعية وتزويدها بمحاضر جلسات ومداولات اللجان الفرعية[1].

وبعد انتهاء إجراءات التحقيق، تقوم اللجنة بإعداد تقرير أولي بالنتائج التي توصلت إليها، وقد يحدث أن لا يكون هذا التقرير محل إجماع جميع أعضاء اللجنة، ففي حالة وجود اختلافات في الآراء يجري التصويت على التقرير، ويجري العمل في بريطانيا بأن لا يكون للأقلية تقرير[2]، بل لا ضمان لاعتماد مجلس العموم على تقرير اللجنة حيث يتخذ ما يراه مناسباً، رغم أنه يعبر عن أغلبية آراء أعضاء اللجنة، فغالباً لا يتوفر الوقت لمناقشة تقارير هذه اللجان. وإن التقارير الصادرة عن اللجان المختارة قد تناقش أو لا تناقش من قبل المجلس، ويمكن القول بأن هناك حوالي ٢٠ -٢٥٪ من هذه التقارير قد تمت مناقشتها من قبل مجلس العموم، ومثل هذا الموقف يقلل من أهمية وفعالية التحقيق البرلماني كوسيلة لمراقبة مهام واختصاصات السلطة التنفيذية[3].

ومن التطبيقات العملية للجان التحقيق في المملكة المتحدة في عام ١٨٥٥م تشكيل مجلس العموم لجنة للتحقيق في وضع الجيش قبل معركة سيباستوبول وفي أفعال الأجهزة الحكومية التي كان من واجبها الاهتمام بطلبات الجيش، واعتبرت الحكومة أن هذا القرار الصادر عن مجلس العموم هو تصويت على حجب الثقة ولما جاء التصويت في غير صالح الحكومة استقال رئيس الحكومة والفريق الوزاري[4]. وفي قضية أخرى برأت اللجنة البرلمانية، التي تحققت في ظروف مشاركة بريطانيا

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ١٨٣.

[2] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ١٤٢.

[3] **Alex Carroll**, constitutional and administrative law, Op. Cit , P.176.

[4] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ١٧٠-١٧١.

في الحرب ضد العراق حكومة رئيس الوزراء(توني بلير) من المبالغة في تصوير التهديد العراقي ، لكنها انتقدت التضليل الذي مارسه وزير الدفاع (جيف هوت) عندما أخفق في الكشف عن مخاوف بعض موظفي الاستخبارات في وزارة الدفاع. وفي العام ٢٠٠٣م وجهت اللجنة المالية الدائمة في مجلس العموم، انتقادات شديدة للبنوك العاملة في المملكة المتحدة، واصفةً إياها بالتضليل عند نشر بيانات أسعار الفائدة على حسابات الودائع والقروض[١].

الفرع الثاني
تقييم التحقيق البرلماني

إنَّ البرلمان البريطاني من خلال التحقيق البرلماني يستطيع الوقوف على حقيقة معينة عن طريق فحص عمل معين أو سياسة معينة، ويمكنه التعرف على المساوئ والانحرافات التي تنطوي عليها الأعمال الحكومية، وعلى الرغم من الميزات التي تتمتع بها اللجان البرلمانية المختارة، فإن عليها انتقادات وعيوب سنتحدث عنها فيما يلي: **أولاً -ميزات اللجان المختارة[٢]:** ١ -توفر دعامة أو بنية تحتية منهجية للجان من أجل إجراء فحص دقيق مفصل لإدارة ونشاط الوزارات الحكومية والهيئات العامة المرتبطة بها.

٢ -تمكن أعضاء البرلمان من الحصول على معلومات دقيقة حول عمل الوزارات الحكومية والصعوبات الحقيقية التي تعترض سبيل تقدمها ووفائها بالتزاماتها على نحوٍ مرضٍ ومقبول.

٣ -إنها الإطار البرلماني الوحيد الذي قد يستجوب فيه الوزراء والموظفين الحكوميين الآخرين.

---

[١] د. سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٠٣-٢٠٧.

[٢] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ١٩٣-١٩٥.

Alex Carroll, constitutional and administrative law, Op. Cit , PP.176-177.

٤ -إنَّ أعضاء اللجان المختارة إلى حدٍ كبير جداً يعتبرون أنفسهم أنهم يعملون لصالح البرلمان وليس لصالح الحزب الذي ينتمون إليه،

٥ -تركز جماعات المصالح اهتماماً كبيراً على اللجان الاستشارية العديدة التي تعمل لصالح الوزارات الحكومية.

٦ - لقد أنتجت لجان التحقيق من خلال تحقيقاتها وأبحاثها ذات الصلة ، بنوك من المعلومات النافعة والمفيدة كمرجع مستقبلي لأعضاء البرلمان وجماعات المصالح والحكومة ذاتها.

٧ -تمكن لجان التحقيق البرلماني أعضاء البرلمان من أصحاب المقاعد الخلفية من تطوير خبرتهم في مجال معين من السياسة.

٨ -تستطيع اللجان المختصة بعمل كل وزارة من الوزارات الحكومية الوصول إلى المعلومات المحظورة التي بطريقٍ أخرى ما كانت لتتاح لأعضاء البرلمان.

٩ -العديد من أعضاء البرلمان يظهرون احتراماً لمسألة العضوية في اللجان المختارة كحافز للترقية، وبالتالي فعضوية هذه اللجان يكون عليها إقبال كبير.

١٠ -تجذب التقارير التي تضعها اللجان المختارة اهتمام جانب كبير من وسائل وأجهزة الإعلام المختلفة، خصوصا عندما تنتقد الحكومة وسياستها.

ثانياً -عيوب ونقائص اللجان المختارة[١]:

١ -إنَّ اللجان المختارة لا تستطيع فرض أية إجراءات عقابية أو ضغوطات أخرى مباشرة على الحكومة كما هو الحال في الولايات المتحدة الامريكية.

٢ -إنَّ عدد قليل من التقارير الصادرة عن اللجان المختارة يجري مناقشتها داخل البرلمان.

٣ -الإدارات المحافظة التي كانت في الحكم لغاية عام ١٩٩٧م لم تكن تقبل بمطالبة اللجان المختارة بحضور الوزراء ومثولهم أمامها، أو استجواب الدوائر الحكومية، أو المبادلات بين الوزارات، أو المناقشات التي تجري داخل لجان الوزارة،

---

[١] د. سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٧٥-٣٧٦.

Alex Carroll, constitutional and administrative law, Op. Cit , P.177.

أو النصائح المقدمة من قبل الموظفين القانونيين، أو المعلومات السرية المتعلقة بالشؤون الخاصة بالأفراد أو المؤسسات أو التي تمس الأمن القومي.

٤ -إنَّ الموظفين المدنيين طلب منهم أن يتجنبوا إعطاء أي دليل مكتوب أو مناقشة في قضايا مثل النزاع السياسي والمعلومات الحساسة ذات الطابع التجاري أو والاقتصادي وموضوعات المفاوضات الحساسة والأمور المنظورة أمام القضاء.

٥ -إنَّ البرلمان البريطاني على عكس الكونغرس الأمريكي ليس لديه جهاز بيروقراطي كفء مزود بالوسائل و الإمكانات المادية والبشرية التي تمكنه من القيام بعمله بفاعلية أكبر.

ولكن من الناحية الواقعية هناك اختلال واضح في التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة، وهذه حقيقة غير خافية على أحد وتكاد تكون ظاهرة عامة تشمل معظم الأنظمة السياسية المعاصرة، ولعل ذلك هو الذي جعل بعض الفقهاء الإنجليز أمثال جون كيندوم لتقديم خلاصة عامة عن ما وصل إليه البرلمان البريطاني في وقتنا هذا من ضعف وتقهقر وعدم مقدرة على مواجهة السلطة التنفيذية حيث قال[1]: ١ -إن حياة البرلمان في المملكة المتحدة واقعة إلى حدٍ كبير تحت سيطرة وهيمنة الحزبين السياسيين الرئيسيين، فالبرلمان في حد ذاته ليس له ذاتية أو هوية حقيقية كصوت جماعي معبر عن إرادة الناس.

٢ -إنَّ مسألة الانضباط الحزبي وعدم وجود فصل بين السلطات، واتجاه النظام الانتخابي إلى إفراز حكومات بأغلبيات غير قابلة للتحدي، كل ذلك يعني أن سيادة البرلمان ما هي في حقيقة الأمر سوى سيادة الحكومة.

٣ -قد يقال بأن الوظائف الأساسية للبرلمان هي: التشريع، وإجراء المناقشات والمداولات، والرقابة على السلطة التنفيذية، إلا أن الحكومة في كل ذلك تمارس هيمنة ساحقة، وهذه حقيقة بالرغم من كل ما يبذله المصلحون من جهود في سبيل إصلاح البرلمان.

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ١٩٧.

نتيجةً لذلك ومن أجل إصلاح نظام اللجان فقد تقرر تشكيل اللجان المتخصصةspecialized committee لتدقيق ومراقبة أعمال الوزارات، فقد تتخصص في فحص التشريع في مرحلة اللجان أو فحص عمل الوزارة ومشكلاتها الإدارية أو يمكن أن تتطرق لفحص ميزانية الوزارات وأوجه صرفها. وعلى الرغم من أهمية هذه اللجان في تفعيل الدور الرقابي للبرلمان، إلا أن هنالك من يعارض عمل هذه اللجان بحجة أن وظيفة التحقيق التي تقوم بها هذه اللجان تتعارض مع مبدأ المسؤولية الوزارية السياسية أمام البرلمان وتعتبر اعتداءً صارخاً على حقوق النواب في مناقشة الموضوع والإدلاء بآرائهم. وهناك اتجاه آخر مؤيد للجان ويرد على حجج المعارضين لهذه اللجان، فمن حيث تعارضها مع المسؤولية الوزارية فهي حجة ضعيفة لأن تحقيق هذه اللجان في أعمال الوزارات والمعوقات الإدارية والمالية هو ما قصده البرلمان من إنشائها، أما كونها تحرم النواب كأفراد من حقوقهم في المناقشة فهي كذلك حجة ضعيفة لأن إنشائها لإصلاح قدرة البرلمان الرقابية ولأن البرلمان ليس لديه الوقت الكافي للحصول على المعلومات وكان الهدف من إنشاء تلك اللجان تفويضها بجمع المعلومات وتدقيق الأوراق والمستندات ومناقشة الصعوبات والمعوقات ورفع تقاريرها إلى البرلمان واتخاذ القرار بشأنها بعد المداولة من قبل الأعضاء[1].

ونحن بدورنا نؤيد الرأي الذي يقف بجانب اللجان المتخصصة وأن حججهم أكثر منطقية من أصحاب الرأي المعارض لوجود اللجان المتخصصة ودورها. وبسبب التغيير الحاصل في طبيعة وظائف الدولة ودورها في المجتمع من حارسة إلى متدخلة إلى دولة الرفاه التي تسعى إلى تحقيق سعادة الفرد ورفاهيته، ونتيجةً لقصور التحقيق البرلماني عن تحقيق رقابة فعالة على مهام واختصاصات الوزارة[2]، وتماشياً مع النتائج

---

[1] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الانظمة البرلمانية المعاصرة....، مرجع سابق، ص ١٦٧-١٦٨.

[2] يرجع أسباب ضعف وقصر فاعلية لجان التحقيق البرلمانية إلى عدم تخصيص وقتٍ كافٍ لمناقشة تقارير هذه اللجان بواسطة البرلمان، لأن الهدف من إنشاء تلك اللجان هو معاونة البرلمان على أداء وظائفه الدستورية على أكمل وجه، لذلك لا بد من وجود روابط وثيقة بين اللجان والبرلمان وأن يحدد وقتاً كافياً في جدول الأعمال لمناقشة تقارير هذه اللجان وعكس ذلك يؤثر سلباً على فعالية دوره الرقابي. وكذلك من الأسباب الأخرى أن تلك اللجان لا تستطيع أن تفرض أي جزاءات عقابية أو ضغوطات مباشرة على الحكومة وبالتالي فهي وسيلة رقابية بدون جزاء، والعامل الأساسي وراء عدم تخصيص وقت كاف لمناقشة التقارير أو=

المترتبة على اتساع وظائف الدولة ودورها في المجتمع، اتجهت بريطانيا نحو أسلوب بديل للتحقيق البرلماني، لكن لا يلغيه، وهو إسناد عملية التحقيق في بعض الأمور الخاصة إلى المفوض البرلماني للإدارة The parliamentary commissioner for administration ويعرف باسم الأمبودسمان[1]. وقد نشأ هذا النظام بعد موافقة البرلمان بإصدار قانون المفوض البرلماني parliamentary commissioner Act عام ١٩٦٧م في بريطانيا، وبموجبه يتم تعيين شخص ليكون مفوضاً بأمر صادر من الملكة، كما يعزل من منصبه من قبل الملكة بناءً على اقتراح كل من مجلسي العموم واللوردات[2]، ويملك المفوض البرلماني صلاحية تحري الشكاوي المكتوبة من المواطنين ضد أجهزة السلطة التنفيذية التي عانوا من ظلمها بسبب سوء الإدارة وهذا ما نصت عليه المادة الخامسة من قانون المفوض البرلماني بأن " المفوض البرلماني قد يحقق في أي إجراء اتخذ من قبل أو باسم وزارة حكومية أو هيئة أخرى يشملها القانون المذكور، طالما أن هذا الإجراء اتخذ نتيجة ممارسة الوظائف الإدارية لتلك الوزارة أو الهيئة" [3].

= إهمالها وعدم صلاحية هذه اللجان في فرض الجزاءات هو الخوف من توسيع وتفعيل الدور الرقابي للبرلمان من خلال اللجان البرلمانية وإضعاف السيطرة والهيمنة الحزبية الصارمة على أعمال البرلمان فالأغلبية الحزبية تضعف من قبول تقرير لجنة التحقيق. و أخيراً إن دور اللجان البرلمانية دور محدد في مد أعضاء البرلمان بالمعلومات اللازمة ولا تمارس رقابة على الوزراء، ولم تفلت وسيلة التحقيق البرلماني من محاولات حصر نطاقها فقد انتقصت صلاحياتها بعدم إمكان التحقيق في المسائل السرية لشؤون المؤسسات الحزبية أو التي تمس الأمن القومي، وعدم إخضاع المنشآت العامة للتحقيق بدعوى عدم التأثير على شخصيتها المستقلة. انظر: د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة..، مرجع سابق، ص ٧٥.

[1] الأمبودسمان في الأصل كلمة سويدية تعني محام أو ممثل أو مفوض، وهو شخص مكلف من البرلمان بمراقبة الإدارة وحماية الحقوق والحريات الفردية، وظهر لأول مرة في السويد عام ١٨٠٩م وانتقل إلى بقية دول العالم ومنها فلندا ١٩١٩م، والدانمارك ١٩٥٤م، و النرويج ١٩٦٢م، وبريطانيا ١٩٦٧م. للمزيد من التفاصيل عن المفوض البرلماني ونشأته راجع: د. سعود فلاح الحربي، التحقيق البرلماني، مرجع سابق، ٣٨٦ وما بعدها.

Colin Turpin and Adam Tomkins, British Government and The Constitution, op.cit. PP.627-636.

[2] **Parliamentary commissioner Act 1967**, section (2- 3) Article(1).

[3] **Parliamentary commissioner Act 1967**, Article(5).

والجهات الخاضعة لرقابة المفوض البرلماني هي الوزارات الحكومية والمؤسسات (النقابات) والهيئات غير المنتظمة في إطار النقابات المدرجة أسماؤها في الجدول ٢ المرفق بهذا القانون[١]. وتقدم الشكوى من قبل أحد أعضاء البرلمان بواسطة فرد من الشعب، إلى المفوض البرلماني ولا تقدم مباشرةً إليه، وقد يكون هذا الإجراء مشكوكاً في فاعليته إذ ستكون مهمة العضو البرلماني تحويل هذه الشكوى ولكن يبرر هذا الشرط أن العضو البرلماني قد لا يحول الشكوى إلى المفوض ولكنه يتخذ وسائل أخرى لبحثها والتحقيق فيها وقد يحولها إلى المفوض[٢].

ويتمتع المفوض البرلماني بصلاحية طلب المستندات والمعلومات التي لها علاقة بموضوع التحقيق، واستدعاء الشهود وسماع أي شخص يرى فائدة في سماع أقواله ويوجه إليهم القسم إذا كان ضرورياً، ولا يجوز عرقلة أعمال المفوض البرلماني في ممارسة السلطات الممنوحة له وبإمكانه رفع الدعوى على كل من يعرقل أعماله أمام المحكمة لفرض العقوبة المناسبة[٣].

ومما سبق نرَّى أنَّ المفوض البرلماني يساعد البرلمان في القيام بالرقابة على أعمال الحكومة وإجراء التحقيق المناسب، ولكن على الرغم من وظيفة وأهمية المفوض البرلماني إلا أن دوره ذا فعالية محدودة ولم يكن بإمكانه معالجة قيود وقصور فاعلية التحقيق البرلماني، فإنَّ هنالك مجموعة من الأسباب وراء محدودية الدور الرقابي للمفوض البرلماني في بريطانيا ومنها أن هناك أمور كثيرة لا يجوز للمفوض البرلماني التحقيق فيها، ومنها ما يتعلق بالأمن العام والعلاقات الخارجية والقوات المسلحة من حيث نظمها وأوامرها والامور الخاصة بالبلاط الملكي، وممارسة التاج لحق العفو، وإدارة الأقاليم الواقعة خارج المملكة وغيرها.....[٤] . لذلك غالباً ما ترفض الشكاوي على أساس أنها خارجة عن اختصاصه.

---

[١] **Parliamentary commissioner Act 1967**, Article(4).

[٢] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ١٤٨.

[٣] **Parliamentary commissioner Act 1967**, Article(8-9).

[٤] للمزيد عن الأمور التي لا تدخل في اختصاصات المفوض البرلماني راجع: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية..، مرجع سابق، ص ١٨٨-١٨٩.

ويعاب عليه كذلك أنه لا يملك سلطاتٍ تنفيذية، فهو لا يستطيع تغيير أو تبديل قرار إداري أو منح تعويض لأحد الأفراد المتضررين، بالرغم من أنه قد يقترح على جهة الإدارة العلاج الملائم، ولكن لا يتنظر من هذه الإدارة أن تنفذ توصياته أو توجيهاته. وكذلك لا يستطيع أصحاب الشأن تقديم شكواهم مباشرةً إلى المفوض البرلماني إنما من خلال عضو البرلمان، وهو ما جعل هذه الوظيفة الرقابية محدودة الفعالية في ظل الأغلبية البرلمانية الحزبية[1].

وعلى الرغم من هذه الانتقادات والأسباب والعقبات التي تحول دون النجاح التام لمهمة المفوض البرلماني في بريطانيا فإن البعض -ونحن نؤيده -لا يزال يرى أن المفوض البرلماني هو وسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية وذلك لأن البرلمان في الوقت الحاضر لا يستطيع ممارسة الرقابة على كل أنشطة الإدارة الحكومية بتفاصيلها، وبالتالي فالمفوض يمكنه مساعدة البرلمان في هذا الصدد إلى جانب بقية اللجان المختارة المتخصصة التي لها سلطات فحص انفاق وإدارة وسياسة الوزارات الحكومية والهيئات العامة المرتبط بها[2].

[1] د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٧٦.

[2] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية..، مرجع سابق، ص ١٩١.

المطلب الثاني
التحقيق البرلماني في العراق ولبنان

إنَّ التحقيق البرلماني هو وسيلة رقابية مهمة من وسائل مراقبة البرلمان للحكومة وذلك من أجل تقصي الحقائق عن وضع معين، وكذلك المخالفات والتجاوزات في الشؤون المتعلقة بأعمال الحكومة والتي يجريها البرلمان بنفسه أو من خلال إحدى لجانه الدائمة أو المؤقتة التي يشكلها من مجموعة من أعضائه لاستقصاء الحقيقة حول أنشطة السلطة التنفيذية من أجل وضع اقتراحات معينة، وتعرض أعمالها على المجلس التشريعي في صورة تقرير، وللتحقيق البرلماني عدة صور فقد يكون تشريعياً لبحث مشروع قانون أو دراسة إحدى الموضوعات الهامة، وقد يكون انتخابياً يجريه البرلمان للتحقيق في صحة عضوية أعضائه، وقد يكون سياسياً للتحقيق في وضع من الأوضاع داخل أجهزة السلطة التنفيذية للكشف عما به من مخالفات سياسية.

وبالتالي سندرس التحقيق البرلماني في العراق ولبنان في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: التحقيق البرلماني في العراق

الفرع الثاني: التحقيق البرلماني في لبنان

الفرع الأول
التحقيق البرلماني في العراق

بعد الاطلاع على الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م وجدنا أنه لا يتضمن نصاً صريحاً يعطي الصلاحية لمجلس النواب العراقي في تشكيل لجان التحقيق لتقصي الحقائق في شأن من شؤون الحكومة، ولكن عدم وجود مثل هذا النص الصريح في الدستور لا يعني أنه ليس للبرلمان حق تشكيل لجان تحقيق في أمرٍ ما يريد البرلمان تقصي الحقيقة فيه، بل إن التحقيق البرلماني هو من أهم وظائف البرلمان.

وقد جاء النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي بالنص على صلاحية مجلس النواب العراقي بتشكيل لجان فرعية ولجان مؤقتة ولجان تحقيق بحسب مقتضيات العمل والموضوعات المعروضة عليه[1]، حيث يتم تشكيل لجان التحقيق بموافقة أغلبية عدد الحاضرين في المجلس بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة أو من خمسين عضواً من الأعضاء[2]. **ونحن نرَّى أنَّ المشرع العراقي لم يولِ التحقيق البرلماني عناية كبيرة، حيث لا يوجد نص دستوري صريح في صلب الدستور يعطي التحقيق البرلماني اهتمام واضح.** ومما سبق من نص المادة /٨٣/ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي نجد أنه يجب أن يكون طلب إجراء التحقيق موقعاً عليه من قبل خمسين عضواً من أعضاء البرلمان، أو بناءً على اقتراح من هيئة الرئاسة. وإذا أرادت كتلة سياسية اقتراح تشكيل لجنة تحقيقية في موضوع معين وكان عددهم أقل من خمسين عضواً فيجب أن تسعى للحصول على تأييد ودعم من الكتل السياسية الأخرى[3].

وكذلك نلاحظ أن النظام الداخلي لم يحدد طريقة اختيار أعضاء اللجنة التحقيقية ولم يحدد عدد الأعضاء الذين يجب أن تتكون منهم اللجان التحقيقية، ويبدو أن ما يراعى بشأن اختيار أعضاء لجان التحقيق وعدد أعضائها ما هو متبع في اختيار أعضاء اللجان الدائمة وعددها، حيث يتم بالتوافق من قبل الكتل البرلمانية[4]، وتنتخب كل لجنة خلال ثلاثة أيام تالية لبداية تشكيلها من بين أعضائها رئيساً ونائباً للرئيس ومقرراً وذلك بالأغلبية لعدد أعضائها[5].

وتتمتع لجنة التحقيق بصلاحية دعوة أي شخص لسماع أقواله وفق الطرق الأصولية ولها حق الاطلاع على كل ما له علاقة بالقضية المعروضة عليها من الملفات

---

[1] المادة (٨٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

[2] المادة (٨٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

[3] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة....، مرجع سابق، ص ٢٥١.

[4] المرجع السابق نفسه ، ص ٢٥١.

[5] المادة (٧٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

والوثائق والمستندات من دون المساس بالقضايا المطروحة على القضاء، ولها الاستعانة بالخبراء ويتم تحديد أجورهم بالاتفاق مع هيئة الرئاسة[1].

وبعد انتهاء التحقيق، ترفع اللجنة ما توصلت إليه من النتائج والتوصيات في صورة تقرير إلى هيئة الرئاسة لعرضها على المجلس لمناقشتها ومشاركة جميع الأعضاء في المناقشة ليتقرر الموافقة عليه ورفعه إلى الحكومة أو عدم إقراره[2]. وإن المجلس غير ملتزم بالتوصيات الواردة في التحقيق، كما وأن اللجنة لا تستطيع أن تقرر جزاءات بل يقتصر دورها على بيان وجه المخالفة الموجودة واقتراح ما تراه ملائماً، وللجنة الحق في إقالة رئيس اللجنة أو نائبه أو المقرر عند ثبوت عدم كفاءته أو عجزه[3].

أما فيما يتعلق بمدة عمل اللجنة التحقيقية، فإن المشرع العراقي لم يحدد مدة لا في الدستور ولا في النظام الداخلي، كما هو الحال في بريطانيا كما رأينا حيث حدد المشرع البريطاني مدة معينة أوجب على اللجنة الانتهاء من عملها خلال هذه المدة، وهي مدة الفصل التشريعي.

و من الناحية التطبيقية عن لجان التحقيق البرلماني في العراق ومن خلال قرارات وتوصيات مجلس النواب العراقي نجد أنه في الدورة الانتخابية الأولى (٢٠٠٦ -٢٠١٠م) لم تشكل سوى ست لجان للتحقيق في قضايا مختلفة وهذه اللجان هي: لجنة التحقيق في قضية السيدة النائبة غفران عبود حسين، لجنة للتحقيق في قضية الدكتور عدنان الدليمي، لجنة حول الهاتف، ولجنة للتحقيق في مسألة تهريب النفط، لجنة للتحقق من قانونية الإجراء الذي اتخذه وزير الدفاع المتضمن إنهاء خدمة(١١٤) ضابطاً عسكرياً وعدداً من الموظفين المدنيين، ولجنة

---

[1] المادة (٨٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

[2] المادة (٨٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

[3] المادة (٨٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

للتحقق من مديريات هيئة اجتثاث البعث للكشف عن المنجز وغير المنجز وسير العمل فيها[1].

أما في الدورة الانتخابية الثانية(٢٠١٠ -٢٠١٤م) وتحديداً في السنة التشريعية الأولى فقد تم تشكيل ما يقارب ١١ لجنة للتحقيق في قضايا مختلفة، وهذا يعد تطوراً ملحوظاً في أهمية ودور لجان التحقيق الرقابي في العراق، ونذكر من هذه اللجان على سبيل المثال: لجنة دراسة الأوضاع الأمنية للأخوة المسيحيين، لجنة للتحقيق في غلق مكتب قناة البغدادية، لجنة للتحقيق في هروب السجناء في البصرة، لجنة للتحقيق في حوادث قتل متظاهرين، ولجنة للتحقيق في مكافحة الفساد في محافظة ديالى[2]. واللجنة التحقيقية حول خروقات مفتش عام وزارة الصحة من فساد مالي وإداري وهدر للمال العام وعمليات ابتزاز في عمليات تعاقد مع شركات أجنبية وتجاوز في الصلاحيات في ٢٠١٢/١١/١١م، واللجنة التحقيقية بقضية صفقة الأسلحة الروسية في ٢٠١٢/١١/٢٠م[3].

ومما سبق عند دراستنا للجان البرلمانية في العراق **نرَّى أنَّ المشرع الدستوري لم يتطرق لها وإنما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي الذي نص على صلاحياتها ولكنه أغفل بعض التفصيلات بشأنها حيث لم يحدد مدة عمل اللجنة، وكذلك فإن اللجنة لا تستطيع أن تقرر الجزاء التأديبي وإنما مجرد توصيات ، وإن مجلس النواب في النهاية غير ملزم بالتوصيات الصادرة عن لجنة التحقيق.**

---

[1] راجع قرارات وتوصيات مجلس النواب العراقي التالية:١-الجلسة الثالثة، الفصل التشريعي الثاني، السنة التشريعية الثانية، ٢٠ أيلول ٢٠٠٧م. ٢- الجلسة الواحد والثلاثون، الفصل التشريعي الثاني، السنة التشريعية الثانية،١٢ كانون الثاني ٢٠٠٨م. ٣- الجلسة السابعة والثلاثين، الفصل التشريعي الثاني، السنة التشريعية الثالثة، ١٤ كانون الثاني ٢٠٠٨م. ٤- الجلسة السابعة والعشرين، الفصل التشريعي الثاني، السنة التشريعية الثالثة، ١٨ حزيران ٢٠٠٨ . ٥- الجلسة الثانية عشر، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الرابعة، ١٧ أيار ٢٠٠٩م. ٦- الجلسة الواحد والعشرون، الفصل التشريعي الأول، السنة التشريعية الرابعة، ٢٠ تموز ٢٠٠٩م.

[2] قرارات وتوصيات مجلس النواب العراقي التالية: الفصل التشريعي الأول ، السنة التشريعية الأولى: (الجلسة الخامسة في ١٣ كانون الثاني ٢٠١١م، الجلسة السادسة عشر في ١٣ كانون الثاني ٢٠١١م، الجلسة السادسة والعشرون في ١ شباط ٢٠١١م، الجلسة الثامنة والثلاثون في ٥نيسان ٢٠١١م، الجلسة السادسة والخمسون في ١٩ نيسان ٢٠١١م).

[3] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٩٣-٢٩٤.

الفرع الثاني

التحقيق البرلماني في لبنان

إنَّ التحقيق البرلماني هو من الوسائل الفعالة التي تمكن مجلس النواب من الاطلاع على ما يشاء من الشؤون أو الوقوف على تصرف من التصرفات الإدارية أو الحكومية التي تقوم بها السلطة الإجرائية، وقد وردت أحكامه في المواد (من ١٣٩ إلى ١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني، وإن التحقيق البرلماني بعكس السؤال والاستجواب هو وسيلة جماعية بتقريرها وتنفيذها، ويطبق عن طريق لجنة تحقيق مؤقتة أو دائمة من أعضاء المجلس النيابي نفسه المعينين بقرار من المجلس ذاته. إذ تنص المادة /١٣٩/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أن " لمجلس النواب في هيئته العامة أن يقرر إجراء تحقيق برلماني في موضوع معين بناءً على اقتراح مقدم إليه للمناقشة أو في معرض سؤال أو استجواب في موضوع معين أو مشروع يطرح عليه"[١].

ويقوم بالتحقيق لجنة برلمانية يختارها المجلس النيابي، كما أنه يحق للجان أن تعين لجنة فرعية من أعضائها لاستقصاء الحقائق في قضية معينة. وفي حال امتناع الإدارة المختصة عن توفير المعلومات المطلوبة للجنة الفرعية ترفع هذه الأخيرة تقريراً بالأمر إلى اللجنة التي انتدبتها، والتي تقوم بدورها بطلب تعيين لجنة تحقيق برلمانية من الهيئة العامة[٢].

ويجب على اللجنة التي تجري التحقيق أن تقدم تقريراً بنتيجة أعمالها إلى رئيس المجلس النيابي الذي يطرحه على المجلس للبت في الموضوع[٣]. وللجنة أن تطلع على جميع الأوراق في مختلف دوائر الدولة وان تطلب تبليغها نسخاً عنها وأن تستمع إلى الإفادات وتطلب جميع الإيضاحات التي ترى أنها تفيد التحقيق[٤].

---

[١] المادة (١٣٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته عام ٢٠٠٣م.

[٢] المادة (١٤٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته عام ٢٠٠٣م.

[٣] المادة (١٤٠) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته عام ٢٠٠٣م.

[٤] المادة (١٤١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته عام ٢٠٠٣م.

ونرَّى من ذلك أن المشرع اللبناني قد أعطى عنايةً فائقة بالتحقيق البرلماني إلى درجة أنه أجاز للمجلس النيابي أن يولي التحقيق البرلماني سلطات هيئات التحقيق القضائية على أن يصدر القرار في جلسة للهيئة العامة[1].

وبالنتيجة فإنَّ الكلمة النهائية تعود للمجلس نفسه الذي يأخذ بما جاء في التقرير كما قد لا يوافق عليه، وبالتالي فالمجلس وحده هو الذي يقرر إما عدم صوابية التحقيق وتبرئة الحكومة أو إدانتها.

وإنَّ التحقيق البرلماني في لبنان لم يبرهن على أنه وسيلة رقابية تؤدي إلى نتائج ملموسة، ذلك أن التحقيق يجري في أغلب الأحيان، ومن ثم يطول ويصرف النظر عنه في النهاية مع تضاؤل تأثير القضية المطروحة على الرأي العام وفقدانها حيويتها ومصداقيتها. وإن الوسيلة الأنسب التي تمكن المجلس من محاسبة الحكومة على تصرف من التصرفات أو عمل من الأعمال تبقى دائماً المسؤولية الوزارية المنصوص عليها في الدستور ويصار إلى طرح الثقة بالحكومة[2].

ومن أهم لجان التحقيق التي تشكلت : لجنة تقصي الحقائق بصدد شراء طوافات البوما على إثر اتهامات تناولت بعض المسؤولين اللبنانيين وشكلت هذه اللجنة عام ١٩٩٢م، وشكل المجلس ثلاث لجان نيابية للتحقيق في مسألة التنصت على الهاتف من قبل بعض أجهزة الامن اللبنانية[3]. وكذلك تشكيل لجنة التحقيق في ملف الرواسب النفطية المتهم فيها وزير النفط شاهي برصوميان في ٢٠٠٤/٣/١١م[4].

ومن اللجان التي تشكلت حديثاً[5]: ١ -تقدم النواب علي فياض وياسين جابر وابراهيم كنعان في ٢٨ نيسان عام ٢٠١٢م باقتراح لتشكيل لجنة تحقيق برلمانية حول التجاوزات التي شابت الانفاق العام منذ مطلع العام ١٩٩٣م ولغاية أخر العام

---

[1] المادة (١٤٣) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤ وتعديلاته عام ٢٠٠٣م.

[2] د. أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان....، مرجع سابق، ص ١٨٥.

[3] أ. وسيم حسام الدين الأحمد، اللجان البرلمانية العربية والأجنبية، مرجع سابق، ص ١٠٥.

[4] موقع مجلس النواب اللبناني : www.lp.gov.lb

[5] موقع مجلس النواب اللبناني: https://www.lp.gov.lb

٢٠١١م وتضمن الاقتراح طلب منح اللجنة بعض صلاحيات قضاة التحقيق بموجب القانون٧٢/١١.

٢ -اقتراح تأليف لجنة تحقيق برلمانية المقدم من النائب سامي الجميل في ٢٠١٧/٥/٨م بموضوع بواخر الكهرباء المستأجرة منذ العام ٢٠١٣م والمنوي استئجارها في العام ٢٠١٧م وتم طرحه مباشرة على الهيئة العامة للمجلس ولم يتم البت به.

٣ -تقدم النائب سامي الجميل بطلب تشكيل لجنة تحقيق بموضوع التوظيف العشوائي وغير القانوني في القطاع العام منذ عام ٢٠١٧م وحتى اليوم، وقال النائب أنه يتمنى من الكتل الممثلة في الحكومة ألاَّ تعطي مواعظاً في المجلس النيابي وتساءل عما إذا كانت القوانين تنفذ أم لا، بل أن تضع الموضوع على طاولة مجلس الوزراء وتسأل نفسها لماذا لا تطبق القانون وذلك في ٦ آذار عام ٢٠١٩م.

ومما سبق نلاحظ أنه في مجلس النواب اللبناني هناك ندرة واضحة في تشكيل لجان تحقيق برلمانية بالرغم من الدور المهم الذي تقوم به تلك اللجان في الكشف والتحري عن الأخطاء وتوضيح الحقائق. وهكذا نجد أنَّ التحقيق البرلماني هو وسيلة رقابية يمارسها البرلمان بواسطة أعضائه حول موضوع يتعلق بالسلطة التنفيذية، لكشف النقاب عن بعض الأعمال والتصرفات التي تكون محل شبهة وتكشف عن تجاوزات خطيرة ينبغي الوقوف على أسبابها وطرق علاجها، وهي فرصة لبسط البرلمان نفوذه ، وفي نهاية التحقيق يتم تقديم تقرير التحقيق كما رأينا مع التوصيات وعادةً ما يتولى البرلمان نشر تقرير التحقيق مما يمكن الرأي العام من التعرف على محتواه.

المبحث الرابع
الاستجوابInquiry

يعدّ الاستجواب من الوسائل الرقابية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة، فهو وسيلة مراقبة ومحاسبة ويحمل معنى الاتهام إلى الحكومة أو أحد الوزراء حول موضوع محدد يقع في دائرة اختصاصاتهم. والاستجواب وسيلة لتأكيد قدرة البرلمان على القيام بدوره الرقابي على أكمل وجه لأنه يؤدي إلى مناقشة عامة تنتهي بالتصويت على منح أو سحب الثقة من الحكومة[1].

ويعتبر الاستجواب من أهم وأخطر الوسائل التي يمارسها البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك لأنه على خلاف الوسائل الرقابية الأخرى يحمل في طياته معنى محاسبة الحكومة والمؤاخذة على تصرفاتها؛ بمعنىً آخر أنه إجراء ذو طبيعة اتهامية، أي اتهام الحكومة أو أحد أعضائها عن قصور في أحد تصرفاتها، وقد يؤدي في نهاية الأمر إلى طرح الثقة في الحكومة أو بأحد أعضائها. وبذلك اعتُبر الاستجواب أكثر خطورةً من السؤال الذي يعد مجرد استيضاح لمن وجه إليه، ولكن يمكن أن تكون الوسائل الرقابية الأخرى تمهيداً للاستجواب كأن يتحول السؤال إلى استجواب أو يكشف التحقيق البرلماني عن تقصير أو خلل في سير الجهاز الحكومي مما يستوجب محاسبة الحكومة أو الوزير المختص عن هذا التقصير بطريق الاستجواب[2].

---

[1] للمزيد عن الاستجواب انظر: د. صادق أحمد علي النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٨م، ص ١٧ وما بعدها. ، ايمان محمد راتب المهدي، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٢م، ص ١٠ وما بعدها.

[2] د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٤٦٨.

والاستجواب صناعة فرنسية بدأ تطبيقه فيها بصدور دستور عام ١٧٩١م، ومنها انتقل إلى دساتير دول أخرى[١]، وفي ظل دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الصادر سنة ١٩٥٨م أُلغي حق الاستجواب الذي كان سائداً في الجمهورية الثالثة والرابعة، وأثر ذلك سلباً على الدور الرقابي للبرلمان[٢].

وعلى الرغم من أن إنجلترا تعد مهد النظام البرلماني بلا منازع فإنها لا تعرف الاستجواب، لكن هناك إجراء شبيه بالاستجواب في بريطانيا يعرف باسم الاقتراح بالتأجيل ومضمونه كما رأينا هو السؤال مع المناقشة.

ويعرَّف الاستجواب من قبل البعض[٣] بأنه : " الإنذار الموجه من أحد أعضاء السلطة التشريعية للوزير أو الحكومة لشرح عمل من أعمالها أو السياسة العامة للحكومة ".

وعرَّفه البعض [٤] بأنه: " وسيلة تحقيق برلماني توجه للحكومة من خلال معارضي سياستها". وكذلك عرفه البعض الآخر[٥] بأنه: " ليس إلا اتهاماً لأحد

---

[١] ومن هذه الدساتير: الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢م (المادة ٩٦)، الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦م مع تعديلاته لغاية عام ٢٠١٦م (المادة١٥١)، الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢م (المادة ١٥)، الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م (المادة ١٠٠)، الدستور السوري الحالي لعام٢٠١٢م (المادة ٧٤)، الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م (المادة٦١).

[٢] إلا أن النظام الداخلي للجمعية الوطنية منح عضو البرلمان حق الاستجواب في نص المادة /١٥٦/ .

[٣] د. قائد محمد طربوش، السلطة التشريعية في الدول ذات النظام الجمهوري، مرجع سابق، ص ٣٨٣.

[٤] د. صلاح الدين فوزي، البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م، ص ٩٥.

[٥] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.....، مرجع سابق، ص ٧٨٥. وبالإضافة إلى التعريفات الواردة في المتن فقد عرفه البعض بأنه: اتهام يوجهه أحد أعضاء البرلمان لرئيس مجلس الوزراء أو أحد وزرائه عن مآخذ ومثالب في شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصه". انظر: د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية...،مرجع سابق، ص ٨٥. وعرفه أخرون بأنه: " مساءلة الحكومة عن كيفية تصرفها بما عُهد إليها من السلطة سواء في المسائل الخاصة أو العامة، فهو يرمي إلى محاسبة الحكومة على سلوكها في الشأن الذي يتناوله فتح باب المناقشة في الموضوع على مصراعيه وسماع ما لدى الحكومة من الإيضاحات والبيانات وإبداء كل ما لدى الأعضاء من الملاحظات أو الاعتراضات، ثم ينتهي الموضوع إما باقتناع المجلس بحسن تصرف الحكومة، وإما بعدم موافقتها على تصرفها وفي كلتا الحالتين يصدر المجلس حكمه على هذا التصرف إما صراحةً أو ضمناً". انظر: د. فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مرجع سابق، ص ٢٤٤.

الوزراء لتصرفات معينة وقعت منه بالمخالفة لأحكام الدستور والقانون، وهو ما يعني في النهاية أنه وسيلة رقابية تستهدف المحافظة عليهما " .

وبالتالي يتميز الاستجواب بخصائص مميزة عن غيره من الأدوات الرقابية وهي[1]:

١ -إن الاستجواب لا يقتصر على خلق علاقة بين العضو المستجوب والوزير أو الوازرة، إنما يتعداها إلى أعضاء آخرين قد يشتركون في المبادرة به ويشاركون في مناقشته.

٢ - إن المناقشة في السؤال هي استفهام للعضو ويتطلب رداً من الوزير، أما الاستجواب فيهدف إلى كشف حقائق تتعلق بمخالفات معينة أو عندما تكون هناك ثغرات في العمل الحكومي تستوجب تحريك المسؤولية.

٣ - إن مناقشة الاستجواب هي التي تكشف الحقائق حول وضع يخص مرفقاً أو مؤسسة عمومية أو هيئة عامة.

٤ -يكون الغرض من الاستجواب ابتداءً كشف الحقيقة، وليس من الضروري أن يرتب تحريك المسؤولية أو لا يرتبها.

٥ -الاستجواب ليس حقاً للمستجوب فحسب، لأنه يرتب مناقشة عامة يشارك فيها أعضاء آخرون حتى ولو تنازل العضو المستجوب فإن الاستجواب لا يسقط إذ يمكن أن يتبناه غيره ويدافع عنه ويسير في إجراءاته.

٦ -نظراً لخطورة الآثار التي يرتبها الاستجواب فإن توظيفه يحاط بشروط وإجراءات مشددة لئلا ينحرف عن هدفه ويصبح أداة للفوضى وعدم الاستقرار كما هو الحال في بعض الدول ومنها الكويت[2].

---

[1] د. صادق أحمد علي النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة لبرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ٢٥-٥٢. وللمزيد راجع: د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٨٧.

[2] يثير الاستجواب في دولة الكويت الكثير من التوتر بين سلطتي التشريع والتنفيذ، وينتقل هذا إلى المواطنين الذين ينقسمون بشأنه بين مؤيد ومعارض، كما قد يؤدي إلى الاحتقان السياسي، فمن ضمن ٢٥ استجواباً فيما بين عام ١٩٦٣م و عام ٢٠٠٢م رتب سبعة منها طرح الثقة، وخمس حالات تسببت في سقوط الحكومة. انظر: د. ميلود ذبيح، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، مرجع سابق، ص ١٤٢ الهامش (١).

٧ -لا ينصب الاستجواب على أشخاص بذواتهم إنما يستهدف أعمالهم، كما لا ينبغي أن يكون ذريعة لتحقيق مكاسب شخصية.

و بما أن بريطانيا لم تعرف وسيلة الاستجواب كأحد وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فإننا سنتطرق لهذه الوسيلة في العراق ولبنان في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: الاستجواب في العراق

المطلب الثاني: الاستجواب في لبنان

المطلب الأول
الاستجواب في العراق

نصت المادة (٦١/سابعاً/ج) من دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥م على الاستجواب كوسيلة رقابية لمحاسبة الحكومة في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتها والتي نصت على أنه:" لعضو مجلس النواب، وبموافقة خمسة وعشرون عضواً، توجيه استجواب إلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيامٍ في الأقل من تقديمه " [١]. أما النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي فقد أورد الشروط والإجراءات المتعلقة بتقديم الاستجواب وذلك في المواد من (٥٦) إلى (٦١) منه.

وبقراءة المواد الواردة في النظام الداخلي(٥٦ -٦١) يمكن استخلاص الشروط الشكلية والموضوعية المتعلقة بالاستجواب وهي متطابقة بين الدول إلى حدٍ كبير وهي[٢]:

أولاً -الشروط الشكلية للاستجواب: ١ -تقديم طلب الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس: فإذا تم تقديم الاستجواب شفاهاً فلا يمكن قبوله أثناء الجلسة وذلك لأن شرط الكتابة هو دليل إثبات وإتاحة الفرصة إلى من وجه إليه الاستجواب للدفاع عن نفسه وتجهيز ردوده.

٢ -أن يكون طلب الاستجواب موقعاً من قبل طالب الاستجواب وبموافقة خمسة وعشرين عضواً على الأقل، أي أن حق تقديم الاستجواب مكفول لكل عضو من أعضاء المجلس، ولكن لكي يتم قبول الطلب وإدراجه في جدول أعمال المجلس يشترط موافقة ما لا يقل عن خمسةً وعشرين عضواً. أما فيما يتعلق بمن يوجه إليه الاستجواب فقد حددهم المشرع العراقي والنظام الداخلي لمجلس النواب برئيس

---

[١] المادة (٦١ / سابعاً / ج) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[٢] المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م. وللمزيد عن الشروط الشكلية والموضوعية لتقديم الاستجواب راجع: د. صادق أحمد علي النفيش، الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ٥٥-٧٤.

مجلس الوزراء وأحد نوابه أو الوزراء[1]، كذلك يمكن توجيه طلب الاستجواب إلى رؤساء الهيئات المستقلة وذلك طبقاً للمادة (٦١/ ثامناً / ه)[2]، والمادة (١٠٢) من الدستور[3]، والمادة (٦٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب[4].

٣ -خلو الاستجواب من عبارات غير لائقة ، فطلب الاستجواب يجب أن يقتصر على بيان الموضوع ولا يجوز أن يتضمن عبارات الإهانة للحكومة أو أحد الوزراء ، وإلا من حق المجلس أن يستبعده.

ثانياً -الشروط الموضوعية للاستجواب[5]:

١ -أن يتعلق الاستجواب بأمر من الأمور الداخلة في اختصاص الحكومة سواء كان في مسألة داخلية أم خارجية عامة، ويقتضي هذا الشرط أن يبين مقدم الاستجواب موضوعه وأسبابه ومبرراته، ووجه المخالفة المنسوبة إلى من وجه إليه وما لدى المستجوب من أسانيد تؤيد ما ذهب إليه، وبما أنه ينطوي على الاتهام والمحاسبة وتحريك المسؤولية السياسية لذلك يجب أن يكون موضوع الاستجواب على درجة كبيرة من الأهمية والخطورة.

٢ -عدم مخالفة موضوع الاستجواب لأحكام الدستور والقانون، وذلك لأن مجلس النواب يمارس دوره التشريعي والرقابي وفقاً لأحكام الدستور والقانون ولا يجوز ان يتضمن أموراً تخالف ما ورد فيهما، خاصةً أنه في حقيقته اتهام للحكومة أو لأحد أعضائها بمخالفة الدستور أو القانون وهما ما يعمل البرلمان على المحافظة عليهما. وإذا ما ثبت مخالفة الاستجواب لأحكام الدستور أو القانون فإن لرئيس المجلس

---

[1] المادة (٥٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

[2] نصت المادة (٦١/ ثامناً / ه) من الدستور على:" لمجلس النواب ،حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة".

[3] نصت المادة (١٠٢)من الدستور على أنه: " تعد المفوضية العليا لحقوق الإنسان، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات وهيئة النزاهة، هيئات مستقلة، تخضع لرقابة مجلس النواب، وتنظم أعمالها بقانون ".

[4] نصت المادة (٦٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م على أنه: " لمجلس النواب، حق استجواب مسؤولي الهيئات المستقلة وفقاً للإجراءات المتعلقة بالوزراء، وله اعفاؤهم بالأغلبية المطلقة".

[5] المادة (٥٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

استبعاده، بحسبان أنه مختص بمطابقة أعمال المجلس لأحكامهما ويبلغ مقدمه كتابةً بوجه المخالفة، وللعضو أن يتدارك هذه المخالفة[1].

٣ -يجب ألاَّ يتعلق موضوع الاستجواب بمصلحة شخصية للنائب أو بمصلحة خاصة موكول أمرها إليه، فضلاً عن ذلك لا يجوز تقديم طلب استجواب في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه، ما لم تطرأ وقائع جديدة تسوغ ذلك. ولكن في العراق قررت المحكمة الاتحادية العليا إضافة شروط أخرى لا بد من توافرها في الاستجواب كشرط أن يتضمن الاستجواب وقائع محددة تشكل خرقاً للدستور أو القانون، وأن يترتب على هذا الخرق ضرراً فادحاً، مادياً كان أو معنوياً، دون أن يذكر فيما إذا كان هناك خرق للدستور أو القانون ولم يترتب عليه ضرر أو ضرر غير فادح[2].

وبعد استيفاء شروط قبول الاستجواب، تبدأ إجراءات تقديمه إلى مجلس النواب، وحسب ما جاء في النظام الداخلي يجب توجيه الاستجواب كتابةً إلى رئيس المجلس، ويقوم رئيس المجلس بإبلاغ الاستجواب كتابةً إلى الوزير الموجه إليه، ولا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه[3].

وقد ينتهي الاستجواب إما بالتحقق من قيام الحكومة أو الوزير المختص بواجبها، أي أن أعضاء البرلمان يكونون قد اقتنعوا بإجابات الحكومة أو الوزير المختص وبالبيانات المقدمة، وعندها يعد الاستجواب منتهياً، أو أن هناك قصوراً في الجانب الحكومي يوجب الإدانة، ففي مثل هذه الحالة يجوز اتخاذ إجراءات سحب الثقة من الحكومة وتقرير مسؤوليتها، وذلك باتباع إجراءات سحب الثقة كما سنتطرق لها فيما بعد في المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب. ولكن قد ينتهي الاستجواب قبل مناقشته، ويكون ذلك في حالة استرداده أو سقوطه، فقد نصت المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م على أنه:" للمستجوب الحق في سحب طلبه بالاستجواب في أي وقت، ويسقط الاستجواب بزوال

---

[1] د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٤٨٣.

[2] قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقي رقم (٣٥/ اتحادية / ٢٠١٢م) الصادر في ٢ / ٥ / ٢٠١٢م.

[3] المادة (٦١/سابعاً / ج) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

صفة من تقدم به أو من وجه إليه "[1] . وفي هذه الحالة يستبعد من جدول الأعمال ولا ينظر المجلس فيه، غير أن استرداد الاستجواب يجب أن يكون بعد تلاوته وذلك لأنه بمجرد أن يتقدم العضو باستجوابه يكون هذا الاستجواب حقاً للمجلس ويكون من حق أي عضو آخر أن يتمسك بالاستجواب ويتبناه[2].

ومن نص المادة السابقة يسقط الاستجواب بزوال صفة مقدمه فإذا أبطلت عضوية النائب أو استقال فيترتب على ذلك سقوط الاستجواب ولا ينظر المجلس فيه مالم يتبناه أحد الأعضاء الآخرين، كما ويسقط بزوال صفة من وجه إليه الاستجواب.

ولكننا نؤيد ما ذهب إليه البعض في أنَّ المشرع العراقي كان غير موفق في ذلك؛ لأنه بعد تقديم الاستجواب وموافقة المجلس عليه فإنه يصبح حقاً عاماً للمجلس ككل ولا يبقى حقاً شخصياً، فلا يستحب زوال أو سقوط الاستجواب حتى لو زالت صفة من وجه الاستجواب أو من وُجه إليه[3].

ومن الناحية التطبيقية والعملية للاستجواب كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية ومحاسبة المسؤولين العراقيين ،فهي كثيرة نذكر منها في الدورة الانتخابية الأولى (٢٠٠٦ -٢٠١٠م) استجواب رئيس هيئة النزاهة عام ٢٠٠٧م، واستجواب عبد الفلاح السوداني وزير التجارة بناءً على طلب النائب صباح الساعدي رئيس لجنة النزاهة بناءً على توجيه تهم له بالفساد المالي والإداري وقد ترتب على هذين الاستجوابين سحب الثقة منهما، واستجواب السيد حسين الشهرستاني وزير النفط عام ٢٠٠٩م[4].

---

[1] المادة (٥٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.

[2] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٩٧.

[3] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٨٨-٢٨٩.

[4] محاضر جلسات مجلس النواب العراقي التالية : ١-الدورة التشريعية الأولى، السنة التشريعية الثانية، الفصل التشريعي الأول، الجلسة(٣٥)، ٢٠٠٧/٦/٦م. ٢-الدورة التشريعية الأولى، السنة التشريعية الرابعة، الفصل التشريعي الأول، الجلسة(١٢ و١٣)، ١٦-٢٠٠٩/٥/١٧م. ٣-الدورة التشريعية الأولى، السنة التشريعية الرابعة، الفصل التشريعي الثاني، الجلسة (١٥)، ١٠-١١/ ٢٠٠٩/١١.

وفي الدورة الانتخابية الثانية (٢٠١٠ -٢٠١٤م) تم استجواب السيد فرج الحيدري رئيس المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وأعضاؤها بناءً على طلب النائبة حنان سعيد محسن الفتلاوي في عام ٢٠١١م ولم يترتب عليه سحب الثقة منها، واستجواب وزير الشباب والرياضة بدون حضوره غيابياً في عام ٢٠١٣م، بتهم الفساد الإداري، وهدر المال العام ، وانتهى هذا الاستجواب باقتناع أعضاء مجلس النواب بإجابات الوزير[١].

وكذلك في الدورة الانتخابية الثالثة (٢٠١٤ -٢٠١٨م) فقد استطاع مجلس النواب تنظيم ١٠ جلسات استجواب لعدد من السيدات والسادة الوزراء والمسؤولين، وهم السيد قاسم الفهداوي وزير الكهرباء وتم استجوابه مرتين، والسيد خالد العبيدي وزير الدفاع الذي تم استجوابه لمرتين ومن ثم تم التصويت على إقالته من قبل المجلس لعدم القناعة بإجابته، والسيد سلمان الجميلي وزير التخطيط، والسيد حسن الراشد وزير الاتصالات، والسيدة عديلة حمود وزيرة الصحة، فضلاً عن هيئة الإعلام والاتصالات التي تم إقالة رئيسها صفاء الدين ربيع ، ورئيس مفوضية الانتخابات[٢].

أما في الدورة الانتخابية الرابعة الحالية(٢٠١٨ -٢٠٢٢م)، فقد أعلن النائب فالح الساري بلجوء كتلة الحكمة المعارضة وشروعها بجمع الحقائق لاستجواب الوزراء والمسؤولين التنفيذيين المتلكئين في ٢٠١٩/٦/٢٢م. وكذلك فقد أعلن النائب رزاق محيبس في ٢٠١٩/٧/١١م عن جمع ٤٨ نائباً لاستجواب وزير الكهرباء مشيراً إلى أن طلب الاستجواب تم إحالته من قبل رئاسة المجلس إلى اللجنة القانونية[٣].

---

[١] محاضر جلسات مجلس النواب العراقي التالية:

١- الدورة التشريعية الثانية، السنة التشريعية الثانية، الفصل التشريعي الأول، الجلسة (٧)، ٢٠١١/٦/٣٠م.

٢- الدورة التشريعية الثانية، السنة التشريعية الرابعة، الفصل التشريعي الأول، الجلسة (٦)، ٢٠١٣/١/١٤م.

[٢] راجع الدورة الانتخابية الثالثة على الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي: www.parliament.Iq.

[٣] موقع مجلس النواب العراقي.www.parliament.Iq في ٢٠١٩/٦/٢٢ م و ٢٠١٩/٧/١١م.

المطلب الثاني
الاستجواب في لبنان

إنَّ الاستجواب يهدف إلى مناقشة الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء ومحاسبتهم عن تصرف معين قام به أحد الوزراء أو سياسة محددة انتهجتها الحكومة، وهو يشمل نوعاً من الاتهام والنقد واللوم يوجهه أحد أعضاء المجلس النيابي طالباً استيضاحاً واستفساراً من جانب الحكومة أو أحد الوزراء. وهو سلاح أكثر فعالية من وسيلة السؤال، إذ بواسطته يمكن للنواب أن يشرعوا في محاسبة الحكومة أو أحد أعضائها عن تصرف من التصرفات العامة ومناقشتها في سياستها ونزع الثقة عنها، وبالتالي إسقاطها. ويعتبر الاستجواب من الصفات المميزة للنظام البرلماني[1].

والاستجواب هو طلب استفسار يتقدم به أحد النواب إلى الحكومة حول سياستها العامة أو حول مسألة معينة، وحسب التقليد البرلماني يفتح الاستجواب باب المناقشة في الموضوع وسماع كل ما لدى الحكومة من الايضاحات والبيانات، وإبداء كل ما لدى أعضاء المجلس من الملاحظات، وينتهي عادةً بتصويت على مسألة الثقة بالحكومة. ويختلف الاستجواب عن السؤال في أن الأول يفتح باب المناقشة ويمكن أن يشترك فيه جميع أعضاء المجلس النيابي، وينتهي بقرار معلل يعلن فيه المجلس رضاه عن تصرف الحكومة أو يعلن عدم الرضى ويترتب على ذلك طرح الثقة بالحكومة، بينما لا يعدو الثاني عن كونه وسيلة للاستعلام والحوار التقليدي بين الحكومة والبرلمان ليس إلا، وتنحصر المناقشة فيه مبدئياً بين السائل والوزير المعني[2].

---

[1] الاستجواب هو إجراء غير معروف في النظام الرئاسي حيث يسود الفصل الشديد بين السلطات ولا تكون الوزارة مسؤولة إلا أمام رئيس الدولة، ولا في النظام المجلسي القائم على أساس دمج السلطات وحصرها بالجمعية والحكومة لا تشكل سوى أداة في يدها تتصرف بها كما تشاء. انظر: د. أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، مرجع سابق، ص ١٨٢ الهامش (١).

[2] د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٥١٠.

أما الأصول الواجب اتباعها عند الاستجواب فهي لا تختلف كثيراً عن تلك المتبعة عند السؤال، فقد نصت المادة /١٣١/ من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني على أنه: " لكل نائب أو أكثر أن يطلب استجواب الحكومة بمجموعها أو أحد الوزراء في موضوع معين، يقدم طلب الاستجواب خطياً إلى رئيس المجلس الذي يحيله إلى الحكومة[١]. ويتوجب على الحكومة أن تجيب على طلب الاستجواب في مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ تسلمها طلب الاستجواب، إلا إذا كان الجواب يقتضي إجراء تحقيق أو جمع معلومات يتعذر معها تقديم الجواب في المهلة المذكورة، وفي هذه الحالة تطلب الحكومة أو الوزير المختص إلى هيئة مكتب المجلس تمديد المهلة، وللهيئة المذكورة أن تمدد المهلة بالقدر الذي تراه كافياً[٢]. وسواء أجابت الحكومة أم لم تجب، يتوجب على الرئيس بعد انقضاء المهلة أن" يدرج موضوع الاستجواب في جدول أعمال أول جلسة من الجلسات المخصصة للأسئلة والاستجوابات حسب تاريخ وروده[٣]. ويتم طباعة الاستجواب والجواب عليه، ويوزعان على النواب قبل موعد الجلسة بثلاثة أيام على الأقل[٤].

وبعد تلاوة الاستجواب والجواب عليه يعطى الكلام لصاحب الاستجواب ثم للحكومة، وبعد طرح جميع الاستجوابات والجواب عليها، يعطى الكلام لمن شاء ويمكن بعد ذلك طرح الثقة، وإذا أعلن المستجوب اقتناعه بجواب الحكومة يعلن الرئيس انتهاء البحث إلا إذا تبنى أحد النواب موضوع الاستجواب فتتبع الأصول المحددة في الفقرة أعلاه[٥]. هذا ويجب أن تحصر المناقشة في موضوع الاستجواب ولا يجوز تحويل الجلسة إلى جلسة لمناقشة السياسة الحكومية بوجه عام إلا بموافقة المجلس بناءً لطلب الحكومة أو عشر نواب على الأقل[٦].

---

[١] المادة (١٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م المعدل عام ٢٠٠٣م.

[٢] المادة (١٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م المعدل عام ٢٠٠٣م.

[٣] المادة (١٣٣/ ف١) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م المعدل عام ٢٠٠٣م.

[٤] المادة (١٣٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م المعدل عام ٢٠٠٣م.

[٥] المادة (١٣٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م المعدل عام ٢٠٠٣م.

[٦] المادة (١٣٣/ ف٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م المعدل عام ٢٠٠٣م.

وتجدر الإشارة إلى أن حالة طرح الثقة بالحكومة أو بأحد الوزراء، هي حالة خاصة اهتم بها النظام الداخلي للمجلس ، فهي تحدث إذا أقرَّ المجلس صوابية الاستجواب، وقد لا تحدث إذا تراجع النائب عن استجوابه أو صرف المجلس النظر عنه. وكما أشرنا فيما سبق أنه لا تجري المناقشة في الاستجواب إلا بعد خمسة عشر يوماً من التقدم بطلب الاستجواب وإيداعه رئاسة المجلس، والحكومة عندما تتبلغ هذا الطلب إنما تعرف جيداً بأنه قد يؤدي إلى طرح الثقة والتصويت عليها. ولذلك يكون بديهياً أن تتحضر لذلك وأن تكون مدة الخمسة عشر يوماً كافية لذلك، وتتماشى مع مدة الخمسة أيام المفروضة في حالة طلب عدم الثقة التي نظمها الدستور في المادة /٣٧/ منه والتي نصت على : " حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية وفي العقود الاستثنائية، ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترع عليه إلا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من تاريخ إيداعه أمام عمدة المجلس وإبلاغه الوزراء المقصودين بذلك"[1].

وإن حالة عدم الثقة هي الحالة العامة والعادية التي نظمها الدستور لإسقاط الحكومة، التي تمنح خمسة أيام للاستعداد والتهيؤ لجلسة المناقشة في طلب عدم الثقة، وهي مدة تعتبر كافية ومريحة للحكومة مقارنةً مع حالة طرح الثقة الناجمة عن المناقشة في الاستجواب[2]. وقد حدد النظام الداخلي حالة طرح الثقة الناجمة عن الاستجواب وعن جلسة مناقشة الحكومة في سياستها العامة في المادتين /١٣٧/ و /١٣٨/منه، حيث نصت المادة/١٣٧/ على : " تعين جلسة لمناقشة الحكومة في سياستها العامة بطلب من الحكومة أو بطلب من عشرة نواب على الأقل وموافقة المجلس"[3]. ونصت المادة/ ١٣٨/ كذلك على أنه: " للحكومة ولكل نائب أن يطلب طرح الثقة بعد انتهاء المناقشة في الاستجوابات أو في المناقشة العامة، كما يحق للحكومة أن تعلق الثقة على إقرار مشروع قانون تقدمت به، وفي هذه الحال يعتبر

---

[1] المادة (٣٧) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م وتعديلاته.

[2] د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٥١٢.

[3] المادة (١٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م المعدل عام ٢٠٠٣م.

رفض المشروع نزعاً للثقة بالحكومة. أما إذا كان الطلب مقدماً من أحد النواب فلا تعتبر الثقة معلقة على قبول المشروع إلا إذا وافقت الحكومة على الطلب، وفي هذه الحال يحق لكل من الحكومة والنائب طلب تأجيل المناقشة بالمشروع والتصويت عليه لمدة خمسة أيام على الأكثر، ويحق لكل وزير أن يطرح الثقة بنفسه منفرداً أو أن يعلقها على أي مشروع قيد المناقشة كما يحق لكل نائب أن يطلب طرح الثقة بشخص الوزير وفقاً للأصول المبينة أعلاه"[1].

ففي عام ٢٠٠٦م قدم النائب بطرس حرب استجواب شهير إلى وزير العدل شارل رزق حول التأخر في البت بموضوع التعيينات القضائية بمجلس القضاء الأعلى وحمله مسؤولية التعدي على مبدأ الفصل بين السلطات وتهديده للسلطة القضائية. ولعل مجلس النواب اللبناني أحدث ثورة رقابية على مستوى المجالس النيابية العربية عندما استطاع إسقاط حكومة عمر كرامي في جلسة المناقشة العامة لطرح الثقة بهذه الحكومة، والتي كانت مخصصة لبحث تداعيات عملية اغتيال الرئيس رفيق الحريري في ١٤ شباط عام ٢٠٠٥م، حيث عقدت هذه الجلسة في ٢٨ شباط عام ٢٠٠٥م وحضرها ١٢٠ نائب جميعهم دعوا إلى محاسبة الحكومة عن تقصيرها وإهمالها، حيث طالب رئيس المجلس الحكومة أن تكشف الجريمة، ودعا إلى التعاون الجاد مع الحكومة (حكومة عمر كرامي) . وفي نهاية الجلسة أعلن الرئيس عمر كرامي استقالة الحكومة تحت ضغط المجلس النيابي، هذا بالإضافة إلى ضغط الشارع في ٢٨ شباط عام ٢٠٠٥م، وكان هذا الحدث من أهم التحولات الديمقراطية والتي شهدتها المجالس النيابية العربية[2].

وقُدمت استجوابات إلى المجلس النيابي كان أبرزها[3]:

---

[1] المادة (١٣٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م المعدل عام ٢٠٠٣م. وقد حددت المادة (٧٣) من النظام الداخلي مدة الكلام للنائب والحكومة كما يلي: في الاستجواب: ربع ساعة للمستجوِب لشرح استجوابه، وربع ساعة للحكومة وخمس دقائق لكل من النواب الآخرين. في السؤال: عشر دقائق لكل من السائل والوزير المختص. في الموازنة ومناقشة البيان الوزاري: ساعة لكل نائب. في الحالات الأخرى: يحدد رئيس المجلس مدة الكلام لكل نائب وفقاً للضرورة.

[2] أ. وسيم حسام الدين الأحمد، برلمانات العالم العربية والأجنبية، مرجع سابق، ص ١٩٨-٢٠٠.

[3] الموقع الإلكتروني لمجلس النواب اللبناني: www.lp.gov.lb/view content Records.aspx? id=11

١ -الاستجواب الذي وجهه النائب بطرس حرب عن أسباب رفض الصندوق الكويتي لتمويل مشروع انتاج ٧٠٠ ميغاواط كهرباء في٢٠١١/١١/١٩م.

٢ -الاستجواب الذي تقدم به النائب جوزف معلوف يستجوب الحكومة عن أسباب الامتناع عن ترقين إشارات التخطيط المنقضية وذلك بعد الحصول على رد سطحي من الحكومة حول السؤال الذي كان قد تقدم به حول هذا الموضوع في ٢٠١٢/٩/٢٥م.

ومن الاستجوابات الحديثة التي تم تقديمها إلى المجلس النيابي[١]:

١ -تحويل سؤال النائب إيلي كيروز إلى استجواب والمتعلق بملابسات وتداعيات صدور حكم من محكمة التمييز العسكرية بإخلاء سبيل المدعى عليه الوزير ميشال سماحة، طالبين إصدار مرسوم بإحالة ملف القضية إلى المجلس العدلي، وتم تحويله إلى استجواب في ٢٠١٦/٦/٢٢م.

٢ - تحويل سؤال النائب نقولا فتوش إلى استجواب، والمتعلق بالتجاوزات المرتكبة من قبل وزير الداخلية والبلديات بشأن عدم تنفيذ القرارات النافذة وفتح الطرقات المؤدية إلى المصنع في ٢٠١٧/٩/٥م.

٣ - تحويل سؤال نعمة الله أبي نصر وحكمت ديب حول امتناع الحكومة عن متابعة تنفيذ قرار مجلس شورى الدولة إلى استجواب في ٢٠١٧/١٢/٢٦م.

وبعد أن تطرقنا إلى الاستجواب كوسيلة رقابية للبرلمان على أعمال الحكومة، سننتقل لدراسة المسؤولية السياسية الوزارية كأثر للاستجواب في المبحث الآتي:

[١] الموقع الإلكتروني لمجلس النواب اللبناني: www.lp.gov.lb

المبحث الخامس

المسؤولية الوزارية السياسية The political Ministerial Responsibility

إنَّ السلطة التنفيذية في النظام البرلماني كما لاحظنا هي صاحبة السلطة الفعلية، وهو ما دفع كثير من الفقهاء إلى تسمية النظام البرلماني باسم حكومة الوزارة، فقد ورثت الوزارة معظم صلاحيات رئيس الدولة، نظراً لعدم مسؤولية الرئيس أمام البرلمان، ولمسؤوليتها هي أمام البرلمان لأن رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان فالحكومة هي التي تتحمل المسؤولية، لذلك فتشكل الحكومة بعد الاطلاع على آراء النواب والكتل البرلمانية، لأنه ينبغي أن تحصل على ثقة البرلمان لأنه المجلس المنتخب بالاقتراع وهو يمثل الشعب وهي مسؤولة أمامه.

وتتجلى تلك المسؤولية في خضوع الوزارة لرقابة البرلمان، وإمكانية هذا الأخير مساءلة أي عضو من أعضائها الوزراء وسحب الثقة منه، وهو ما يسمى بالمسؤولية السياسية الفردية، وكذلك إمكانية مساءلة الوزارة مجتمعةً وحجب الثقة عنها وإسقاطها وهو ما يسمى بالمسؤولية السياسية التضامنية(الجماعية).

وسوف نتطرق للمسؤولية الوزارية السياسية فيما يلي:

المطلب الأول: المسؤولية الوزارية السياسية في بريطانيا

المطلب الثاني: المسؤولية الوزارية السياسية في العراق ولبنان

المطلب الأول
المسؤولية الوزارية السياسية في بريطانيا

إنَّ السلطة الفعلية في بريطانيا كما مرّ معنا تعود للوزارة التي تعد حجر الزاوية في هذا النظام، فقد ورثت الوزارة معظم صلاحيات التاج، نظراً لعدم مسؤولية الملك حيث يسود اعتقاد بأن الملك لا يخطئ وطالما أن الملك لا يخطئ فهو دائماً غير مسؤول أمام البرلمان بل تعود المسؤولية للوزارة أمامه. والمسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان تعني أنه بإمكانه أن يجبر الحكومة على الاستقالة بسحب الثقة منها، وهذه المسؤولية قد تكون فردية تنصب على أحد الوزراء أو تضامنية تشمل الوزارة بأكملها. وقد رأينا كيف تطورت المسؤولية الجنائية للوزارة إلى جنائية سياسية وبعدها إلى سياسية خالصة أمام البرلمان. وظهرت المسؤولية في بداية نشأتها بالصورة الفردية وكان أول تطبيق لها هو إسقاط الوزير روبرت والبول عام ١٧٤٢م وإجباره على الاستقالة، وبعد ذلك ظهرت المسؤولية التضامنية الجماعية في بدايتها عام ١٧٨٢م حينما قُدم لمجلس العموم اقتراحان باللوم وحجب الثقة عن وزارة اللورد نورث والتي اختلفت مع البرلمان الذي لم يكن راضياً عن سياستها الخاصة بالمستعمرات الأمريكية التي أدت في النهاية إلى حرب الاستقلال الأمريكية وفقدان بريطانيا للمستعمرات الأمريكية ولما كان الملك غير مسؤول، أخذ البرلمان و أغلبيته بزعامة "فوكس" يهاجم وزارة نورث لأنها المسؤولة عن سياستها إزاء المستعمرات الأمريكية، حتى استقالت عام ١٧٨٢ عقب الاقتراحين المتعاقبين بعدم الثقة، الأول لم يحز على الأغلبية ولما قُدم الثاني لم تنتظر الوزارة بزعامة اللورد نورث نتيجة الاقتراع واستقالت لحرج مركزها وانحسار أغلبيتها[١].

ويلاحظ أن هذه الاستقالة هي الاستقالة الثانية التي تحدث نتيجةً لعدم ثقة مجلس العموم، إلا أنها تختلف عن الاستقالة الأولى - أي استقالة الوزير الأول روبرت

[١] د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة..، مرجع سابق، ص ٥٥.

والبول عام ١٧٤٢ ـ من ناحيتين: **الأولى** تتمثل في أن استقالة والبول جاءت نتيجة التهديد باللجوء إلى وسيلة الاتهام الجنائي ضده، في حين أن استقالة نورث لم تكن كذلك. أما **الناحية الثانية** فتتمثل في أن استقالة والبول كانت فردية، أي أنها اقتصرت على شخصه دون زملائه أعضاء الوزارة، في حين أن استقالة اللورد نورث كانت جماعية حيث شملت الوزارة بكامل أعضائها، ويمكن القول أنه مع استقالة اللورد نورث تمت ولادة مبدأ التضامن الوزاري، وابتدأ يستقر مع مبدأ المسؤولية السياسية الجماعية الذي حل محل المسؤولية الجنائية[١].

ثم تأكد تطبيق المسؤولية التضامنية في عام ١٧٨٣ حين قام مجلس العموم بسحب الثقة من وزارة اللورد شلبرن نتيجة معارضة المجلس القوية لمشروع الصلح مع الولايات المتحدة الأمريكية[٢].

---

[١] د. حسن البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ١٨٠. وتجدر الإشارة إلى أن التاريخ الدستوري الإنكليزي لم يقدم لنا منذ ما يقرب مائتي عام سوى تطبيقين للاتهام الجنائي: الأول كان ضد حاكم الهند وارن هاستنجز١٧٨٨-١٧٩٥م بسبب الظلم والفساد وسوء الإدارة التي تميزت بها إدارته للهند، والاتهام الثاني فقد كان موجهاً ضد مِلفيل اللورد الأول للبحرية عام ١٨٠٤-١٨٠٥م بحجة الفساد. انظر:

A . H. Birch, Representative and Responsible Government, An Essay on the British constitution, London, Unwin university Books, first published in 1964, fifth Impression, 1972, P.139.

[٢] **John McGarry**, constitutional and administrative law, Routledge, London and New york,1st published 2014, PP.52-64.

وقد حدثت أزمة خطيرة عقب سقوط وزارة شلبرن كادت تطيح بالنظام البرلماني وتقضي على مرحلة التطور التي وصل إليها ، ولكن الأمور سارت في طريق أدى إلى انتهاء الأزمة لصالح النظام البرلماني وكان سبب ذلك هو أن كلاً من نورث وفوكس كانا عضوين في وزارة بورتلند التي خلفت وزارة شلبرن، وكان الملك يحمل للمذكورين كراهية شديدة أدت إلى أن يعارض الملك جورج الثالث الوزارة وكان يتحين الفرصة المناسبة لإسقاطها، وبدأ يفكر في وسيلة للانتقام والثأر وبدأ يحارب الوزارة جهاراً ويمهد الطريق لإقالتها وطردها من الحكم ، وقد ساعدته الظروف إذ سنحت له فرصة عاجلة لم يكن يتوقعها فاستغلها على أوسع نطاق وتمكن بسببها من عزل الوزارة رغم تأييدها من مجلس العموم. وقد جاءت هذه الفرصة بمناسبة تقديم الوزارة مشروع قانون البرلمان يتضمن إصلاحات عديدة على نظام إدارة الهند، وكان الملك يعارض هذه الإصلاحات واستطاع استمالة أعضاء مجلس اللوردات إلى جانبه و إخضاعهم لإرادته، وانتهى الأمر برفض المشروع ثم أقدم الملك بعد ذلك على إقالة الوزارة. راجع: د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية، مرجع سابق، ص ٩١٠-٩١٢.

وسنتناول المسؤولية الوزارية في بريطانيا كما يلي:

الفرع الأول: صور المسؤولية الوزارية السياسية

الفرع الثاني: تحريك المسؤولية الوزارية السياسية

الفرع الأول
صور المسؤولية الوزارية السياسية

إنَّ الوزارة في النظام البرلماني البريطاني مسؤولة عن أعمالها أمام البرلمان بالأخص أمام مجلس العموم ويطلق عليها اسم المسؤولية الوزارية السياسية، وقد تكون فردية تنصب على أحد الوزراء وتشمل جميع التصرفات المتعلقة بالسياسة الداخلية للوزارة الصادرة عن الوزير أو عن أحد الموظفين التابعين له، وإما أن تكون تضامنية تقع على الوزارة بأكملها، وتشمل كل التصرفات التي تتصل بالسياسة العامة التي تنتهجها الحكومة لإدارة شؤون الدولة وتكون نتيجتها سحب الثقة من الحكومة بأكملها. وهذه المسؤولية التي أصبحت مبدأً أساسياً وجوهرياً في النظام السياسي البريطاني، وكما يشير إليه الأستاذ "بيتر بروميد" مبنية أساساً على قواعد العرف ، ولم تكن في أي وقت مفروضة بقوة القانون، حيث ينظر إليها على أنها جاءت كنتيجةٍ طبيعية للعلاقات القائمة بين البرلمان والوزراء التي أخذت تتطور تدريجياً في القرن الثامن عشر[1].

وبالتالي سنقسم هذا الفرع إلى ما يلي:

أولاً -المسؤولية السياسية التضامنية للوزراء The political collective responsibility of ministers: وهي مسؤولية مجلس الوزراء بأكمله أمام البرلمان، وتشمل هذه المسؤولية الوزراء جميعاً وتقوم عندما تتعلق الأعمال الموجبة للمسؤولية بالسياسة العامة لمجلس الوزراء أو إذا كان العمل المسبب للمسؤولية صادراً عن رئيس مجلس الوزراء؛ لأنه رمز لأعمال الوزارة والموجه الأول لسياستها

---

[1] **Peter Bromhead**, Britain,s Developing constitution ,London, Ltd,1947, P.64.

أشار إليه: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...،مرجع سابق، ص ١٩٩.

العامة، وتظهر المسؤولية التضامنية عندما يتعلق العمل الموجب للمسؤولية بوزير معين ويتضامن معه رئيس الوزراء [١].

ويجمع فقهاء القانون في المملكة المتحدة على أن عرف المسؤولية الوزارية الجماعية يعتبر بمثابة القلب بالنسبة لنظام الحكومة البرلمانية البريطانية[٢]. وتوصف هذه المسؤولية بالجماعية لأن الوزراء وفقاً لمنطق النظام البرلماني يكونون وحدةً متجانسة يمثلها الوزير الأول، ولهذا فإذا ما اقترع مجلس العموم على عدم الثقة بالوزير الأول، فإن معنى ذلك سحب الثقة من هيئة الوزارة بأكملها، وهو ما يوجب إسقاطها بكامل هيئتها. أما عن وصفها بالتضامنية فقد جاء من ان البرلمان إذا ما اقترع على عدم الثقة بأحد الوزراء من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للوزارة، فإن عدم الثقة بهذا الوزير للسبب المذكور ينسحب على الوزارة بأكملها، فيكون عدم الثقة بالوزراء كلهم، وبالتالي فإن جميعهم يلتزمون بالاستقالة حتى لو وجد من بينهم من يعارض السياسة العامة للوزارة التي أدين الوزير بسببها؛ لأن النظام البرلماني يقوم على مبدأ التضامن الوزاري وأن هذه السياسة هي من عمل كل الوزراء والقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء في خصوصها تعتبر وكأنها قد صدرت بالإجماع[٣].

وحسب ما يشير إليه الفقهاء الإنجليز مثل Harold Laski وElyssa Wong و Alex Carroll أن المسؤولية الوزارية التضامنية تجمع ما بين طرفين هما الوزارة والبرلمان وأن هناك قواعد مبنية على العرف تحكم المسؤولية الوزارية الجماعية، وهذه القواعد هي[٤]:

---

[١] ليس ثمة خلاف بين الفقهاء على خضوع جميع الأعمال الصادرة عن الوزارة للمسؤولية السياسية وتشمل المسؤولية التضامنية جملة أعمال وتصرفات رئيس مجلس الوزراء باعتباره الموجه الأول للسياسة العامة للوزارة، وتشمل هذه الاعمال والتصرفات الإيجابية والسلبية العمدية وغير العمدية للوزارة ككل والوزراء منفردين إذا كانت هذه الأعمال والتصرفات تتعلق بالسياسة العامة للدولة. انظر: د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية .....، مرجع سابق، ص ٧٣.

[٢] **Simon James**, British Cabinet Government, op. cit, P.6.

[٣] د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...،مرجع سابق، ص ٢١٨-٢١٩.

[٤] د. ايهاب زكي سلام، الرقابية السياسية على أعمال السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص ١٥٨ وما بعدها.

=A . H. Birch, Representative and Responsible Government, op. cit, PP.132-133.

١ -قاعدة الثقة: ومضمونها يوجب على الحكومة أن تكون حائزة على ثقة مجلس العموم وفي حالة افتقارها لهذه الثقة، أو على الأقل ثقة أغلبية أعضاء مجلس العموم وجب عليها أن تستقيل.

٢ -قاعدة الإجماع: وتتطلب هذه القاعدة الإجماع على القرار المتخذ، أي أن على جميع الوزراء أن يساندوا سياسة الحكومة في البرلمان لأن جميعهم يتحملون النتائج السياسية التي تترتب على أعمال الحكومة بغض النظر عن رأيهم الشخصي تجاه هذه الأعمال، فالقرارات المتخذة في الوزارة هي قرارات تعبر عن رأي الحكومة بأكملها.

٣ -قاعدة سرية الوزارة: إن سرية أعمال مجلس الوزراء كانت مستمدة في البداية من التبرير القائل بأن الوزراء مستشارون للملك، واستشارتهم أو نصحهم يجب أن يبقى سرياً، وبذلك يتعهد الوزراء بعدم إفشاء سرية مناقشات المجلس[١].

ويتطلب التضامن الوزاري والمسؤولية الجماعية للوزراء عدة التزامات تقع على عاتق الوزراء يفرضها هذا المبدأ وهي[٢]:

أ -الدفاع عن سياسة الوزارة كهيئة واحدة: يتطلب التضامن الوزاري الدفاع عن سياسة الوزارة العامة، وتتحتم استقالة كل وزير لا يكون على استعداد للدفاع عن هذه السياسة، وكل وزير لم يقدم استقالته لا يستطيع التخلص من المسؤولية بحجة أنه لم يكن على وفاق مع زملائه في قرار معين، وقد استقرت هذه القاعدة في خطاب ألقاه لورد سلسبوري الوزير الأول لإنجلترا عام ١٨٧٨م في مجلس اللوردات.

=Elyssa Wong, Systems of Government in some foreign countries, op. cit, PP.18-19.

[١] لكن هذا التبرير اختلف حالياً لأن اجتماعات مجلس الوزراء سرية حتى يقرروا السياسة التي يتخذونها وإن مناقشات المجلس لا يجوز أن يطلق لها العنان وإنما يجب أن تتم في سرية مطلقة ويستثنى من ذلك حالة الوزير المستقيل ، فهو يأخذ إذناً من التاج في بريطانيا من خلال الوزير الأول بأن يوضح أسباب استقالته. انظر: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....،مرجع سابق، ص ٢٢٥.

[٢] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة...، مرجع سابق، ص ١٧٣ وما بعدها.

د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية.....، مرجع سابق، ص ٦٤٧-٦٥٠.

ب -القرارات المتخذة داخل مجلس الوزراء هي قرارات تعبر عن رأي الحكومة بأكملها: حتى لو اختلف الوزراء فيما بينهم في الخفاء حول السياسة العامة، إلا أنهم مسؤولون بشكلٍ متساوٍ، وتضامني عن كافة القرارات الصادرة عنهم بشأنها فبمجرد صدور القرار عن الوزارة، فإن على الوزراء جميعهم دعم هذا القرار وتحمل مسؤوليته.

ج -وجوب التصويت الإيجابي على سياسة الوزارة: يجب على الوزير ليس فقط عدم الاعتراض على سياسة الوزارة، بل يجب عليه تأييدها والتصويت معها في القرارات التي تتخذها، لأن ذلك دليل على دعمه ومساندته لها.

د -الامتناع عن الأعمال التي تسبب حرجاً للوزارة: يجب على الوزير عدم القيام بعمل يحرج الوزارة وأن تكون كل تصرفاته وتصريحاته وأقواله متفقة مع السياسة العامة التي تتبعها الوزارة، وبالتالي يجب ألا تتعارض القرارات التي يصدرها الوزراء المتعلقة بشؤون وزاراتهم مع قرارات أو سياسة المجلس، بل يجب الرجوع إلى المجلس لاستشارته والأخذ برأيه.

ه -عدم إفشاء أسرار الوزارة: إن السرية هي من أهم مستلزمات المسؤولية السياسية التضامنية، وترجع هذه القاعدة إلى اليمين الذي يقسمه الوزير عند شغله المنصب الوزاري، وفي إنجلترا تحرم قوانين سرية الأعمال الرسمية نشر أية وثائق خاصة بمجلس الوزراء بل وأية وثيقة رسمية أخرى، والجزاء الحقيقي المترتب على مخالفة ذلك تُحدد من خلال العرف والعادة. ولكن في بعض الحالات لا يتم اتباع مبدأ السرية حيث يجوز نشر المداولات والمناقشات الجارية داخل الوزارة وهذه الحالات هي[1]:

١ً - نشر جميع وثائق الوزارة التي مر عليها فترة زمنية معينة، حيث تنشر جميع وثائق ومستندات الحكومة بعد مرور عشرين سنة عليها، والوثائق الخاصة بالدفاع أو التي لها طبيعة خاصة تنشر بعد مرور ثلاثين سنة، والهدف من النشر هنا هو إحاطة الشعب والرأي العام بتصرفات الحكومات السابقة، وتبصيره بما اتُخذ من إجراءات وأهداف هذه الإجراءات، ولا خشية من النشر في هذه الحالات، لأن مرور

[1] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ١٩٦.

فادي جديد، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية.....، مرجع سابق، ص ١٩٩-٢٠٠.

فترة زمنية كبيرة على الوثائق، يجعلها من ذكريات التاريخ، وتصبح لا قيمة لها سوى الاستفادة من آثارها.

٢- مد الصحافة بالمسائل المهمة التي تكون موضع بحث مجلس الوزراء، بهدف تنوير الرأي العام واطلاعه على السياسة التي تنتهجها الوزارة.

٣- عند استقالة وزير أو أكثر نتيجة اختلاف وجهات النظر بشأن المسائل السياسية، فهنا يكون من حق الوزير إبداء أسباب الاستقالة وأسباب الخلاف[١].

ونتيجة الظروف السياسية فقد ظهرت بعض التطورات التي تعد استثناءً على مبدأ التضامن الوزاري وهي:

الحالة الأولى: التصويت الحر (المسائل المفتوحة): إن أساس المسؤولية الجماعية هو أن الوزارة تكون كتلة و وحدة متجانسة، ولكن مبدأ التضامن الوزاري له استثناء في بعض الأحوال، حيث تقرر الوزارة أن موضوعاً ما هو مسألة مفتوحة، ولكل وزير الحرية في إبداء رأيه أو رغبته بخصوص هذا الموضوع، حتى لو كان ذلك الرأي أو تلك الرغبة متعارضة مع سياسة الحكومة، وينتج عن هذا أن للوزير التصويت في غير صالح الحكومة[٢].

الحالة الثانية: الاتفاق على الاختلاف: ابتدعت الحكومة البريطانية مبدأ الاتفاق على الاختلاف عام ١٩٣٢م، للمحافظة على استقرار الوزارة، وكان ذلك نتيجة السياسة الجمركية التي انتهجتها الوزارة في محاولة منها لتجاوز الأزمة المالية التي كانت تواجه البلاد حينها. وعلى الرغم من التشابه الكبير بين التصويتات الحرة والاتفاق على الاختلاف ،إلاَّ أن ما يميز الاتفاق على الاختلاف هو تبني الحكومة لسياسة معينة تجاه موضوع ما، حيث تسمح فيه الحكومة للوزراء غير القادرين على الدفاع عن القرار الذي تتخذه الأغلبية من زملائهم بخصوص هذا الموضوع، أن يبدو

---

[١] **Stephen Buckley**, The prime Minister and Cabinet, op. cit, P.74.

[٢] ومن أمثلة المسائل التي يتناولها التصويت الحر: المسائل المتعلقة بضمير الإنسان ووجدانه كالمسائل الدينية أو الأخلاقية أو الاجتماعية كمسألة الإجهاض وإلغاء عقوبة الإعدام ومشروعات القوانين الخاصة المقدمة من الأعضاء.. . انظر: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ٢٣٢.

معارضتهم علناً حيال تلك السياسة، أما بالنسبة للتصويتات الحرة، فهي تقع على مسائل لا توجد حيالها سياسة حكومية معلن عنها لذلك فإن احتمال وجود المعارضة قد لا يظهر أبداً[1].

الحالة الثالثة: قواعد سلوك الوزراء: إن الدليل الرسمي الرئيسي المتعلق بمجال ومدى المسؤولية الوزارية الجماعية يتضمن مجموعة من القواعد والمبادئ والتوجيهات والإجراءات التي تحكم سلوك وتصرفات الوزراء، وهي تتضمن /١٤٦/ فقرة تتناول موضوعات عديدة مصنفة ضمن عشرة أقسام رئيسية وهي[2]:❖الوزراء وعلاقتهم بالتاج. ❖الوزراء والحكومة. ❖الوزراء والبرلمان. ❖الوزراء ووزاراتهم. ❖الوزراء والموظفون الحكوميون. ❖دائرة الوزراء الانتخابية ومصالح الحزب. ❖زيارات الوزراء. ❖الوزراء وكيفية تناولهم لموضوعات السياسة الحكومية. ❖مصالح الوزراء الخاصة. ❖الرواتب التقاعدية للوزراء.

ووفقاً لما جاء في القسم الأول من قواعد سلوك الوزراء، فإن هذه القواعد ليست مجموعة من القواعد القانونية، بل هي مجرد توجيهات إلى الوزراء بخصوص قواعد السلوك والتصرف الواجب اتباعه عند قيامهم بتصريف شؤون وزاراتهم، كما أن تطبيقها لا يقتصر على أعضاء مجلس الوزراء فحسب، بل يشمل جميع أعضاء الحكومة، كما أنها أيضاً تغطي السكرتيرين البرلمانيين الخصوصيين[3].

وقد جرى تناول مفهوم المسؤولية الجماعية بشكلٍ موجز في النص المتضمن مبادئ وقواعد السلوك، وينص هذا المبدأ على أن : الوزراء يجب عليهم أن يدعموا مبدأ المسؤولية الجماعية، وتجدر الإشارة إلى أن التوجيه الأساسي والجوهري في

---

[1] ومن أهم الأمثلة التي لجأت فيها الحكومة لتطبيق طريقة الاتفاق على الاختلاف وهي: ١-سياسة التعريفات الجمركية عام ١٩٣٢م. ٢-الاستفتاء على عضوية بريطانيا في الوحدة الاقتصادية الأوروبية عام ١٩٧٥م. ٣-قضية الانتخابات المباشرة لعضوية البرلمان الأوروبي عام ١٩٧٧م. ٤-قضية الحرب على العراق عام ٢٠٠٣م. للمزيد من التفاصيل راجع: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ٢٣٥-٢٤٨.

[2] **Cabinet Office**, **Ministerial code**: a code of conduct and Guidance on procedures for ministers, June 2001& 2018 version.

[3] **Ministerial code**,2018, op. cit, section 1 (ministers of the crown).

قواعد السلوك المذكورة متضمن في الفقرات الثلاثة(١٨/١٧/١٦) المدرجة تحت عنوان المسؤولية الجماعية[١].

ثانياً -المسؤولية السياسية الفردية للوزراء The political individual responsibility of ministers[٢]: إن ظهور المسؤولية الفردية كان الأسبق على ظهور المسؤولية الجماعية التضامنية التي استغرقت زمناً طويلاً حتى وضحت أصولها و أُرسيت قواعدها[٣]. وتُثار هذه المسؤولية نتيجة عملٍ ارتكبه الوزير المعني، ويتعلق بالسياسة الخاصة التي يسلكها في إدارة شؤون وزارته، وليس بالسياسة العامة للوزارة[٤]. وتنصب هذه المسؤولية على أحد نواب رئيس مجلس الوزراء، أو أحد الوزراء أو نوابهم بالذات ، أو على وزراء محددين.

وللمسؤولية الفردية قاعدتان هما[٥]: **الأولى**: تتعلق بخطاب الوزير السياسي أو كفاءته الإدارية، وتسمى قاعدة القدرة وهي تعني تحمل الوزراء للمسؤولية أمام البرلمان عن أعمالهم المقدمة من قبل الموظفين الحكوميين التابعين لهم، فحصول بعض الوزراء على السمعة الحسنة، أو تلقيهم اللوم، يتوقف على أداء موظفيهم فأي خطأ يكون جسيماً بما فيه الكفاية، يجعل من المتوقع هنا أن يستقيل الوزير.

و**الثانية**: هي قاعدة المبادئ الأخلاقية: حيث يمكن أن يضطر الوزراء للاستقالة إذا ارتكبوا بعض الأفعال غير المقبولة أدبياً ، فالرأي العام دائماً يربط الأهلية الوزارية للوزير مع طريقة إدارته لحياته الشخصية، فإذا ارتكب نشاطاً لا أخلاقياً فإن هذا يعكس بأنه غير أهلٍ للوزارة.

---

[١] **Ministerial code**,2001, op. cit, section 2, para. No. 16-17-18.

[٢] للمزيد عن المسؤولية الفردية انظر: د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة..، مرجع سابق، ص ٢١٢ وما بعدها.

John McGarry, constitutional and administrative law, op. cit, PP.57-64.

[٣] **S. A. De Smith**, constitutional and administrative law, op. cit, PP. 168-169.

[٤] د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية .....، مرجع سابق، ص ٥٨.

[٥] فادي جديد، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ....، مرجع سابق، ص ٢٠٦-٢٠٧.

ويترتب أربعة التزامات على الوزير لكي يفي بمتطلبات المسؤولية الوزارية الفردية، وهذه الالتزامات هي[1]:

١ -يخبر ويوضح Inform and Explain: إن أساس المسؤولية هو أن يقوم الوزراء بشرح وتوضيح أعمالهم وتصرفاتهم وسياساتهم أمام البرلمان، وإبلاغ هذا الأخير بالأحداث أو التطورات التي تدخل ضمن مجال مسؤوليتهم، إما بصورة تلقائية من قبل الوزير ، أو عن طريق الأسئلة البرلمانية أو المؤتمرات والمقابلات الصحفية .. .

٢ -يعتذر Apologize: إن الوزراء الذين يعترفون بخطأ ما، أيًّا كان نوعه، سواء من قِبَلهم شخصياً أو نيابة عن موظفيهم، سيتوقعون عادة أن يعتذروا أمام البرلمان، كجزء من تفسير أو توضيح كامل، سواء كان الأمر يستلزم الاستقالة أو الطرد أم لا.

وغالباً ما يقال بأن مجلس العموم متسامح مع أولئك الأعضاء والوزراء الذين يعترفون بأخطائهم ويكفِّرون عنها، وخاصة عندما لا تكون الأخطاء خطيرة أو جديَّة بما فيه الكفاية للاستقالة، وفي حالات معينة، قد تطلب المعارضة مجرد اعتذار بدلاً من الاستقالة، كما أن مجلس العموم قد يقبل اعتذاراً حتى عندما تكون الاستقالة قد طلبت أولاً.

٣ -اتخاذ عمل أو إجراء معين Take Action: إن مسؤولية الوزير عن أخطائه، أو أخطاء موظفيه توجب منه القيام بكل ما من شأنه تصحيح هذا الخطأ، سواء ترتب على ذلك الاستقالة أو الطرد.

٤ -يستقيل Resign: إن الاستقالة هي الجزاء الأقصى للمسؤولية الوزارية، وهو أيضاً من الأمور التي يصعب تصنيفها وتوضيحها. فحالات الاستقالة بما فيها الحالات التي رفض فيها الوزير الاستقالة وحالات إعادة ترتيب المناصب الوزارية، قد تتحول إلى معارك سياسية غالباً ما تكون ذات طابع حزبي[2].

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٢٥٥-٢٥٧.

[2] وقد صنف البروفسور فينر Finer في بحث له نُشر في مجلة الإدارة العامة البريطانية استقالات الوزراء إلى ثلاث فئات:

١-الاستقالات التي تنجم عن أخطاء شخصية يقع فيها الوزير، وتثير شكوكاً كثيرة حول فطنة الوزير وتعقله أو نزاهته واستقامته.

٢-الاستقالات التي تأتي نتيجة تصرف شخصي أو سياسة لم تكن مؤيدة من قبل الوزارة.٣-الاستقالات التي جاءت نتيجة لأفعال وتصرفات خاطئة قامت بها الوزارة التي يديرها الوزير، فأعلن هذا الأخير تحمل المسؤولية عنها، واستقال من منصبه. =

وقد حدثت تطورات عديدة على مبدأ المسؤولية الفردية للوزراء ويمكن إجمالها بما يلي[1]:

أ -الاستقالة كجزاء للمسؤولية الوزارية الفردية: عندما لا يستطيع الوزير إدارة وزارته على أكمل وجه، أو عند فشله في ذلك، فإنه من المتوقع منه تقديم استقالته، هذا من حيث المبدأ، ولكن الواقع أثبت أن الوزير قد لا يقدم على ذلك عند مؤازرته من قبل الأغلبية البرلمانية التي تتألف من أعضاء حزبه أو عندما يكون محل رضاء من قبل الوزير الأول، ففرص بقائه في الحكومة تكون معدومة تماماً إذا لم يحظ هذا الوزير بدعم الحكومة[2].

ب -التفريق بين مصطلحي المسؤولية الوزارية Ministerial Responsibility والمحاسبة الوزاريةMinisterial Accountability: تعد استقالة السير توماس دوجدال وزير الزراعة البريطاني السابق من منصبه في قضية الكريتشل داون عام ١٩٥٤م، المثال الأبرز والمعبر عن عرف المسؤولية الوزارية والتي تقضي بأن الوزير يجب عليه ان يتحمل مسؤولية جميع الأعمال الصادرة عن الموظفين الحكوميين التابعين لوزارته. ولكن بعد هذه القضية بفترةٍ قصيرة تغيرت هذه النظرة لهذا كله لتكون أقل حدةً حيال عرف المسؤولية الوزارية وذلك من خلال تصريح السيد ديفيد ماكسويل فايف وزير الداخلية آنذاك. ومنذ ذلك الحين والحكومات تحاول التمييز بين المصطلحين وهذا التمييز يعكس مدى حجم التعقيد الذي وصلت إليه الحكومات الحديثة، حيث لا يمكن أن يُسأل الوزير عن أفعال موظفيه خاصةً مع ازدياد القضايا الفعالة والتي تفوض إلى الوكالات.

ج -دور أجهزة الإعلام: يمكن أن تلعب دوراً كبيراً في التأثير في مجال المسؤولية الوزارية، لما لها من تأثير بارز في إجبار الوزير على الاستقالة، أو تحمله المسؤولية عما جرى من أحداث داخل وزارته.

= د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة.....، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

[1] فادي جديد، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ....، مرجع سابق، ص ٢٠٩-٢١٤.

[2] والتطبيقات العملية لذلك كثيرة جداً منها: ١- أزمة الوقود عام ١٩٤٧. ٢- فشل السياسة البريطانية في فلسطين ما بين عامي ١٩٤٥-١٩٤٨م. ٣- فشل خطة تنمية أرض الفول السوداني عام ١٩٤٩م. ٤- قضية أرض الكريتشل داون في عام ١٩٥٤م. ٥ -قضية حملة السويس عام ١٩٥٦م. ٦- حادثة الوفيات في معسكر هولا في كينيا عام ١٩٥٩م. للمزيد من التفاصيل انظر: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة....، مرجع سابق، ص ٢٥٩-٢٦٨.

د -قواعد سلوك الوزراء: يجب على وزراء التاج أن يتصرفوا بأعلى المعايير الشخصية والدستورية في أدائهم لواجباتهم، وهذا يعني وجود قواعد توفر إرشاداً للوزراء حول كيفية التصرف، وإدارة الأعمال لكي يستطيعوا الحفاظ على هذه المعايير، فالتزام الوزراء بهذه القواعد يجب أن يكون متوازياً مع التزامهم بالقانون، بما فيه القانون الدولي، والالتزامات التي تفرضها المعاهدات، كما يجب الحرص على تحقيق العدالة وحماية صورتهم العامة، كما يتوقع منهم مراعاة المبادئ السبعة للحياة العامة (الغيرية أو الإيثار، النزاهة، الموضوعية، المحاسبة أو المساءلة، الانفتاح، الأمانة أو الصدق والإخلاص، القيادة).

وأخيراً فقد تتحول المسؤولية السياسية الفردية إلى مسؤولية سياسية تضامنية عندما يعلن الوزير الأول أن ما قام به الوزير المعني يعتبر أمراً من الأمور المتعلقة بالسياسة العامة للدولة وبمثابة محل للثقة بالوزارة كلها[1].

الفرع الثاني
تحريك المسؤولية الوزارية السياسية

إنَّ تحريك المسؤولية السياسية الوزارية بنوعيها في المملكة المتحدة أمام مجلس العموم البريطاني يجري من خلال الإجراء المعروف بالتصويت بالثقة Vote of confidence، أو التصويت بعدم الثقة Vote of no confidence ،ويعرف باقتراح اللوم. ويقصد باقتراح الثقة أن على الحكومة حتى تستطيع البقاء في الحكم أن تكون حائزة على ثقة مجلس العموم أو على الأقل على ثقة أغلبية أعضائه، وبالتالي يجب على الحكومة ألا تصر على الاستمرار في تصريف الشؤون العامة ضد رادة الأغلبية الواضحة داخل مجلس العموم[2].

وليس هناك أية قواعد قانونية تتعلق باقتراحات الثقة وإجراءاتها سواء كان في القوانين الصادرة من البرلمان أم في اللائحة الداخلية لمجلس العموم، ذلك لأنها مبنية أساساً على قواعد العرف والممارسة. وبالتالي إن الإجراءات المتعلقة باقتراحات الثقة

---

[1] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية....، مرجع سابق، ص ١٩١-١٩٢.

[2] **A . H. Birch**, Representative and Responsible Government, op. cit, P.135.

هي إجراءات بسيطة وخالية من أية تعقيدات، حيث بالإمكان طرح عدم الثقة بالحكومة بأغلبية مطلقة لعدد النواب الحاضرين ولا مشاكل هناك بهذا الصدد[1].

وبناءً عليه سنتناول أشكال اقتراح الثقة وهي:

أولاً -اقتراح الثقة

ثانياً -اقتراح عدم الثقة

ثالثاً -الاقتراحات الأخرى التي توضع من قبل الحكومة أو المعارضة

أولاً -اقتراح الثقة: هو اقتراح يقدم من قبل الحكومة إلى مجلس العموم بهدف الحصول على دعم لها وطرحه ثقته بها حول سياستها العامة أو فيما يخص قضية معينة، وقد يتم قبوله أو رفضه بواسطة التصويت البرلماني، فإذا كانت الأغلبية البرلمانية تؤيد الحكومة، قرر البرلمان الثقة بها، وإذا كانت الأغلبية البرلمانية ضد الحكومة، عندها يقرر البرلمان سحب الثقة عنها، ويتخذ اقتراح الثقة نوعين من الصياغة:[2] ١ -إما أن يكون على شكل" ما إذا كان لمجلس العموم ثقة في حكومة صاحبة الجلالة".

٢ -أو أن يكون على نحو" ما إذا كان لمجلس العموم ثقة في سياسة حكومة صاحبة الجلالة فيما يتعلق بقضية أو سياسة معينة".

ويستطيع البرلمان طرح الثقة بالوزارة بأكملها أو بوزير معين، فضلاً عن أن طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء يعني طرح الثقة بالوزارة كلها، أما طرح الثقة بوزير معين يعني اقتصار هذا الطرح على الوزير المعني إلا إذا تضامن رئيس مجلس الوزراء مع هذا الوزير وتحولت المسؤولية من فردية إلى جماعية فيضطر البرلمان إلى طرح الثقة آنذاك بالوزارة كلها[3].

---

[1] وهذه الأغلبية تساوي أكثر من نصف عدد أصوات الحاضرين أي (٣٢٦) صوتاً لأن عدد أعضاء مجلس العموم الحالي بعد انتخابات عام ٢٠١٥م هو (٦٥٠) عضواً. انظر:

Michael Allen and Brain Thompson, Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law, op. cit, P.251.

[2] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

Richard Kelly, confidence motions, parliament and constitution centre, house of commons library, 13 May 2013, pp.5-6.

[3] فادي جديد، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ....، مرجع سابق، ص ٢١٦.

ثانياً -اقتراح عدم الثقة: أو اقتراح اللوم: وهو إجراء برلماني يقدم من قبل معارضة البرلمان على أمل إحراج الحكومة، وإضعاف مركزها أمام الرأي العام وإسقاطها؛ فالشكل الأسمى لسيطرة البرلمان على الحكومة هو قدرة مجلس العموم على إجبار الحكومة على الاستقالة. وقد يحدث هذا إن صدر قرار من البرلمان بعدم الثقة، أو إن رفض مشروع قانون تعده الحكومة حيوياً في سياستها إلى حد جعله موضوعاً يمس بالثقة بالحكومة بشكلٍ مباشر[١].

وصيغة هذا الاقتراح على الشكل الآتي:" ما إذا كان هذا المجلس لا يملك الثقة في حكومة صاحبة الجلالة"[٢]. وهذا الاقتراح يعتمد على قوة التصويت في مجلس العموم، غير أنه عادةً ما تسند الحكومة بالأغلبية البرلمانية وفي النهاية تحول دون الوصول إلى تصويت ضدها وسحب الثقة منها، لذلك لا يحدث عملاً ألاَّ يثق مجلس العموم بالوزارة القائمة وهذا ما ساعد على استقرار الوزارة في بريطانيا ويرجع هذا الاستقرار إلى نظام الحزبين أي وجود أغلبية في مجلس العموم تضمن للحكومة استقرارها[٣]. وفي كلتا الحالتين فإذا ما هزمت الحكومة وفقدت ثقة مجلس العموم فإن عليها أن تستقيل أو تلتمس حل البرلمان لعرض الموضوع على هيئة الناخبين[٤].

ثالثاً -الاقتراحات الأخرى التي توضع من قبل الحكومة أو المعارضة: وتندرج هذه الاقتراحات تحت صنفين هما[٥]:

أ -الاقتراحات التقنية أو الفنية: كأن تقترح الحكومة تأجيل أو فض جلسات المجلس ومن أهم الأمثلة على ذلك عندما قدم زعيم مجلس العموم ورئيس مجلس الوزراء العمالي إدوارد هيث في ١٩٧٦/٣/١١م اقتراحاً بتأجيل المجلس بحجة الظروف الراهنة التي لا تسمح بإدخال أي اقتراح موضوعي حيز المناقشة، وبعد التصويت جاءت النتيجة لصالح المعارضة بأغلبية/ ٢٩٧/ صوتاً مقابل /٢٨٠/ صوتاً للحكومة.

---

[١] فادي جديد، مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية ....، مرجع سابق، ص ٢١٧.

[٢] **Richard Kelly**, confidence motions, op. cit, p.6.

[٣] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة...،مرجع سابق، ص ١٧٤-١٧٥.

[٤] د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية....، مرجع سابق، ص ٨٧.

[٥] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٢٨٢-٢٨٣.

ب -الاقتراحات الموضوعية: ومثال ذلك: ١- عندما قدم زعيم المعارضة العمالية كليمنت أتلي في ١٩٥٦/٧/١م اقتراحاً لمجلس العموم ينتقد فيه لجوء الحكومة إلى القوة المسلحة ضد مصر ،وجاء التصويت لصالح الحكومة بأغلبية /٣٢٤ /صوتاً مقابل /٢٥٥/ صوتاً.

٢- عندما قدم رئيس الحكومة المحافظة أنتوني إيدن في ١٩٥٦/١٢/٦م اقتراحاً إلى مجلس العموم يطلب فيه دعم سياسة حكومة صاحبة الجلالة، وجاء التصويت لصالح الحكومة بأغلبية/ ٣١٢ /صوتاً مقابل /٢٦٠ /صوت.

ويترتب على قرار سحب الثقة الجماعية من الوزارة استقالتها، أو تحول الوزارة إلى حكومة تصريف أعمال يومية بحيث يقتصر عملها على إصدار القرارات الكفيلة بتسيير العمل اليومي للحكومة، وإذا أصدرت قرارات لا يتوافر فيها هذا الطابع فإنها تعتبر قرارات باطلة، أما الأثر المترتب على سحب الثقة الفردية فهو استقالة الوزير المعني[١].

ومن التطبيقات العملية نجد أن استعمال مجلس العموم البريطاني لسلطته في هذا الشأن(أي الاقتراح على الثقة بالوزارة، بهدف إقصائها عن الحكم) قليلٌ جداً ويرجع ذلك لعدة أسبابٍ أهمها الحاجة إلى الاستقرار الحكومي (سنتطرق لهذه الأسباب لاحقاً) ، ويذكر الفقهاء أنه في القرن العشرين كان هناك ثلاث مناسبات أقصيت فيها الحكومة بموجب اقتراعات الثقة المعادية عن الحكم وهي[٢]:

١ -عدم الثقة بحكومة ستانلي بلدوين في ١٩٢٤/١/٢١م. ٢ -عدم الثقة بحكومة رمزي ماكدونالد في ١٩٢٤/١٠/٨م. ٣ - عدم الثقة بحكومة جيمس كالاهان في ١٩٧٩/٣/٢٨م.

---

[١] للمزيد حول آثار المسؤولية السياسية راجع: د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية....، مرجع سابق، ص ٣٥٧-٣٧٠.

[٢] انظر في التفاصيل: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٢٨٥-٢٨٨. ولكن كثيراً ما أن تهزم الحكومة اقتراحات عدم الثقة ولم تحظ تلك الاقتراحات بالقبول وأبرزها الاقتراح المقدم من حزب العمال المعارض في ١٩٩٠/١١/١٢م لسحب الثقة من وزارة حزب المحافظين وانتهى التصويت لصالح الوزارة. راجع:

Richard Kelly, confidence motions, op. cit, pp. 12-20.

ويؤكد الواقع وجود ظاهرة ندرة المسؤولية السياسية بشكليها الفردي والتضامني في النظام البرلماني الإنجليزي، حيث يشير أحد الفقهاء إلى أنه لئن كان أول تطبيق للمسؤولية الفردية هو استقالة الوزير والبول عام ١٧٤٢م، كما أن أول تطبيق للمسؤولية التضامنية هو استقالة وزارة اللورد نورث عام ١٧٨٢م،فبعد ذلك لم تطبق قواعد المسؤولية الفردية سوى على ست عشرة حالة فقط، أما المسؤولية التضامنية فقد توقفت منذ سنة ١٨٩٥م إلى أن ظهرت بصورة مشوهة في آذار سنة ١٩٧٩م حيث استقالت وزارة جيمس كالاهان زعيم حزب العمال المعارض على إثر تصويت بعدم الثقة[١].

وقد ذكر الفقهاء في تفسير ظاهرة ندرة المسؤولية السياسية التضامنية في النظام البريطاني عدداً من الأسباب نذكر أهمها[٢]:

١ -الحد من فعالية وسائل الرقابة : فعلى سبيل المثال اقتراح التأجيل الطارئ الذي درسناه قد وضعت له قيود عام ١٨٨٢م، ثم عدلت ثلاث مرات بعد ذلك، بحيث أصبح نادراً ما يستعمل ويمكن أيضاً لأي عضو تقديم اقتراح مضاد للاقتراح بالتأجيل يسمى بالاقتراح المانع والذي يترتب عليه منع نظر اقتراح التأجيل حتى لا توضع الحكومة في موقف حرج في وقت غير مناسب لها[٣]. وكذلك فوسيلة التحقيق البرلماني قد تم حصر نطاقها وإن كانت لم تلغ نهائياً، وإيجاد وظيفة بديلة منذ عام ١٩٦٦م كما مرّ معنا فيما سبق وهي وظيفة المفوض البرلماني(الأمبودسمان).

٢ -الحد من وسائل تحريك المسؤولية السياسية: أن طرح الثقة بالحكومة وتحريك مسؤوليتها السياسية، يتم إما بمبادرة من الحكومة عن طريق طرح الثقة ضمناً أو بمبادرة من البرلمان من خلال الاقتراح بلوم الحكومة، وقد وضعت قيود على ممارسة الاقتراح بلوم الحكومة مع التمييز بين اقتراحات اللوم الموجَّهة للوزارة ككل، وتلك

---

[١] د. سيد رجب السيد، المسؤولية الوزارية....، مرجع سابق، ص ٧٢.

[٢] د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية...، مرجع سابق، ص ٦٦٤-٦٧٢.

د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة...،مرجع سابق، ص ١٨٢-١٨٤.

[٣] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية...، مرجع سابق، ص ٨٥.

الموجَّهة لوزير معين أو ضد تصرف معين من تصرفات الحكومة أو أحد الوزراء، حيث جاءت الأولى خالية من أي شرط، عكس الثانية التي أحيطت ببعض القيود بدعوى حماية الحكومة والوزراء من التعرض للسقوط دون استعداد للدفاع عن أنفسهم، وتتجلى تلك القيود في عدم جواز مناقشة اقتراح اللوم إلا بعد أربعة أيام من تقديمه، كما حددت اللائحة الداخلية عدد الجلسات التي يمكن أن تقدم فيها اقتراحات اللوم بـ ١٧ جلسة خلال دور الانعقاد، كما لا تجيز اللائحة تقديم اقتراح سبق إثارته في نفس الدورة[١].

٣ -الثنائية الحزبية والانضباط الحزبي: يوجد في بريطانيا نظام الثنائية الحزبية حيث يوجد حزبين كبيرين رئيسين هما حزب العمال وحزب المحافظين يتناوبان على ممارسة السلطة، إضافة إلى حزب الأحرار الذي يلعب دوراً بارزاً في السياسة البريطانية، خاصة عندما تتعادل القوى في الانتخابات بين الحزبين الرئيسيين ، أو عندما لا يحصل أحد الحزبين على الأغلبية المطلوبة لتشكيل الحكومة لوحده، وبالتالي فإن الحكومة البريطانية منبثقة عن الأغلبية البرلمانية الفائزة في مقاعد مجلس العموم والوزير الأول هو زعيم حزب الأغلبية وأعضاء الوزارة هم قياديو الحزب، فمن غير المعقول أن تطلب الأغلبية البرلمانية سحب الثقة من الحكومة لأن هذا سيؤدي إلى وقوع أزمة سياسية كبيرة لها.

٤ -صعوبة إعمال قواعد المسؤولية السياسية في بعض الحالات كالحروب وحالات الطوارئ وغيرها.

ويوجد أسباب أخرى منها: : صعوبة التمييز بين المسؤولية الفردية والمسؤولية التضامنية، وصعوبة التمييز بين المسؤولية السياسية ومجرد الخلاف بين الوزارة والبرلمان، وكذلك قيام الحكومة باستنكار تصرف الوزير للحيلولة دون تحقق المسؤولية التضامنية، وأيضاً قيام الوزارة باللجوء إلى الاستفتاء الشعبي لوضع مجلس العموم أمام الأمر الواقع وذلك عندما تؤمن الحكومة بموقف معين، أو تتبنى رأياً معيناً، أو حلاً معيناً لموضوع أو مشكلة مما يدخل في نطاق سياستها العامة،

---

[١] د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية...، مرجع سابق، ص ٦٦٥-٦٦٦.

ولكنها تستشعر أن الاتجاه الغالب داخل مجلس العموم هو عدم الموافقة على هذا الحل أو التصرف الذي تنوي اتخاذه، وأنها قد تتعرض للمسؤولية أو لمحاولة سحب الثقة عند إقدامها على ما تنوي القيام به، فهنا تلجأ الحكومة إلى وضع مجلس العموم أمام الأمر الواقع بعرض هذا الموضوع على الاستفتاء الشعبي[1].

أما المسؤولية الفردية فتتضمن شكلاً من العقاب يوقع على الوزير المعني يؤدي إلى عزله من منصبه عند ثبوت الخطأ أو انتقاده بشدة في مجلس العموم ولكن الثبات والصلابة الحزبية التي تتميز بها الأحزاب البريطانية، جعلت مثل هذا الوضع لا يحدث وغابت بذلك المسؤولية الفردية للوزراء وأصبحت هذه المسؤولية لا تحدث عملاً إلا عند وجود أقلية، أو بعض الحالات النادرة حينما يكون الوزير قد اختلف مع زملائه البرلمانيين اختلافاً كاملاً. وأهم أسباب ندرة المسؤولية الفردية هي[2]:

١ -التضامن مع الوزير للحيلولة دون سقوطه. ٢ -إقالة الوزير من قبل رئيس مجلس الوزراء: فعندما يتضح لرئيس الوزراء اتجاه نية مجلس العموم إلى مساءلة وزير ما، ويشعر أن ذلك سيؤدي إلى إحراج الحكومة والحزب، فإنه يستبق الأحداث ويقوم بإقالة الوزير، أو يطلب منه الاستقالة، أو يعيد تشكيل الوزارة على أن يخلو التشكيل الجديد من الوزير المطلوب سحب الثقة منه، وبذلك يحول نظرياً دون تحقق المسؤولية الفردية.

ولكن على الرغم من ذلك فإن هنالك مجموعة من العوامل التي تخفف من آثار ظاهرة ندرة المسؤولية السياسية أمام البرلمان، وهي ترجع إلى عدة عوامل تنبع من خصوصية البيئة الإنجليزية والتي صاغتها جملة من العوامل التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والدينية الخاصة ببريطانيا دون غيرها من الدول. ولم يتحول النظام البرلماني في بريطانيا إلى نظام ديكتاتوري تعتدي فيه حكومة الوزارة على حقوق وحريات الأفراد، في ظل ندرة المسؤولية السياسية للوزارة، واختلال التوازن بين السلطتين لمصلحة السلطة التنفيذية، بسبب تركيز السلطتين التنفيذية والتشريعية في يد الوزير الأول الذي هو زعيم حزب الأغلبية في البرلمان،

---

[1] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة....،مرجع سابق، ص ١٨٢-١٨٤.

[2] د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية...، مرجع سابق، ص ٦٧٧-٦٨٠.

والمسيِّطر على السلطة التنفيذية من خلال خضوع أعضاء الوزارة عملياً لتوجيهاته، وتنفيذهم لقراراته، والمتحكم بالعملية التشريعية من خلال قيامه هو وزملائه الوزراء بإعداد ما يشاء من مشروعات القوانين التي يضمن موافقة البرلمان عليها، نظراً لكون الأغلبية البرلمانية من أعضاء حزبه الذين يخضعون لانضباط حزبي شديد، يفرض عليهم تنفيذ سياسة الحزب والتصويت لمصلحة الوزارة والموافقة على ما تقترحه من قوانين[1]؛ وهذا ما يفسر لنا فشل النظام البرلماني في كثير من دول العالم الثالث كالعراق ولبنان، التي استوردت من بريطانيا نظامها السياسي بمظاهره وهياكله، دون أن تستطيع أن تستورد روح هذا النظام، التي ترتبط ارتباطاً وثيقاً بالبيئة التي نشأ فيها النظام البرلماني التقليدي، والتي صاغتها العوامل التاريخية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية والدينية الخاصة ببريطانيا دون سواها من الدول. ومن أهم تلك العوامل:

١ -وجود معارضة منظمة تقوم بمهمة الرقابة على أجهزة الحكومة، حيث تحاول بكل الوسائل داخل البرلمان وخارجه نقد تصرفات الحكومة وبيان أخطائها.

٢ -وجود رأي عام قوي: لأن الرأي العام أصبح في عالم الديموقراطيات الإرادة العليا، حيث يلعب دوراً كبيراً في تحديد توجهات السلطات العامة في الدولة، والقرارات التي ستتخذها، وصار لموقفه تجاه القضايا السياسية والاجتماعية والاقتصادية أهمية كبيرة في الوقت الحاضر، حيث يتم الاهتمام بمعرفة توجهات الرأي العام حول المسائل المطروحة كي يتم تبنيها، وخاصة من قبل المرشحين الذين يسعون للفوز بالانتخابات[2].

[1] د. غسان عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية...، مرجع سابق، ص ٦٧٥-٦٧٧.

[2] باسم ونوس، جماعات الضغط...، مرجع سابق، ص ١٢٩.

المطلب الثاني
المسؤولية الوزارية السياسية في العراق ولبنان

وجدنا أنَّ المسؤولية السياسية للحكومة أمام البرلمان هي مسؤولية تضامنية جماعية أو فردية، وإن ذلك يتحدد في ضوء التصرف محل المسؤولية، فإذا كان التصرف يخص وزارة معينة كانت المسؤولية فردية، أما إذا كان ينسب إلى الوزارة بمفهومها الواسع كانت المسؤولية تضامنية. وتعني المسؤولية السياسية أن بإمكان البرلمان أن يجبر الحكومة على الاستقالة بسحب الثقة منها، وهذه المسؤولية قد تكون فردية تنصب على وزير معين أو تضامنية تنصب على الوزارة بأكملها.

فالمسؤولية التضامنية هي المسؤولية القائمة على تضامن الوزارة في السياسة العامة المتبعة في الدولة وجميع أعمال الوزارات، ويترتب على التضامن الوزاري عدة التزامات كسرية أعمال مجلس الوزراء، ففي العراق تعتبر السرية من العناصر الأساسية لهذه المسؤولية، وتعتبر السرية من الالتزامات التي يفرضها مبدأ التضامن الوزاري، ولكن الواقع العملي لعمل الوزارة وفق الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م، يبين عدم التزام بعض الوزراء بهذه القاعدة. وفي لبنان فقد نصت المادة/٤/ من مرسوم تنظيم أعمال مجلس الوزراء على أن: " ...تعتبر مناقشات مجلس الوزراء سرية ولا يجوز نشرها أو الإعلان "[١].

ومن الالتزامات الأخرى الدفاع عن السياسة العامة، ففي لبنان فإن الفصل الثامن المتعلق بالتضامن الوزاري من مرسوم تنظيم مجلس الوزراء فقد نصت المادة /٢٨/ منه على أن: " قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع أعضاء الحكومة وفقاً لمبدأ التضامن الوزاري... "[٢]. أما في العراق فنظراً لتشكيل وزارات توافقية[٣]، نلاحظ

---

[١] المادة (٤) من مرسوم تنظيم مجلس الوزراء اللبناني رقم /٢٥٥٢/ الصادر في ١٩٩٢/٨/١م.

[٢] المادة (٢٨) من مرسوم تنظيم مجلس الوزراء اللبناني رقم /٢٥٥٢/ الصادر في ١٩٩٢/٨/١م.

[٣] فبعد إجراء أول انتخابات في ظل الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م لاختيار مجلس النواب في ٢٠٠٥/١٢/١٥م لم تحصل أي من الأحزاب أو الكتل السياسية على الأغلبية المؤهلة لتشكيل الوزارة بمفردها فتأخر تشكيل الوزارة بسبب الاختلاف بين تلك الكتل، وتشكلت وزارة توافقية(أو وزارة شراكة وطنية كما سميت)، ثم جرت الانتخابات في الدورة الانتخابية الثانية=

من التطبيق العملي عدم التزام الوزراء بمبدأ التضامن الوزاري، ومثال ذلك اتخذ مجلس الوزراء قراراً في عام ٢٠١١ باستبدال البطاقة الغذائية بمبلغ نقدي، ثم خرج بعض الوزراء في اليوم التالي على الإعلام يرفضونها وينتقدون القرار وهم كانوا من الموقعين عليه[١].

أما المسؤولية الفردية فهي التي تنصب على وزير معين بحيث يكون الفعل الذي تتحرك على أساسه منسوباً إلى وزير معين وخاصةً بسياسة وزارته هو سواء أكان الفعل صادراً عن الوزير بذاته أم أحد الموظفين التابعين له. وسوف نتطرق للمسؤولية الوزارية بنوعيها في العراق ولبنان في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: المسؤولية الوزارية السياسية في العراق

الفرع الثاني: المسؤولية الوزارية السياسية في لبنان

الفرع الأول
المسؤولية الوزارية السياسية في العراق

وفقاً للدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م وتطبيقاً للخاصية الأساسية للنظام البرلماني نجد أنه كرّس حق مجلس النواب في ممارسة الرقابة المباشرة على أعمال الحكومة وإثارة مسؤوليتها أمامه. وإن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام مجلس النواب هي مسؤولية تضامنية وشخصية[٢].

=بتاريخ٢٠١٠/٣/٧٧م ولم تحصل كذلك أي من الأحزاب أو الكتل السياسية على الأغلبية البرلمانية التي تؤهلها لتشكيل الوزارة بمفردها، فتم تشكيل ائتلاف وتشكيل وزارة توافقية ضمت جميع الكتل السياسية ورغم تسمية الوزارة بأنها وزارة شراكة وطنية إلا أنها في الحقيقة وزارة توافقية تمثلت فيها جميع الكتل الممثلة في مجلس النواب وبنسبة مقاعد هذه الكتل في المجلس، مما أفرزت عيوب نظام الوزارة الائتلافية كالانتقام بين الوزراء وعدم التجانس والتضامن فيما بينهم، وعدم التعاون بين البرلمان والوزارة مما أثر على الأداء الحكومي ويعد ذلك خروجاً على الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي وهذا ما حصل في انتخابات عام ٢٠١٨ حيث لم تحصل أي من الكتل السياسية على الأغلبية المطلوبة لتشكيل الوزارة . للمزيد انظر: د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية...، مرجع سابق، ص ١٨١-١٨٢.

[١] المرجع السابق نفسه، ص ١٧٦.

[٢] المادة (٨٣) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

وفيما يخص المسؤولية الفردية فقد نصت المادة (٦١ / ثامناً/ أ) من الدستور العراقي على أن : " لمجلس النواب سحب الثقة من أحد الوزراء بالأغلبية المطلقة، ويعد مستقيلاً من تاريخ قرار سحب الثقة، ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناءً على رغبته، أو طلب موقع من خمسين عضواً، إثر مناقشة استجواب موجه إليه، ولا يصدر المجلس قراره في الطلب إلا بعد سبعة أيام في الأقل من تاريخ تقديمه"[١].

ومن نص هذه المادة نلاحظ أن المشرع الدستوري حرص على جدية طلب سحب الثقة باشتراط تقديمه من خمسين عضواً إثر استجواب موجه إليه، وكذلك فقد أعطى الدستور للوزير مدة سبعة أيام على الأقل من تقديمه حتى يمكنه من الدفاع والرد على الاتهامات الموجهة إليه ولكن أغفل تحديد الوقت الذي لا ينبغي تجاوزه[٢].

ويترتب على سحب الثقة أن الوزير يفقد مركزه من تاريخ التصويت وليس من تاريخ تقديم الوزير استقالته وفقاً لما نصت عليه المادة المذكورة أعلاه.

أما المسؤولية التضامنية فتقوم بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، حيث نصت المادة (٦١ /ثامناً / ج) على أنه: " تعد الوزارة مستقيلة في حالة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء" [٣]. وهذا الإجراء يعد أخطر سلاح يضعه النظام البرلماني العراقي بين يدي البرلمان في مواجهة الحكومة.

وتتم إثارة أو تحريك المسؤولية التضامنية من خلال وسيلتين هما طلب الثقة و سحب الثقة، ويعتبر طلب الثقة أداة قانونية بيد النواب لتحريك المسؤولية السياسية للحكومة أمام مجلس النواب وذلك أثناء تنصيب الحكومة خلال عرضها المنهاج الوزاري الذي تقدمت به الحكومة من أجل الموافقة والتصويت عليه وهذا ما تضمنته المادة (٧٦) من الدستور العراقي بقولها بأن: " يعرض رئيس مجلس الوزراء المكلف،

---

[١] المادة (٦١ / ثامناً / أ) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[٢] وبما أن الدستور العراقي أجاز سحب الثقة من الوزير بالأغلبية المطلقة ، لكنه لم يحدد هل هي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب الحاضرين أو بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، وكان الأفضل حسم الأمر والنص على الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس الحاضرين أو بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، ويترتب على ذلك فقد الوزير لمنصبه من تاريخ التصويت وليس من تاريخ تقديم الوزير استقالته.

[٣] المادة (٦١ / ثامناً /ج) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

أسماء أعضاء وزارته، والمنهاج الوزاري على مجلس النواب، ويعد حائزاً على ثقتها، عند الموافقة بالأغلبية المطلقة. أما إذا رفض مجلس النواب منح الثقة للحكومة يعد ذلك حجباً للثقة، فهنا يجب على رئيس الجمهورية تكليف مرشح آخر بتشكيل الوزارة خلال خمسة عشر يوماً"[1].

أما فيما يخص من يحق له تقديم طلب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء وإجراءاته، وما يترتب على قرار سحب الثقة، فقد أقر الدستور العراقي الدائم على أن لرئيس الجمهورية أن يطلب من مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو بناءً على طلب خُمس أعضاء المجلس، وهذا ما نصت عليه الفقرة الثانية من البند ثامناً من المادة/٦١/ والتي نصت على أن: " ١ -لرئيس الجمهورية تقديم طلب إلى مجلس النواب، بسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. ٢ -لمجلس النواب بناءً على طلب خُمس (٥/١) أعضائه سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، ولا يجوز أن يقدم هذا الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وبعد سبعة أيام في الأقل من تقديم الطلب. ٣ -يقرر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه"[2].

ومن تحليل المادة السابقة نجد أنَّ المشرع الدستوري وضع إجراءات وشروط مشددة لسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، بأن طلب الثقة يحتاج لموافقة خُمس أعضاء مجلس النواب أي ما لا يقل عن ٦٥ عضواً ،ولا يجوز تقديم الطلب إلا بعد استجواب موجه إلى رئيس مجلس الوزراء، وقد حدد الدستور شرط سحب الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه؛ أي بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وليس بغالبية الحاضرين، أي أن الأعضاء الغائبين والممتنعين عن التصويت على قرار سحب الثقة يحسبون إلى جانب الحكومة من الناحية العملية[3].

---

[1] المادة (٧٦/ رابعاً / خامساً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[2] المادة (٦١ / ثامناً / ب) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[3] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة....،مرجع سابق، ص ٢٦٣.

ويترتب على قرار سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء اعتبار الوزارة مستقيلة، ولكن الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لم يضع ألية لسد الفراغ الحكومي بعد ما عُدت الوزارة مستقيلة نتيجة سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء. ولكن في حالة سحب الثقة من مجلس الوزراء بأكمله فإن الوزارة تستمر في مباشرة اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، أي يستمر رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مناصبهم لتصريف الأمور اليومية، وذلك لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً إلى أن يكلف رئيس الجمهورية مرشحاً أخر من الكتلة النيابية الأكثر عدداً بتشكيل مجلس الوزراء طبقاً للمادة /٧٦/ من الدستور، ولكن كان من الأفضل على المشرع الدستوري العراقي أن ينص على تلك الألية ويحددها[1].

وأخيراً **نرَّى أنَّه بعد صدور الدستور العراقي الدائم لعام٢٠٠٥م لا يوجد أي تطبيق لموضوع سحب الثقة من الحكومة ككل، ولكن حدثت حالات سحب ثقة فردية، كحالة سحب الثقة من وزير التجارة العراقية عام ٢٠٠٩م وذلك إثر استجواب موجه له، وإن أكثر من مائة نائب من أعضاء البرلمان وقعوا على مذكرة طلب سحب الثقة من الوزير، أما سحب الثقة من أي مسؤول حكومي دون استجواب فليس له أي تطبيق في العراق.**

الفرع الثاني
المسؤولية الوزارية السياسية في لبنان

لقد قرر الدستور اللبناني المسؤولية الوزارية بنوعيها الفردية والتضامنية، فقد نصت المادة (٦٦/ ج) منه على: " يتحمل الوزراء إجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة ويتحملون إفرادياً تبعة أفعالهم الشخصية ". فالمسؤولية الجماعية أو التضامنية تعني أن الوزارة مسؤولة بالتضامن عن سياسة الحكومة العامة، فإذا كانت هذه السياسة لا تتفق مع وجهة نظر النواب، وجبت استقالة الوزارة بأكملها، فالخلاف يجب أن يكون متعلقاً بسياسة الحكومة، أي المسائل

[1] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة....،مرجع سابق، ص ٢٦٣. .

الأساسية التي أوردها البيان الوزاري عندما تقدمت الوزارة لأول مرة أمام المجلس ونالت ثقتها على أساسها. وبجانب المسؤولية الجماعية توجد المسؤولية الفردية لكل وزير، فكلٌ مسؤول عن عمله الشخصي دون أن يكون له مساس بالسياسة العامة وبالتضامن الوزاري، فعندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء استناداً للمادة ٣٧ من الدستور، وجب على هذا الوزير أن يستقيل[١]. وتنطلق عملية الثقة عادةً من البيان الوزاري الذي يجب على كل حكومة أن تضعه عند تأليفها، فيتلوه رئيسها أمام المجلس النيابي، وهو البيان المتضمن برنامج الحكومة المزمع اتباعه في السياسة الداخلية والخارجية، وقد أشار الدستور اللبناني لهذه العملية فنص في المادة(٦٤/ف٣/ف٢) على أن: " رئيس مجلس الوزراء يطرح سياسة الحكومة أمام مجلس النواب " . ويقع على الحكومة التي تتألف أن " تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها"[٢].

وإن حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب في العقود العادية و في العقود الاستثنائية، ولا تجري المناقشة في هذا الطلب ولا يقترع عليه إلا بعد انقضاء خمسة أيام على الأقل من تاريخ إيداعه أمام عمدة المجلس وإبلاغه الوزير والوزراء المقصودين بذلك" [٣]. وإن للوزراء أن يحضروا إلى المجلس أنى شاؤوا وأن يُسمعوا عندما يطلبون الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من عمال إدارتهم[٤].

وعندما يتحقق ذلك ويقدم طلب عدم الثقة بأحد الوزراء ويصوت عليه المجلس بالإيجاب يصبح من واجب الوزير المعني أن يترك منصبه الوزاري، ولكن غالباً ما تتضامن الوزارة ورئيسها مع الوزير المقصود فتطرح الثقة بنفسها. وعلى كلٍّ فإن مناقشة التصويت على الثقة بالوزراء ككل لا تختلف عن المناقشة والتصويت على عدم الثقة بأحد الوزراء، فالأصول هي نفسها كما أن الأغلبية المطلوبة هي نفسها،

---

[١] المادة (٦٨) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م وتعديلاته.

[٢] المادة (٦٤ / ف٣/ ف٢) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م وتعديلاته.

[٣] المادة (٣٧) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م وتعديلاته.

[٤] المادة (٦٧) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م وتعديلاته.

علماً بأن الدستور لم يحدد أغلبية خاصة لمنح أو حجب أو نزع الثقة عن الوزارة أو عن أحد أعضائها. وعليه فالأغلبية العادية هي المتبعة في التصويت على الثقة، وفي حدود النصاب الواجب توافره في كل جلسة وتصويت على المشاريع، وهذا ما أكدته المادة /٣٤/ من الدستور اللبناني والمادة /٥٥ / من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني[١].

ومما سبق نجد أن عملية الثقة لا تطال الوزير بمفرده، ولكن أيضاً الوزارة بمجموعها التي إذا لم تنل ثقة مجلس النواب، يتوجب عليها أن تستقيل وإذا كانت قد نالت هذه الثقة قبلاً ونزعها عنها المجلس لاحقاً بنتيجة طرح الثقة الناجمة عن الاستجواب، وطلب عدم الثقة المنصوص عليها في المادة/٣٧/ من الدستور وسواها من الطوارئ، ووجب عليها الاستقالة ويكون ذلك بواسطة كتاب يرفعه رئيسها إلى رئيس الجمهورية، فالمادة/٦٩/ من الدستور حددت الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقيلة، ونصت على أن الحكومة تعتبر مستقيلة " عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة"[٢].

وعندما يقبل الرئيس استقالة الحكومة غالباً ما يكلفها البقاء في الحكم واستمرارها في تصريف الأعمال ريثما يتم تأليف حكومة جديدة. وقد جرى العرف على التفريق بين الأعمال العادية ولاسيما الإدارية اليومية التي تدخل في نطاق تصريف الأعمال والتي يتعلق إجراؤها غالباً على موافقة الهيئات الإدارية كتعيين ونقل الموظفين، وبين الأعمال التصريفية التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة، أو في أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والتي تفترض مبدئياً في اتخاذها

---

[١] نصت المادة(٣٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته على أنه: لا يكون اجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بغالبية الأصوات وإذا تعادلت الأصوات سقط المشروع المطروح للمناقشة. كما نصت المادة(٥٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٢م والمعدل عام٢٠٠٣م على أنه : لا تفتح جلسة المجلس إلا بحضور الأغلبية من عدد أعضائه ولا يجوز التصويت إلا عند توافر النصاب في قاعة الاجتماع.

[٢] المادة(٦٩/ ١ / و) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

حكومة مسؤولة أمام المجلس وليس حكومة مستقيلة أو فاقدة ثقة هذا الأخير، ولكن التفريق بين الأعمال العادية والأعمال التصريفية ليس دائماً واضحاً[1].

وأخيراً، في الواقع العملي لم يحدث في لبنان أن استقالت حكومة نتيجة حجب الثقة أو نزعها عنها، بل لقد درجت العادة على أن تتلافى الوزارات مجابهة البرلمان، فالحكومات عادةً، لا تذهب إلا بفعل ضغوط تمارس عليها في الكواليس حيث يتم الاتفاق على رحيلها وتشكيل خليفتها[2].

ومما سبق لاحظنا عند دراستنا للوسائل الرقابية في النظام البرلماني، أن هناك معوقات متعددة لفاعلية الرقابة البرلمانية، ومنها عدم كفاءة بعض الأعضاء في ممارسة الرقابة البرلمانية، والرقابة البرلمانية هي رقابة المعارضة فهي رقابة الأقلية، بالإضافة إلى صعوبة الرقابة البرلمانية على بعض الحالات " كالأعمال ذات الطابع الخاص، وأعمال حالة الضرورة، والأعمال العسكرية والأعمال المتعلقة بالخطة الاقتصادية والاجتماعية، والشؤون الخارجية "، وكذلك عدم التخطيط من أجل الرقابة[3]. وفي الدول ذات النظام البرلماني، يتم تشكيل الحكومات في غالب الأحيان من أكثرية برلمانية تضمن عدم المساءلة والمحاسبة، وضعف دور كل من المعارضة والنواب المستقلين، وغياب المعلومات وبخاصةً المالية منها عن أعضاء البرلمان، والمسايرة السياسية التي يقوم بها أعضاء البرلمان تجاه الوزراء، كل تلك العوامل أدت إلى ضعف الرقابة البرلمانية الفعلية في تلك الدول.

وإنَّ تطوير أداء البرلمانات في مجال مراقبة السلطات التنفيذية يحتاج إلى عمل على النظامين الداخلي _ أي داخل البرلمان _، والخارجي، أي في مجال الأوضاع العامة. وبين هذين النظامين قد يكون الأول هو الأسهل والأقرب إلى متناول يد البرلمانيين العرب ومسؤولي البرلمانات وهيئاتها الرئاسية، إلا أن الظروف الراهنة في الدول العربية تسمح أيضاً بتحرك برلماني على المحور الثاني خاصةً إذا اتسم بمزيج

---

[1] د. أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، مرجع سابق، ص ١٨٦-١٨٧.

[2] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٣٤.

[3] للمزيد من التفاصيل راجع: د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية....، مرجع سابق، ص ١٩٩-٢٢٨.

من الواقعية والتصميم دون استعجال النتائج، وبالتالي يمكن للنواب العرب أن يزيدوا من نشاطهم من أجل تطوير برلماناتهم داخلياً من خلال الخطوات الآتية[1]:

١ -وضع الأطر القانونية التي تحدد علاقة البرلمانات العربية بالسلطات التنفيذية، وأهداف العمل الرقابي وأصوله وشروطه في حال غيابها. والتخفيف من القيود على بعض أنماط الرقابة البرلمانية التي تتضمن أثراً عقابياً كالاستجواب أو حجب الثقة.

٢ -تزويد النواب بمساعدين من الباحثين وأصحاب الاختصاص ومن الإداريين لتقديم المعلومات والدراسات الضرورية وتوفير الوقت والجهد على النواب.

٣ -تنمية عمل اللجان البرلمانية، نظراً لأهمية دورها في مجال الرقابة.

٤ -تزويد المجالس النيابية العربية بالمكتبات أو تطويرها بحيث تتوفر المراجع الأساسية والضرورية للنواب.

٥ -تنظيم برامج ودورات ثقافية للنواب العرب الذين يرغبون في تطوير قدراتهم في مجال العمل الرقابي والاطلاع على التطورات العالمية في هذا المجال.

٦ -عقد المزيد من الندوات الإقليمية العربية مع المزيد من التركيز على الموضوعات المختصة في مجال مراقبة الأداء الحكومي.

٧ -تشجيع النواب المستقلين على تكوين التكتلات البرلمانية، وعلى تطويرها والالتزام بها، عبر تأكيد دورها في المناقشات العامة وتكوين الوفود النيابية وغيرها من المناسبات البرلمانية.

كما يمكن للنواب العرب العمل على تطوير الدور الرقابي لبرلماناتهم عن طريق المساهمة في تطوير الأوضاع العامة وبخاصة في المجالات الآتية[2]:

١ -تنمية اهتمام المواطن بالحياة البرلمانية وثقته بالعمل البرلماني وبالانتخابات العامة.

٢ -تعزيز دور الأحزاب والتكتلات السياسية، وتوفير أجواء أفضل لتداول السلطة.

٣ -تأكيد دور هيئة الأمم المتحدة ودور المنظمات الدولية المتخصصة في دعم عملية التحول الديمقراطي، وتنمية الدور الرقابي للبرلمانات العربية.

---

[1] د. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، مرجع سابق، ص ١٤.

[2] المرجع السابق نفسه، ص ١٤.

٤ -تشجيع الجماعات الأهلية المستقلة والمنظمات غير الحكومية، خاصةً جماعات أو هيئات المصالح الاقتصادية والاتحادات النقابية والنوادي الثقافية و الفكرية، على القيام بدور مهم في الانتخابات العامة، والاضطلاع بمهام مراقبة الأداء الحكومي ومراقبة أداء البرلمانيين ومدى مساهمتهم بمهام مراقبة السلطة التنفيذية.

وأخيراً فإننا نؤيد الرأي الذي يقول بأن الرقابة البرلمانية في أمسّ الحاجة الآن إلى دماء جديدة من ذوي الكفاءات العلمية التنفيذية، حتى تمارس بفاعلية في العلانية، دون أن تتأثر هذه الفئة بالمصالح والأفكار الحزبية، على أن يكون لها تخطيط معين يتسم بوضع برامج وأهداف لتنفيذه، وإن ذلك لن يتحقق إلا إذا ساد الاقتناع على أن تستقل هذه الوظيفة في إطار سلطة رابعة تتأسس أصلاً من أصحاب هذه الكفاءات يختارهم الشعب مثلما يختار أعضاء سلطة أخرى، على أن تضم هذه السلطة باقي أنواع الرقابة غير السياسية التي تساعد على مدّ هذه السلطة بالمعلومات والبيانات التي تساعد على تنبيه الوزراء إلى مواطن الضعف ليعملوا على تلافيها، ومن ثم تستقيم الإدارة. ولعل السبب الأساسي للمطالبة بأن تخصص سلطة رابعة للرقابة يرجع إلى تشابك الحياة الإدارية والاقتصادية، واحتياج هذا التشابك إلى متخصصين يفهمونه ويتمكنون بسهولة من مراجعة نتائجه[1].

وإذا كان الدور الرقابي للبرلمان في الأنظمة السياسية البرلمانية محل المقارنة والتي تطرقنا لها، قد أثبت ضعف فاعلية ودور البرلمان، فإننا سنتطرق إلى دور السلطة التنفيذية المتزايد وانعكاسه على تراجع دور البرلمان في تلك الأنظمة البرلمانية، وتقدير النظام البرلماني ، وهو ما سنتحدث عنه في الفصل الثالث من هذا الباب وذلك على الشكل الآتي.

[1] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية....، مرجع سابق، ص ٢٢٨.

الفصل الثالث

دور السلطة التنفيذية المتزايد وانعكاسه على تراجع دور البرلمان

تمهيد وتقسيم:

حدثت عدة تطورات تكنولوجية وتقنية وتحولات اقتصادية عديدة بعد الحرب العالمية الأولى والتي كان لها الأثر الأكبر في تغيير مفهوم الديمقراطية واتساعه، وقد أدت تلك التحولات والتطورات إلى زيادة أعباء الدولة وضرورة التعامل مع تلك المستجدات وكان للسلطة التنفيذية وسائل متعددة للتعامل معها، مما أدى إلى تضخم وتعاظم دورها بالمقارنة مع الدور الضعيف الذي لعبه البرلمان، وكذلك للسلطة التنفيذية وسائل تمارسها للتأثير على عمل البرلمان. وإن دساتير الأنظمة البرلمانية تنص على حق السلطة التنفيذية في التدخل في أعمال السلطة التشريعية لإقامة نوع من التوازن في العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، من أجل ضمان عدم سيطرة إحداهما على الأخرى؛ لأن العمل البرلماني لا يمكن أن يتم بطريقة طبيعية إلا إذا تم بالتفاهم والتعاون التام مع الحكومة وكانت الحكومة مستعدة للمناقشة والحوار أمام المجلس. وتتمثل تلك الوسائل كما رأينا فيما سبق في إسهام الحكومة وتدخلها في المجال التشريعي في أعمال السلطة التشريعية من خلال المبادرة في تشريع القوانين، وكذلك للسلطة التنفيذية أن تتدخل في سير العمل البرلماني من خلال دعوة البرلمان للانعقاد والحق في فضّ دورات انعقاده والتدخل في جدول الأعمال وحق الرئيس في مخاطبة البرلمان، أما الحق الأهم في مواجهة البرلمان فهو حقها في حله ووضع حد له وهو السلاح الموازن من حيث القوة للحق الذي يملكه البرلمان وهو تقرير المسؤولية السياسية للوزارة أي سحب الثقة منها.

وهذا ما سنتطرق لمناقشته فيما يلي:

المبحث الأول: وسائل توجيه عمل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية

المبحث الثاني: حل البرلمان كأثر لتزايد دور السلطة التنفيذية

المبحث الثالث: مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في الأنظمة المقارنة

المبحث الأول
وسائل توجيه عمل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية

تمتلك السلطة التنفيذية عدة وسائل للتأثير وتوجيه عمل البرلمان من أجل تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتبلور ذلك من خلال تنظيم سير الأعمال البرلمانية، وحقها في الإشراف على الانتخاب ودعوة هيئة الناخبين للقيام بعملية انتخاب الأعضاء، وحق الحكومة في دعوة البرلمان للانعقاد والمساهمة في تحديد جدول أعماله، إضافةً إلى دورها في فضّ الدورة البرلمانية وتأجيلها إذا رأت ضرورة لذلك. أما فيما يتعلق بتأجيل اجتماعات البرلمان فهذا أمر يختص به البرلمان، حيث يتم تأجيل اجتماعاته من قت لأخر باتفاق المجلسين.

وهذا ما سنتحدث عنه فيما يلي:

المطلب الأول : دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وتحديد جدول أعماله

المطلب الثاني: دعوة البرلمان للانعقاد

المطلب الثالث: فضّ أدوار الانعقاد

المطلب الأول

دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وتحديد جدول أعماله

إنَّ السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تملك مجموعة من الوسائل التي تستطيع من خلالها التأثير في تكوين البرلمان وسير أعماله أيضاً والتي يتحقق بها إيجاد نوع من التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وسنناقش ذلك من خلال الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وتحديد جدول أعماله في بريطانيا

الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وتحديد جدول أعماله في العراق ولبنان

الفرع الأول

دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وتحديد جدول أعماله في بريطانيا

إنَّ بريطانيا تأخذ بنظام المجلسين التشريعيين، حيث يتكون البرلمان البريطاني –كما مرّ معنا –ومقره مدينة لندن في مبنى ويست مينستر، من مجلسين هما: مجلس العموم ومجلس اللوردات، وإن طريقة تكوين البرلمان في إنجلترا كان ثمرة التطور التاريخي. هذا وتلعب السلطة التنفيذية في بريطانيا دوراً مهماً في تشكيل وتكوين البرلمان، ويتجلى ذلك في قيامها بتعيين غالبية الأعضاء الذين يتكون منهم مجلس البرلمان الأعلى ،أي مجلس اللوردات، وقيامها أيضاً بدور فاعل ومؤثر في عملية الانتخابات العامة التي تجري لانتخاب أعضاء مجلس البرلمان الأدنى أي مجلس العموم، سواء من ناحية اختيار اللحظة والتوقيت الملائم من الناحية السياسية لإجراء هذه الانتخابات أو من حيث التحضير والاستعداد له، أو من حيث الجمع بين عضوية مجلس العموم والوزارة. وسنتحدث عن ذلك من خلال ما يلي:

أولاً -دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان: إن البرلمان البريطاني يتكون من مجلسين، أحدهما منتخب من قبل الشعب وهو مجلس العموم، والآخر غير منتخب من قبل الشعب، وهو مجلس اللوردات ذو الأصول الأرستقراطية المحافظة، فمن المعروف أن مجلس اللوردات لا دخل له في العملية الانتخابية، فعندما يحل البرلمان يغلق أبوابه، ويعاود الاجتماع مجدداً حين الافتتاح الرسمي للبرلمان الجديد[1].

فبالنسبة لمجلس اللوردات وهو مجلس البرلمان الأعلى في بريطانيا رأينا أنه يتكون من /٧٨٨/ عضواً تقريباً يعرفون بالأشراف أو النبلاء PEERS، وهؤلاء لا يتم اختيارهم مباشرةً من قبل الشعب كما هو الحال بالنسبة لمجلس العموم، بل يكتسبون عضويتهم في المجلس إما بالوراثة أو بالتعيين الملكي المباشر حيث يعينون من قبل الملكة بناءً على نصيحة الوزير الأول. وبالتالي فإن مجلس العموم هو المجلس الذي يتم تكوينه بأكمله على أساس الانتخاب الشعبي، ويتجدد أعضاؤه بشكلٍ دوري، فهو مجلس منتخب من قبل الشعب، حيث يتم اختيار أعضائه بالاقتراع العام المباشر السري وفقاً لنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية لمدة أقصاها خمس سنوات. ومن المعروف أنه لكل برلمان فصل تشريعي، أي مدة تنتهي بنهايتها مدة نيابته وتمثيله للشعب، لذلك يلزم في هذه الحالة أن تتخذ كافة الإجراءات اللازمة لتكوين برلمان جديد، ويُعهد للحكومة برئاسة رئيس مجلس الوزراء مباشرة كافة الإجراءات اللازمة عند تشكيل البرلمان، من حيث قيامها بتنظيم وتحديد الدوائر الانتخابية وإعدادها لجداول الانتخابات وتشكيل اللجان الانتخابية وإشرافها على تنظيم عملية الدعاية الانتخابية، وقبول أوراق المرشحين للعضوية، ودعوة هيئة الناخبين للتصويت وأيضاً عملية فرز الأصوات وإعلان نتائج الانتخابات[2].

وبالتالي فإن الإجراءات الانتخابية المعقدة تفسح للحكومة مجالاً واسعاً للتدخل والعمل ، ويتمثل ذلك فيما يلي[3]:

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.....،مرجع سابق، ص ٢٩٥.

[2] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٦٦.

[3] د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية....،مرجع سابق، ص ٥٠٤.

د. محمد سامر تركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٣١٥-٣١٦.

١ -إعداد قوائم الناخبين والشروط الخاصة بهم كالسن والجنسية والأهلية السياسية.

٢ -قبول أوراق المرشحين، فلا بد من توافر شروط معينة في المرشحين لعضوية البرلمان، وتوكل الدساتير وقوانين الانتخاب التحقق من توافر هذه الشروط لممثلي السلطة التنفيذية في الدولة، فإذا تعسفت الحكومة في هذا المجال أيضاً لسبب أو لأخر شُوهت إرادة الشعب.

٣ -إنَّ الحكومة بأجهزتها المختلفة هي التي تشرف على سير العملية الانتخابية بما يتخللها من دعاية واتصال بين المرشحين والناخبين ويزيد دور الحكومة في هذا المجال إذا كانت تسيطر على أجهزة الإعلام من صحافة وإذاعة وتلفزيون، وما لم تقم الإدارة بدورها الحيادي، فإن ذلك لا بد وأن ينعكس على نتيجة الانتخابات. وتتولى السلطة التنفيذية في بريطانيا مباشرة كل هذه الإجراءات تحت إشراف رئيس مجلس الوزراء، وفي الحقيقة إن هذه السلطة لا تلعب أي دور في اختيار أعضاء البرلمان(مجلس العموم)، فذلك متروك لإرادة الشعب ومشيئته إلا أن قيامها بمثل هذه الإجراءات يحمل في الواقع هيمنة وسيادة في تكوين وتشكيل مجلسي البرلمان، وبمعنى أخر في خلق السلطة التشريعية وإخراجها إلى الوجود[١].

ثانياً -دور السلطة التنفيذية في تحديد جدول أعمال البرلمان: إن الحكومة قد تتدخل في تنظيم سير أعمال البرلمان، عن طريق تحديد جدول أعماله وبحسب الترتيب والأسبقية التي تضعها، ولذلك فإن جلسات البرلمان تتم وفقاً لبرنامج محدد هو جدول الأعمال، ووضع جدول الأعمال من قبل الحكومة يمكنها من السيطرة على البرلمان والهيمنة على نشاطه، فلا يناقش البرلمان إلا مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة واقتراحات القوانين التي تقبلها[٢].

واشتراك الحكومة مع البرلمان في وضع جدول الأعمال قد يجعلها تحاول منع إدراج المقترحات البرلمانية التي تتعارض مع سياستها، وحتى عند إدراجها تحاول ألا

---

[١] د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، مرجع سابق، ص ١٤٧.

[٢] د. محمد سامر تركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٣١٨.

تضعها في الأولوية التي تستلزمها، على أن هذا التصرف يتوقف على مدى قوة العلاقة بين رئيس مجلس الوزراء والبرلمان. ففي بريطانيا تقوم الحكومة بتحديد جدول أعمال البرلمان بواسطة أحد أعضائها الذي يعين كزعيم في المجلس لهذا الغرض، وإن تحديد جدول الأعمال يتم قبل بداية السنة البرلمانية التي تبدأ بخطاب الملكة باعتباره خطاباً سياسياً وبرنامجاً عملياً، يحدد برنامج العمل الأساسي للحكومة والبرلمان، ويشترك مسؤولو حزب الأغلبية في تحديد جدول الأعمال وتحتل المشروعات التي تريد الحكومة مناقشتها المكانة الأولى في جدول الاعمال[1].

ويشير الفقيه سليمان الطماوي إلى أن الحكومة تتحكم في جدول أعمال البرلمان إلى حدٍ كبير، لدرجة أنه في إنجلترا، نجد أن الحكومة هي التي تعد لمجلس العموم جدول أعماله، والحكومة هي التي تعد مقدماً جدولاً بالقوانين التي سوف تعرض على البرلمان[2].

وفي هذا السياق يشير الأستاذ Nicholas D. Baldwin إلى أن الحكومة هي التي تضع جدول أعمال مجلس العموم ومن خلال ذلك تسيطر على وظائف البرلمان[3].

إضافةً إلى ذلك فإن الواقع العملي في بريطانيا يشير إلى حرص السلطة التنفيذية على إدارة شؤون ووسائل الإعلام أثناء العملية الانتخابية لتحقيق المصلحة العامة، وتلبيةً لرغباتها في برامجها السياسية، وذلك لأن تلك الوسائل تتيح لها معرفة اللحظة السياسية المناسبة للاستفادة منها، لإجراء الانتخابات العامة وهي ميزة تصب في مصلحة السلطة التنفيذية.

ثالثاً -الاشتراك في عضوية البرلمان ومناقشاته: يقوم النظام البرلماني على مبدأ الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تعطي لكلتا السلطتين حق التدخل في اختصاصات الأخرى، ومن هذا المنطق ظهرت فكرة الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة إلى حيز الوجود، ولا تمانع النظم البرلمانية جواز الجمع بين منصب

---

[1] د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٥٨٧.

[2] د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية....،مرجع سابق، ص ٥٨٥.

[3] **Nicholas D. Baldwin**, Excutive leadership and legislative Assemblies, 2006, P.10.

الوزارة والبرلمان، وبالتالي يمكن لعضو البرلمان أن يشغل منصب الوزير أو رئيس مجلس الوزراء دون أن يفقد عضويته في البرلمان أو العكس بأن يرشح الوزير نفسه في البرلمان ويفوز بالعضوية ويجمع بينها وبين الوزارة، ففي بريطانيا يختار الوزراء كقاعدة عامة من بين أعضاء أحد المجلسين مجلس العموم أو مجلس اللوردات، أما إذا أخذ وزير من خارج المجلسين بصورة استثنائية فإن عليه أن يتقدم لانتخابات مجلس العموم في أول فرصة له[1]. ونعلم أن الحزب الذي يفوز في بأغلبية المقاعد النيابية في مجلس العموم هو الذي يدعوه الملك(الملكة) إلى تشكيل الحكومة، ويقوم رئيس الحزب المنتصر في الانتخابات العامة باختيار زملائه في الوزارة من بين أعضاء حزبه في مجلس العموم، وبذلك فإنه يجوز لأعضاء الوزارة أن يحتفظوا بعضويتهم في مجلس العموم ويستمروا في الوقت نفسه في أداء واجباتهم كأعضاء في الوزارة.

وقد يتم اختيار الوزراء من داخل البرلمان أو من خارجه، فقد أصبحت قاعدة الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة من مستلزمات علاقة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم البرلمانية، وأصبحت أمراً شبه مستقر نتيجة لما جرى عليه العمل في هذه النظم، أو نتيجة لما جرى عليه العرف الدستوري في هذا الخصوص. حيث تسمح هذه القاعدة بتوجيه البرلمان نحو سياستها، خاصةً إذا علمنا أن أعضاء الحكومة غالباً ما يكونون زعماء الأغلبية البرلمانية، أي القادرين على التأثير في اتجاهاتهم وآرائهم[2]. ولكن من النادر أن يتم تعيين وزراء من خارج أعضاء البرلمان وإذا اضطر رئيس مجلس الوزراء لذلك فإنهم يُمنحون لقب لورد؛ لكي يتسنى لهم دخول البرلمان مثلما حدث إلى لورد سيمون هيبوري الذي عين وزيراً عام ١٩٩٧م، وحصل على لقب لورد بعد تعيينه ببضعة أيام فقط، والحالة الوحيدة التي جاء فيها

[1] د. محمد سامر تركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

[2] د. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٥٥.

وزير بالحكومة، ولكنه لم يكن عضواً بالبرلمان هو الزعيم الإفريقي الجنوبي لويد جورج، وزيراً للحربية[1].

ومما سبق نجد أنَّ الثنائية الحزبية في بريطانيا تقتضي تشكيل الحكومة من بين أعضاء الحزب الفائز بالانتخابات العامة، وإن الوزارة في ظل هذا النظام تتميز بالتجانس كما تصبح سلطة الملك مقيدة في اختيار زعيم الحزب الفائز رئيساً للوزراء، وهذا التطور جعل رئيس الوزراء البريطاني يتمتع بسلطات واسعة اعتماداً على أنه زعيم الحزب الحاكم وما يتمتع به من أغلبية داخل البرلمان، مما جعله قابضاً على زمام الأمور، الأمر الذي أدى إلى إضعاف الرقابة البرلمانية على الحكومة، وأخلَّ بالتوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وأفقد النظام البرلماني أهم مكوناته[2]. غير أن الأغلبية في بريطانيا تحترم المعارضة ويبقى البرلمان منصة توجه من خلالها الانتقادات والمطالب ، ففصل السلطات الحقيقي لم يعد بين البرلمان والحكومة ولكن بين الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية والمهيمن على البرلمان ويقوم بالمهام الحكومية، وحزب المعارضة الذي يمارس وظائف المراقبة والمطالبة والنقد[3].

وبالتالي فالمكانة التي تحتلها المعارضة في بريطانيا جعلت التوازن المنظم سابقاً بين الحكومة والبرلمان يتحول إلى توازن قائم بين الأكثرية والمعارضة، والمعارضة مؤسسة لا يكتفي الاعتراف بها بل تكريسها بشكل رسمي حتى أن زعيم المعارضة يحمل لقب "زعيم المعارضة التابع لجلالة الملك" ويتلقى راتباً من ميزانية الدولة، وهناك قاعدة عرفية في بريطانيا وهي وجوب دعوة زعيم المعارضة عند سقوط أو استقالة الوزارة عند تشكيل الوزارة الجديدة[4].

ولعلَّ السبب في إعطاء هذه المكانة للمعارضة يعود إلى تقاسم الرأي العام بشكلٍ متساوٍ تقريباً بين محافظين وعمال، وكذلك تناوب الحزبين على كراسي

---

[1] بول سيلك ، رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص ٨٥.

[2] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية..، مرجع سابق، ص ٣٠٣-٣٠٤ الهامش (١).

[3] موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٣٢.

[4] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٢٤١.

الحكم، ولكن العامل الأهم في قيام التوازن هو التسامح العميق الذي هو أحد ميزات الشعب الإنجليزي فكل فرد في بريطانيا ثابت على رأيه، إلا أن كل شخص يعتبر أن الحق قد يكون بجانب الخصم[1].

ونحن نرَّى أنَّ وجود مؤسسة المعارضة في بريطانيا أعاد للنظام السياسي نوعاً من التوازن المفقود، فسلطة الاكثرية لا يمكن أن تتحوَّل إلى ديكتاتورية بسبب وجود المعارضة، فالتوازن الذي كان موجود بين الحكومة والبرلمان من قبل في النظام البريطاني أصبح يتحقق بفعل الأكثرية والمعارضة. وبالرغم من وجود بعض العراقيل أمام التطبيق الصحيح لمفهوم الديمقراطية في بريطانيا، إلا أن الديمقراطية البرلمانية البريطانية مستمرة بسبب طبيعة الشعب البريطاني المتمسك بعاداته وتقاليده، الأمر الذي دفع به في كل ظرف وفي كل مناسبة أن يجد حلاً عملياً ملائماً لمشكلاته القائمة. وقد رأى (فولتير) " أن سرَّ توازن النظام في بريطانيا هو جهاد الأمة الإنجليزية العنيد ورغبتها الدائمة في الحرية " وهذا ما يفسر ظهور التجربة البرلمانية الخاصة لبريطانيا والتي تم تصديرها لباقي أنظمة العالم[2].

أما عن حضور جلسات البرلمان والاشتراك في مناقشاته، ففي بريطانيا للوزير الأول والوزراء حضور جلسات البرلمان والاشتراك في مناقشاته، فمنذ عام ١٩٦٥م سمح ل ٩١ شخصاً ممن لهم مهمة وزارية بحضور الجلسات غير أن الوزراء ذوي الأعباء الثقيلة لا يحضرون دائماً المناقشات، ويمثلون أمام المجلس كي يجيبوا بوجه خاص عن أسئلة النواب، أو لكي يعرضوا سياسة الحكومة[3]. وقد كان من المقترح غالباً أن الوزراء ينبغي أن يكونوا قادرين على الحديث والدفاع عن سياستهم في أي مجلس من مجلسي البرلمان، وبهذا يمكن تعيين أفضل رجل سواء من النبلاء أو من العامة في أي منصب[4].

---

[1] د. مهند الطراونة، العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٢٨.

[2] المرجع السابق نفسه ، ص ١٢٩.

[3] د. محمد سامر تركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٦٣.

[4] **E. C. S. Wade and A. W. Bradley**, Constitutional and Administrative Law, op. cit, p. 78.

وفي بريطانيا جرى العرف على أن الوزير لا يستطيع أن يحضر أو يتكلم إلا في المجلس الذي هو عضو فيه، فإذا كان أحد الوزراء عضواً في مجلس اللوردات، فليس له أن يحضر جلسات مجلس العموم ولا يشترك في مناقشاته، ويمثل وزارته في هذه الحالة أمام مجلس العموم وكيل وزارة برلماني يختار من بين أعضاء المجلس المذكور، وقد اقترح البعض السماح لرئيس مجلس الوزراء البريطاني على الأقل بتمثيل الحكومة في كل من المجلسين على السواء، وإن كان في هذا الاقتراح مخالفةً للعادات والتقاليد الإنجليزية[1]. وبالتالي لا يستطيع إلا حضور المجلس الذي هو عضو فيه، وعموماً فالوزراء أعضاء البرلمان يؤيدون الحكومة بشكل كامل، وذلك تطبيقاً لمبدأ المسؤولية التضامنية للحكومة أمام البرلمان، والتي تسمح للوزير بالاختلاف مع حكومته بشكل شخصي، لكنه ملتزم بتأييدها علنياً، وإلا استقال من منصبه، ولأن صوت الوزراء الأعضاء مضمون في البرلمان فإنه يسمى " الصوت المدفوع"[2].

وبالتالي نرّى أنَّ حضور جلسات البرلمان والاشتراك في مناقشاته من قبل رئيس مجلس الوزراء والوزراء له دور كبير في عرض رأي الحكومة واتجاهاتها في القرارات التي ينوي البرلمان القيام بها، وشرح وتوضيح سياستها والدفاع عن وجهة نظرها من أجل تحقيق الصالح العام، واستجلاء الحقيقة وتبادل الأفكار والآراء والمعلومات التي يمكن أن تؤدي إلى تحقيق التعاون بين الحكومة والبرلمان وبالتالي الوصول إلى التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

---

[1] د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٧٩.

[2] ويقصد أن الوزراء الأعضاء يتلقون مرتباتهم من الحكومة التي يناقشون سياستها في المجلس، وبالتالي فإنهم بحكم المهنة ومصدر الدخل " مدفوعو الأجر ". انظر: بول سيلك ، رودري والترز، كيف يعمل البرلمان، مرجع سابق، ص ٨٥.

الفرع الثاني
دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وتحديد جدول أعماله في العراق ولبنان

إنَّ للسلطة التنفيذية عدة وسائل تتدخل من خلالها في عمل البرلمان في العراق ولبنان، كتحديد جدول أعمال مجلس النواب وحق دخول البرلمان وحضور جلساته.

أولاً -دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان العراقي وتحديد جدول أعماله:

إنَّ السلطة التنفيذية تختص في تحديد الدوائر الانتخابية وإعداد جداول للانتخابات وتنظيم الدعاية الانتخابية ودعوة الناخبين للتصويت وفرز الأصوات و إعلان النتائج، فقد نصت المادة /٤٨/ من الدستور العراقي على أن السلطة التشريعية في العراق تتكون من مجلس النواب ومجلس الاتحاد الذي يضم ممثلين عن الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم ونظراً لعدم صدور قانون تنظيم مجلس الاتحاد حتى الآن، فإن السلطة التشريعية الوحيدة في العراق هي مجلس النواب. ويتكوَّن مجلس النواب كما رأينا سابقاً وفقاً للمادة (٤٩ / أولاً) من الدستور، من عدد من الأعضاء بنسبة مقعد واحد لكل مائة ألف نسمة من نفوس العراق يمثلون الشعب العراقي بأكمله، يتم انتخابهم بطريق الاقتراع العام السري المباشر ويراعي تشكيل سائر مكونات الشعب، وقد وضعت عدة شروط لعضوية مجلس النواب للمرشح[1]. ويعود للمجلس البت في صحة عضوية أعضائه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض بأغلبية ثلثي أعضائه، ويتم الطعن بقرار المجلس أمام المحكمة الاتحادية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدوره[2].

أما تحديد جدول أعمال البرلمان هو أمر في غاية الأهمية، إذ يحدَّد فيه الموضوعات التي ترد عليها المناقشة في الجلسة المحددة، وبناءً على ذلك تدور المناقشات البرلمانية وفقاً لجدول الأعمال، ويعد القيد في جدول الأعمال مرحلة مهمة

---

[1] يحيى غازي عبد المحمدي، النظام العراقي في ظل دستور عام ٢٠٠٥م، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٧م، ص ٦٠.

[2] المادة (٥٢) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

يحيى غازي عبد المحمدي، النظام العراقي في ظل دستور عام ٢٠٠٥م، مرجع سابق، ص ٦١.

في الإجراءات البرلمانية، إذ أن عدم وجود جدول أعمال يؤدي إلى الاضطراب داخل الهيئة التشريعية. وكان البرلمان في البداية يحدد جدول الأعمال بنفسه طبقاً لمبدأ سيادة البرلمان دون تدخل من الحكومة، ونتيجةً لتزايد أعمال البرلمان اتجهت التشريعات إلى السماح للحكومة للتدخل لإدارة الأعمال التشريعية، وقد انتهى التطور في التشريعات المقارنة إلى أن البرلمان لم يعد يملك وضع جدول أعماله بمفرده، وأصبح وضع جدول الأعمال من الوسائل التي تستطيع السلطة التنفيذية بموجبها التدخل في عمل البرلمان، من خلال الإسهام في تحديد جدول أعماله[1].

ولكن يثار هنا تساؤل حول الوضع القانوني و موقف الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م من هذا الأمر؟ فيما يتعلق بتنظيم جدول أعمال مجلس النواب لم يتطرق الدستور العراقي لجدول الأعمال وتحديد الجهة المختصة بها تاركاً تلك المهمة للنظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م، والذي وضع الأحكام الخاصة بذلك، حيث جاء فيه أنه من مهام هيئة الرئاسة، وذلك عندما نصت المادة /٩/ منه على أن هيئة الرئاسة تمارس[2]:

أولاً: تنظيم جدول الأعمال بالتنسيق مع رئيس اللجنة المعنية أو ممثليهم من اللجان لجلسات مجلس النواب وتوزيعه على الأعضاء وأعضاء مجلس الرئاسة وأعضاء مجلس الوزراء مرفقاً به مشاريع ومقترحات القوانين والتقارير الموضوعة للمناقشة مع مراعاة أولوية إدراج مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة التي أنهت اللجان المختصة دراستها، وكذلك الموضوعات المهمة الجارية وذلك قبل يومين في الأقل من عقد الجلسة ما لم ينص الدستور على مُدد أُخر.

كما نصت المادة /٣٧/ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على أن[3]:

---

[1] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٥٠.

[2] المادة (٩ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

[3] المادة (٣٧) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

أولاً: تعدُّ هيئة الرئاسة جدول أعمال مجلس النواب الأسبوعي بالتنسيق مع رؤساء اللجان المختصة وتقوم بتوزيعه أو تبليغه للأعضاء قبل انعقاد الجلسة الأولى الأسبوعية بيومين على الأقل.

ثانياً: لا يجوز عرض أي موضوع لم يدرج في جدول الأعمال ومناقشته إلا بموافقة أغلبية الأعضاء الحاضرين.

ثالثاً: تناقش فقرات جدول الأعمال بحسب تسلسلها الوارد في الجدول ولا يصار إلى مناقشة أيةِ فقرة جديدة إلا بعد الانتهاء كلياً من مناقشة الفقرة السابقة، وإذا تعذر اتمام النقاش فلهيئة الرئاسة تأجيل النظر فيها إلى جلسة ثانية.

ومن تلك النصوص السابقة يتبين لنا أن مجلس النواب يختص بتحديد جدول أعماله بنفسه دون تدخل من قبل السلطة التنفيذية، ولكن دور مجلس الوزراء في تحديد جدول الأعمال يتجلى من خلال الدور الذي تقوم به وزارة الدولة لشؤون مجلس النواب؛ إذ تقوم هذه الوزارة بالتنسيق مع المجلس بصدد تنظيم جدول أعماله.

وقد منع الدستور العراقي الجمع بين عضوية مجلس النواب وأي عملٍ آخر أو منصب رسمي آخر[1]، وتكون مدة الدورة الانتخابية لمجلس النواب أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأول جلسة لها، وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، ويجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة[2].

ويمتنع على عضو مجلس الوزراء العراقي الجمع بين عضوية البرلمان ومجلس الوزراء ويعتبر موقف المشرع العراقي في هذا مخالفاً لمعظم الدساتير البرلمانية التي تتيح الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة[3]. غير أن هذا لا يمنع من قيام ممثلي السلطة التنفيذية بحضور جلسات البرلمان والمشاركة في النقاشات المتعلقة بشؤون الحكومة والسياسة المتبعة من قبلهم، إذ أجاز النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لرئيس

---

[1] المادة (٤٩ / سادساً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[2] المادة (٥٦ / أولاً / ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[3] يحيى غازي عبد المحمدي، النظام العراقي في ظل دستور عام ٢٠٠٥م، مرجع سابق، ص ٦١.

مجلس الوزراء والوزراء حضور جلسات مجلس النواب بصفتهم الوزارية والمشاركة في المناقشات التي تخص وزاراتهم[1].

ثانياً - دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان اللبناني وتحديد جدول أعماله:

تتجلى مظاهر التعاون والرقابة التي تجريها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية في عدة أمور مهمة، منها ما يتعلق بعملية تكوين المجلس النيابي، حيث تساهم السلطة التنفيذية في بعض المهام العائدة لإتمام عملية الانتخابات، فهي توجه الدعوة لإجراء انتخابات جديدة عندما تكون ولاية المجلس القائم قد شارفت على الانتهاء أو عند حله قبل أوانه وذلك بواسطة مرسوم يصدره رئيس الجمهورية ويحدد فيه موعد الانتخابات.[2] وتتولى السلطة التنفيذية مهمة إعداد القوائم الانتخابية وتعديلها سنوياً ونشرها، كما تقسم الدوائر الانتخابية بقرارٍ من وزير الداخلية إليها، و هي تشرف على سير العملية الانتخابية وتعلن النتائج النهائية للانتخابات[3].

أما بالنسبة للجمع بين النيابة والوزارة، فقد نصت المادة /٢٨/ من الدستور اللبناني على أنه " يجوز الجمع بين النيابة ووظيفة الوزارة. أما الوزراء فيجوز انتقاؤهم من أعضاء المجلس النيابي أو من أشخاص خارجين عنه أو من كليهما " [4].

وهذا يساهم ويدعم تحقيق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بشكلٍ عام، وهذا عكس ما اتجه إليه المشرع العراقي في عدم جواز الجمع بين النيابة والوزارة. وكذلك فقد أضافت المادة /٦٧/ من الدستور اللبناني أن :" للوزراء أن يحضروا إلى المجلس أنى شاؤوا وأن يُسمعوا عندما يطلبون الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من عمال إدارتهم "[5]. إذاً يحق للوزراء وإن لم يكونوا أعضاء في المجلس النيابي أن يحضروا متى شاؤوا جلسات المجلس وأن يُسمعوا عندما يطلبون الكلام.

---

[1] المادة (٤٠ / أولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م.

[2] المادتان (٥٥، ٢٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م وتعديلاته.

[3] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٨٩.

[4] المادة (٢٨) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م وتعديلاته.

[5] المادة (٦٧) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م وتعديلاته.

و بات تقليداً عرفياً حفظ عدد من المقاعد المخصصة للوزراء لكي يمثلوا الحكومة أثناء انعقاد الجلسات، ومن حق الوزير متى حضر وطلب الكلام أن يدافع عن سياسة الحكومة العامة عند الضرورة، أو عن تصرفاته المتعلقة بشؤون وزارته، كما له أن يُحضر معه من يريد من كبار الموظفين لمساعدته في إيضاح بعض الأمور الداخلة في نطاق اختصاصه ووظيفته[1].

[1] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٩٠.

المطلب الثاني
دعوة البرلمان للانعقاد

إنَّ البرلمان لا يمكن أن ينعقد تلقائياً وبشكلٍ مباشر بعد الانتهاء من الإجراءات السابقة و إعلان نتائج الانتخابات، وإنما يتطلب ذلك صدور دعوة من جانب السلطة التنفيذية، وإنَّ مثل هذه الدعوة تمثل في الواقع حقاً دستورياً للسلطة التنفيذية، غير أنه حق مقيد بضرورة استعماله خلال فترةٍ زمنية معينة، وإلا انعقد البرلمان بقوة القانون؛ أي أنه إذا تقاعست السلطة التنفيذية أو تباطأت في دعوة البرلمان خلال الفترة المحددة دستورياً لدعوة البرلمان لدور انعقاده الأول، فإن هذا البرلمان ينعقد فوراً وبمجرد انتهاء هذه الفترة بقوة القانون، أي بدون حاجة إلى مثل هذه الدعوة[1].

ويلاحظ أنَّ البرلمان لا ينعقد أو لا يعتبر منعقداً طوال مدة الفصل التشريعي، و إنما تحدد له فترات معينة لمثل هذا الانعقاد، ويطلق على كل فترة منها دور انعقاد، ومن ثم يتعطل البرلمان عن العمل فيما بين أدوار الانعقاد، وذلك لإعطاء الأعضاء فترة للراحة ومهلة للتفكير، بل وللوقوف على ما يشغل المواطنين من أحداث ومشاكل، وتتولى السلطة التنفيذية أيضاً دعوة البرلمان للانعقاد في كل دورة من هذه الدورات[2].

وبالتالي فإن أدوار انعقاد البرلمان تقسم إلى قسمين: أدوار انعقاد عادية، وأدوار انعقاد غير عادية، وسنتطرق لها فيما يلي:

الفرع الأول: أدوار الانعقاد العادية

الفرع الثاني: أدوار الانعقاد غير العادية

---

[1] د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص١٢٦.

[2] د. رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٥٧.

الفرع الأول
أدوار الانعقاد العادية

جرت الدساتير البرلمانية على إعطاء السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد، وذلك في الظروف العادية خلال مدة معينة بحيث ينعقد البرلمان بقوة القانون في حالة انقضاء هذه المدة، ودون قيام السلطة التنفيذية باستخدام هذا الحق ، كما أحاطت هذه الدساتير استعمال هذا الحق بضمانات محددة حيث يجتمع البرلمان في تواريخ محددة ولمدد معلومة ينص عليها في الدساتير أو القوانين وبدعوة من الحكومة[1].

أولاً -أدوار الانعقاد العادية في بريطانيا: إن الإعلان الذي تصدره صاحبة الجلالة الملكة بعد أخذ نصيحة ومشورة المجلس الخاص بحل البرلمان القديم والدعوة إلى انتخاب برلمان جديد هو نفسه الذي يعين اليوم والمكان الذي سيجتمع فيه البرلمان الجديد، أي أن افتتاح البرلمان الجديد يكون بإعلان ملكي Royal proclamation. فعلى سبيل المثال، ورد في الإعلان الملكي الصادر بتاريخ ١١نيسان عام ٢٠٠٥م المتعلق بحل البرلمان الماضي (برلمان عام ٢٠٠١م) والدعوة إلى انتخاب برلمان آخر أن البرلمان الجديد (برلمان عام ٢٠٠٥م) يجب أن يدعى للاجتماع بقصر ويستمنستر في يوم الأربعاء المصادف ل الحادي عشر من أيار عام ٢٠٠٥ م. وعند حلول التاريخ المحدد يجتمع البرلمان المنتخب لبضعة أيام (أسبوع عادةً) قبل أن تقوم الملكة بإلقاء خطاب العرش، وأهم ما يجري خلال هذه الفترة أمران[2]:

الأول: هو مباشرة الإجراءات المتعلقة بانتخاب رئيس مجلس العموم، ويحدث ذلك عادةً في اليومين الأول والثاني.

الثاني: هو توجيه يمين الإخلاص(الولاء) oath of Allegiance لأعضاء المجلس.

---

[1] د. محمد سامر تركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٢٢.

[2] للمزيد من التفاصيل راجع د. حسن مصطفى البحري، الرقبة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٣٠٧-٣٠٩.

ومدة البرلمان البريطاني غير ثابتة، وعلى الرغم من ذلك فإن هناك مدة محددة لا يجوز أن يبقى البرلمان في الانعقاد عند الوصول إليها، وهي خمس سنوات كحد أقصى، وهذه المدة تسمى الفصل أو الدور التشريعي وتقسم إلى عدة دورات يطلق على الواحدة منها اسم " الدورة البرلمانيةparliamentary session" وهذه الأخيرة تدوم عادةً من منتصف شهر تشرين الثاني حتى بداية تشرين الثاني من السنة القادمة، وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدة عطل تتخلل الدورة البرلمانية، كعطلة عيد الميلاد وعطلة عيد الفصح، غير أن أطولها مدةً هي العطلة الصيفية، التي تدوم عادةً من أواخر شهر تموز حتى منتصف تشرين الأول، حيث يجتمع البرلمان مجدداً لمدة تدوم عادةً من أسبوع لأسبوعين لإنجاز أي عمل يكون غير مكتمل وبمجرد انتهاء هذه المدة القصيرة، تقوم الملكة باستعمال امتيازها بفض البرلمان.[1]

وتفتتح الدورة البرلمانية بخطاب العرش وإذا كان هذا الخطاب يتلى من قبل الملكة شخصياً، فإن محتوى هذا الخطاب يعد كليةً من قبل الحكومة، ويصدق عليه من قبل مجلس الوزراء[2]. وسنورد مقتطفات من خطاب الملكة إليزابيث الثانية عند افتتاح البرلمان في ٢٧ مايو/أيار عام ٢٠١٥م والذي أُعد من قبل الحكومة واحتوى على الخطوط العريضة لسياستها والبرنامج التشريعي المقترح وذلك فيما يلي[3]:

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ٣١٦.

[2] موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢١١.

[3] http: // www. U k political. Info/ queens- speech- 2015. htm .

وقديماً كان للملك دور هام في وضع خطاب العرش، كما كان يلقيه بنفسه في البرلمان، ولكن مع تطور النظام البرلماني غدا خطاب العرش من عمل الوزارة، وهو يعتبر بمثابة بيان لسياسة الوزارة التي لا يُسأل عنها الملك بصفة شخصية وذلك ابتداءً من سنة ١٨٤١م، وعلى هذا الأساس يتم وضع خطاب العرش بموافقة التاج والوزارة معاً، بحيث يعرض على الملك وتترك له فسحة من الوقت لطلب البيانات وإبداء الاقتراحات أو الاعتراضات. انظر: د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ٣٥٦-٣٥٧. وفي سورية نجد أن المادة(٦٤)من الدستور السوري الحالي لعام ٢٠١٢م قد نصت على صلاحية رئيس الجمهورية بدعوة مجلس الشعب للانعقاد خلال(١٥) يوماً من تاريخ ولاية المجلس القائم أو من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات في حال عدم وجوده، وينعقد حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته . انظر المادة /٦٤/من الدستور السوري لعام٢٠١٢م.فقد رأت الدكتورة جميلة الشربجي من تحليل المادة(٦٤) أنها تميز بين حالتين: ١-الاجتماع العادي: وهو الذي يتم بمرسوم من رئيس الجمهورية في أي يوم من الأيام الخمسة عشر التي تلي تاريخ إعلان نتائج الانتخاب. ٢-الاجتماع الحكمي:=

" -سوف تقوم حكومتي بالتشريع لصالح الجميع في بلادنا وسيتبنى نهج الأمة الواحد، ويساعد العاملين على المضي قدماً ، ويدعم الطموح، ويعطي فرصاً جديدة لأشد الفئات حرماناً ويجمع اجزاء مختلفة من بلادنا معاً.

-سوف تستمر حكومتي بخطة طويلة المدى لتوفير الاستقرار والأمن الاقتصادي في كل مرحلة من مراحل الحياة وسيتم إدخال تدابير لزيادة القدرة الانتاجية للاقتصاد وزيادة مستويات المعيشة.

-سيتم تقديم التدابير لمساعدة العاملين من خلال زيادة توفير الرعاية المجانية للأطفال.

-سوف تقدم حكومتي تشريعات لإصلاح نقابات العمال وحماية الخدمات العامة الأساسية ضد الإضرابات، لإتاحة فرص جديدة لأشد الفئات حرماناً ، وستوسع حكومتي برنامج الأسر المتعثرة وستواصل إصلاح الرفاه.

-سيتم تقديم تدابير لزيادة حقوق ضحايا الجريمة.

-سيتم إدخال تشريع ينص على نقل السلطات إلى المدن التي ينتخب فيها رؤساء البلديات مما يساعد على بناء مركز قوي في الشمال.

-سوف تعيد حكومتي التفاوض على علاقة المملكة المتحدة مع الاتحاد الأوروبي وتتابع إصلاح الاتحاد الأوروبي لصالح الدول الأعضاء.

-سيتم إدخال تشريع مبكر ينص على إجراء استفتاء عام حول عضوية الاتحاد الأوروبي قبل نهاية عام ٢٠١٧م.

-ستواصل المملكة المتحدة السعي إلى تسوية سياسية في سوريا ، وستقدم الدعم لبرنامج الحكومة العراقية للإصلاح السياسي والمصلحة الوطنية.

-ستقوم حكومتي بمراجعة كاملة للدفاع والأمن الاستراتيجي وسوف تعمل حكومتي على تقليل التهديد من الأسلحة النووية والإرهاب.

=وهو الذي يتم بحكم الدستور دون حاجة لمرسوم ويكون في اليوم السادس عشر الذي يلي تاريخ إعلان نتائج الانتخابات التشريعية. انظر: د. جميلة الشربجي، الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧٣م، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الأول، ٢٠١٣م، ص ١٣.

-سوف يتم وضع إجراءات أخرى أمامكم من قبل اللوردات وأعضاء مجلس العموم.

وإنني أدعو الله أن تكون نعمة الله تعالى على مشوراتكم ".

ومن هذا الخطاب نرى أنَّه تضمن نقاطاً إيجابية، حيث دعت الملكة فيه إلى استفتاء على البقاء أو الخروج من الاتحاد الأوروبي قبل نهاية عام ٢٠١٧، وحزمة تشريعات جديدة بعد تشكيل أول حكومة في ظل سيطرة المحافظين على الأغلبية البرلمانية في بريطانيا لأول مرة منذ عقدين وأبرزها المزيد من التقشف في الموازنة ومنح اسكتلندا مزيداً من السلطات ومنع زيادة ضرائب رئيسية في السنوات الخمس المقبلة، وقوانين صارمة لمواجهة الإرهاب الجديد وتعزيز قيم معينة مثل حرية التعبير والعبادة والديمقراطية والحقوق المتساوية.

ثانياً - أدوار الانعقاد العادية في العراق ولبنان: من المقرر أن البرلمان لا ينعقد بصفةٍ مستمرة طوال مدة نيابته المحددة في الدستور، إذ ينعقد البرلمان لمدة محددة من كل سنة لمباشرة وظائفه التشريعية والرقابية وهذا ما يسمى بدور الانعقاد العادي. ففي العراق أشار الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م إلى أن مجلس النواب العراقي تكون مدة دورته الانتخابية أربع سنوات تقويمية، تبدأ بأولى جلسة له وتنتهي بنهاية السنة الرابعة، ويجري انتخاب مجلس النواب الجديد قبل خمسة وأربعين يوماً من تاريخ انتهاء الدورة الانتخابية السابقة[1]، ومنحت المادة (٥٤) من الدستور رئيس الجمهورية صلاحية دعوة مجلس النواب للانعقاد بمرسوم جمهوري خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ المصادقة على المجلس ونائبيه ولا يجوز التمديد لأكثر من المدة المذكورة آنفاً[2].

وإنَّ رئيس الجمهورية هو الذي يقوم بدعوة مجلس النواب للانعقاد العادي، وهذا يعني من نص المادة المذكورة أن الصيغة الدستورية جاءت ملزمة للرئيس وليس له سلطة تقديرية في توجيه الدعوة خلال المدة المحددة. **ونحن نؤيد ما طرح بهذا**

[1] المادة (٥٦) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[2] المادة (٥٤) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

الخصوص من ضرورة النص على أنه في حالة عدم دعوة مجلس النواب خلال المدة المذكورة ينعقد مجلس النواب بقوة القانون[1].

و عالجت المادة / ٥٧ / من الدستور العراقي، (وهذا ما أكدته المادة /٢٢/ من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي)، الأحكام الناظمة لمجلس النواب، حيث نصت على أن" لمجلس النواب دورة انعقاد سنوية بفصلين تشريعيين أمدهما ثمانية أشهر، يحدد النظام الداخلي كيفية انعقادهما، ولا ينتهي فصل الانعقاد الذي تعرض فيه الموازنة العامة إلا بعد الموافقة عليها[2] .

أما في لبنان فقد حدد الدستور اللبناني مواعيد انعقاد مجلس النواب في عقدين عاديين وذلك وفقاً لما نصت عليه المادة /٣٢ / منه، والتي تنص على أنه " يجتمع المجلس في كل سنة في عقدين عاديين ،فالعقد الأول يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار، والعقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر وتدوم مدة هذا العقد إلى أخر السنة"[3].

ومن نص المادة السابقة نجد بأن المشرع الدستوري وضع قيداً مفاده بأن العقد الثاني خصص لمناقشة مشروع الموازنة المقدم من قبل الحكومة قبل أية مسألة أخرى بغية عدم تعطيل البلد، ونظراً لخطورة هذا الموضوع فقد أعطى الدستور الحق للحكومة بحل البرلمان ضمن المادة (٦٥ /٤) إذا كان القصد من رد الموازنة برمتها شلّ يد الحكومة عن العمل[4]. وإن افتتاح العقود العادية واختتامها يجريان حكماً في المواعيد المبينة في المادة /٣٢/السابقة[5].

---

[1] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة.....، مرجع سابق، ص ٢٧٨-٢٧٩.

[2] المادة(٥٧) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[3] المادة (٣٢) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ م وتعديلاته.

[4] المادة (٤/٦٥) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ م وتعديلاته.

[5] المادة (٣٣/ف١) من الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦ م وتعديلاته.

ومما سبق نلاحظ أنَّ المشرِّع اللبناني لم ينص على حق السلطة التنفيذية في دعوة مجلس النواب إلى عقد جلسة أو جلسات اعتيادية، كما هو الحال عليه في دساتير دول برلمانية أخرى كالعراق وبريطانيا.

الفرع الثاني
أدوار الانعقاد غير العادية

إنَّ للسلطة التنفيذية الحق في دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي(استثنائي) لمواجهة ظروف استثنائية وذلك إما بمبادرة منها أو بناءً على طلب عدد معين من أعضاء المجلس النيابي، وفي حال حدوث مثل هذا الاجتماع غير العادي فإن المجلس يتقيد بجدول الأعمال الذي دُعي من أجله، بحيث لا يجوز أن ينظر في موضوع آخر[1]، ويمكن دعوة البرلمان للانعقاد في فترة إجازته السنوية أو فيما بين الفصول ، وذلك في المناسبات المهمة أو إذا دعت الضرورة لذلك[2]. وبالتالي سنتطرق إلى أدوار الانعقاد غير العادية في الدول محل المقارنة كالآتي:

أولاً -أدوار الانعقاد غير العادية في بريطانيا: فإذا ما استجدت أمور معينة في الفترات التي لا يكون فيها البرلمان في فترة انعقاد، كما في حالة قيامه بتأجيل جلساته من أجل العطلة وبخاصةً العطلة الصيفية الطويلة نسبياً، وكانت هذه الأمور على قدرٍ من الأهمية كأزمةٍ سياسية خطيرة، فإنه يجوز للحكومة أن تطلب استدعاء البرلمان لهذا الغرض ويسمى بالاستدعاء الطارئ للبرلمان، وهذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة (١٣) التي أحدثت أول مرة في عام ١٩٤٨م من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني بقولها[3]: " عندما يكون المجلس غير منعقد بسبب

---

[1] ولكن من الممكن أن تجيز الدساتير للمجلس النيابي في مثل هذه الحالات بحث موضوعات أخرى غير مدرجة على جدول الأعمال، بل وقد تجيز له استعادة كافة اختصاصاته التشريعية والسياسية. انظر: د. رمضان محمد بطيخ، تزايد دو السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٥٧.

[2] د. محمد سامر تركاوي، دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٢٨.

[3] وقد جاء نص الفقرة (١) من المادة (١٣) من اللائحة الداخلية لمجلس العموم البريطاني على النحو التالي: =

تأجيل جلساته (والتأجيل هنا يكون لفترة معلومة يعود بعدها المجلس للاجتماع في المدة المحددة في قرار التأجيل)، ويقدم إلى رئيس المجلس طلب من قبل وزراء حكومة صاحبة الجلالة مفادها أن المصلحة العامة تتطلب بأن المجلس يجب أن يجتمع في وقت يسبق التاريخ المحدد لعودة البرلمان للاجتماع بعد انتهاء فترة التأجيل، فإن على رئيس المجلس في حال كان مقتنعاً بأن المصلحة العامة تتطلب ذلك أن يبين بإشعار اقتناعه بذلك، كما يجب عليه أن يعين الوقت الذي سيجتمع فيه المجلس، ويجب على المجلس أن يجتمع في التاريخ المحدد في ذلك الإشعار"[1].

وقد تم استدعاء البرلمان البريطاني للاجتماع مراتٍ عديدة منذ عام ١٩٤٨م،ومنها استدعاء البرلمان البريطاني للاجتماع الطارئ في عام ٢٠٠٢م بخصوص قضية العراق وأسلحة الدمار الشامل، حيث كان من المفترض أن تبدأ الدورة العادية للمجلس في ١٥ تشرين الأول عام ٢٠٠٢م، إلا أنه بناءً على دعوة من الحكومة، اقتنع مجلس العموم بأن المصلحة العامة تتطلب الاجتماع قبل هذا الموعد، وبناءً على ذلك قرر الرئيس بأن المجلس سيجتمع يوم الثلاثاء المصادف ٢٤ أيلول عام ٢٠٠٢م لمناقشة هذه القضية[2]. ومن الأمثلة الحديثة لاستدعاء البرلمان الطارئ هو استدعاء رئيس

= " Whenever the House stands adjourned and it is represented to the Speaker by Her Majesty's Ministers that the public interest requires that the House should meet at a time earlier than that to which the House stands adjourned, the Speaker, if he is satisfied that the public interest does so require, may give notice that, being so satisfied, he appoints a time for the House to meet, and the House shall accordingly meet at the time stated in such notice". [**H**.**C**. **S**. **O**. No.13 (1)].

[1] وكذلك فقد تضمنت أيضاً اللائحة الداخلية لمجلس اللوردات نصاً مشابهاً، لنص هذه المادة في مضمونه، وهي المادة (١٧) من تلك اللائحة. للمزيد من التفاصيل انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ٣١٣.

[2] ومن الاستدعاءات السابقة للبرلمان: ١-استدعاء البرلمان مرتين بسبب النزاع بين المملكة المتحدة والأرجنتين عقب احتلال هذه الأخيرة لجزر الفوكلاند عام ١٩٨٢م. ٢-استدعاء البرلمان عام ١٩٩٠م عقب غزو الكويت . ٣- استدعاء البرلمان ثلاث مرات بمناسبة الإرهاب الدولي والهجمات التي حدثت في الولايات المتحدة الامريكية عام ٢٠٠١م. للمزيد انظر: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ٣١٣.

الوزراء البريطاني الأسبق ديفيد كاميرون لعقد اجتماع استثنائي للبرلمان يوم الثلاثاء في ٩ آب لعام ٢٠١١م بسبب أعمال العنف التي هزت لندن ومدناً بريطانية أخرى.

ثانياً -أدوار الانعقاد غير العادية في العراق ولبنان: ففي العراق فقد أجاز المشرع العراقي في الظروف غير العادية لكلٍ من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس، الحق في دعوة مجلس النواب إلى جلسات استثنائية ، وفقاً لما نصت عليه المادة (٥٨) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م : أولاً -لرئيس الجمهورية أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضاء المجلس، دعوة مجلس النواب إلى جلسة استثنائية ويكون الاجتماع مقتصراً على الموضوعات التي أوجبت الدعوة إليه. ثانياً -يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناءً على طلب من رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس[1].

وطبقاً للمادة (٦٤ / ثانياً) من الدستور، يدعو رئيس الجمهورية عند حل مجلس النواب إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً ويواصل تصريف الأمور اليومية، ولكن لم يبين الحكم فيما لو لم يقم رئيس الجمهورية بالدعوة إلى الانتخابات في المدة المحددة[2].

أما في لبنان فإن أدوار الانعقاد غير العادية (الاستثنائية) قد نص عليها الدستور اللبناني في المادة /٣٣/ منه عندما نص على أن[3]: "..... ولرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم

---

[1] المادة (٥٨) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م. وهذا ما أكدته المادة(٢٨) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لعام ٢٠٠٦م والتي نصت على أن : " لمجلس الرئاسة أو لرئيس مجلس الوزراء أو لرئيس مجلس النواب أو لخمسين عضواً من أعضائه دعوته للانعقاد في جلسة استثنائية على أن يقتصر الاجتماع على النظر في الموضوعات المحددة في الدعوة.

[2] المادة (٦٤ / ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[3] المادة (٣٣) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها. وعلى رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه" .

وفي كلتا الحالتين المنصوص عليهما في المادة السابقة، يجب على رئيس الجمهورية تحديد وقت افتتاحها وانتهائها، والأهم من ذلك المواضيع التي سببت فتح الدورة الاستثنائية. ومن هنا يتبادر إلى الذهن سؤال جوهري وهو ما مدى سلطة المجلس في أدوار الانعقاد الاستثنائية من حيث قدرته على مناقشة موضوع آخر يخرج عن الموضوع المحدد في مرسوم الدعوة؟ فقد ذهب رأي البعض إلى أن المجلس بعد مناقشته المواضيع التي دُعي إليها والمحددة بمرسوم الدعوة، يستطيع النظر في مسائل أخرى يراها مهمة، فهو يستعيد اختصاصه كاملاً في أدوار الانعقاد غير العادية، فيما ذهب رأي آخر إلى أن المجلس مقيد بموضوع الدعوة دون غيرها ولا يستطيع النظر في أي موضوع آخر حتى ولو أتم مناقشة المواضيع المحددة في مرسوم افتتاح الدورة الاستثنائية والبت فيها قبل انتهاء المدة المحددة في المرسوم، سواء كان مرسوم الدعوة بالاتفاق بين رئيس الجمهورية مع رئيس الحكومة، أو بناءً على رغبة الأكثرية المطلقة من مجموع أعضاء مجلس النواب[1].

ونحن بدورنا نؤيد ونقف إلى جانب أصحاب الرأي الثاني كون افتتاح الدورة الاستثنائية كما رأينا يكون بهدف مناقشة مواضيع أو أحداث طارئة ومستعجلة، أما أمور التشريع العادية فيمكن أن يتريث المجلس في إقرارها حتى يتم انعقاده في دورات انعقاد عادية.

ومن الأمثلة الحديثة على عقد جلسات استثنائية في لبنان، توقيع رئيس الجمهورية ميشال عون المرسوم رقم /٩٠٤/ في ١٩/حزيران ٢٠١٧م القاضي بدعوة مجلس النواب إلى عقد استثنائي يفتتح في ٢١ حزيران ٢٠١٧م ويختتم في ١٦ تشرين الأول ٢٠١٧م ضمناً، وكان المرسوم يتعلق بمشاريع الموازنات العامة ومشاريع القوانين المحالة إلى مجلس النواب وسائر مشاريع القوانين والاقتراحات والنصوص التي يقرر

---

[1] علوان نعيم أمين الدين، سلطة التشريع في العقود الاستثنائية، رأي منشور في موقع الأخبار في ٢٩ تموز عام ٢٠١٣م، متوفر على الموقع التالي: www.al-akhbar.com

مكتب المجلس طرحها على المجلس وكان رئيس مجلس الوزراء سعد الحريري وقع المرسوم وأحاله إلى رئيس الجمهورية للتوقيع عليه[1].

[1] انظر الموقع الإلكتروني: www. Almanar. Com.lb/ 2199701 في ٢٠١٨/٤/١٣م.

المطلب الثالث
فض أدوار الانعقاد

إنَّ فض دورة البرلمان هو إجراء يقصد منه إنهاء الدورة البرلمانية، وإن أغلب النظم البرلمانية تذهب إلى إمكانية السلطة التنفيذية في الدعوة إلى فضّ أو تأجيل جلسات مجلس النواب، وتمارس السلطة التنفيذية هذا الحق في إطار التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . وتحدد الدساتير الفترة التي يجب أن يظل البرلمان منعقداً خلالها ولا يجوز أن يفضّ دور الانعقاد العادي قبل انتهائها، وتملك السلطة التنفيذية الحق في فضّ دور الانعقاد العادي بانقضاء المدة المحددة لذلك، وذلك من خلال دور الانعقاد غير العادي، فمن حق السلطة التنفيذية أن تصدر قرار بفضه بمجرد الانتهاء من جدول الأعمال الذي دعي إليه من أجله، أو بمجرد الانتهاء من تقدير عدم قيام حالة الضرورة التي تذرعت الحكومة بقيامها لدعوة المجلس إلى دور الانعقاد غير العادي. وبالتالي تملك السلطة التنفيذية الحق في فض أدوار انعقاد البرلمان السنوية العادية إلا أن هذا الحق محاط بضمانة أساسية، حيث جرت الدساتير على تحديد الفترة التي يجب أن يظل البرلمان منعقداً خلالها، أي لا يجوز فض دور الانعقاد قبل استيفاء هذه المدة، كما تملك السلطة التنفيذية أيضاً فض أدوار انعقاد البرلمان غير العادية عقب انتهاء جدول الأعمال الذي دُعي المجلس من أجله.

وبالتالي سنناقش فض البرلمان في كلٍ من بريطانيا والعراق ولبنان كالآتي:

الفرع الأول: فض البرلمان في بريطانيا

الفرع الثاني: فض البرلمان في العراق ولبنان

الفرع الأول

فض البرلمان في بريطانيا

إنَّ فض البرلمان prorogation of parliament هو أحد الامتيازات التي يتمتع بها التاج في المملكة المتحدة وإذا كان الملوك في الماضي يقومون بأنفسهم بفض البرلمان، فإن هذا التقليد أصبح من آثار الماضي، ففي الوقت الحاضر لا تقوم الملكة شخصياً بفض انعقاد البرلمان، فقد كانت آخر مرة فضّ فيها البرلمان من قبل الملك شخصياً سنة ١٨٥٤م[١]، ويأخذ إجراء الفضّ شكل إعلانAnnouncement تتخذه الملكة رسمياً بناءً على نصيحة المجلس الخاص ويتلى هذا الإعلان –باسم الملكة ونيابةً عنها - في مجلس اللوردات بواسطة لجنة مكونة من عدد من اللوردات يحضرها رئيس مجلس العموم وعدد من أعضاء هذا المجلس، ويتضمن هذا الخطاب مراجعة للعمل الذي تم إنجازه في الدورة البرلمانية، أي بيان مشروعات القوانين التي تم إقرارها في أثناء تلك الدورة، وجميع الإجراءات الأخرى التي تم اتخاذها من قبل الحكومة[٢].

وبعد أن يفرغ رئيس مجلس اللوردات من تلاوة خطاب الملكة، يعود رئيس مجلس العموم إلى قاعة المجلس ليقرأ نفس الخطاب بصوت عالٍ، وبذلك يكون البرلمان قد انفض رسمياً، ويذكر إعلان فض البرلمان تاريخ بداية أو افتتاح الدورة البرلمانية القادمة[٣].

ويترتب على إعلان الملكة الصادر بفض البرلمان ما يلي[٤]:

١ -سقوط جميع الأعمال البرلمانية السابقة.

٢ -مشروعات القوانين التي لم يتم انجازها خلال الدورة التي قدمت بها، فإنه ينبغي تقديمها مرةً أخرى في الدورة البرلمانية القادمة إذا أريد لها أن تتم.

---

[١] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ٣١٦.

[٢] د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٥٨٩.

[٣] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٧١.

[٤] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ٣١٧.

٣ -بمجرد أن يفض البرلمان فإن هذا الأخير لا يجتمع ثانيةً حتى موعد الافتتاح الرسمي للدورة البرلمانية التالية، ولا يحق له القيام بأي عمل برلماني قبل ذلك.

الفرع الثاني
فض البرلمان في العراق ولبنان

بما أنَّ للسلطة التنفيذية حق فض دور الانعقاد العادي أو تأجيل جلسات البرلمان، وتمارس هذا الحق في إطار التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي هو ركن أساسي من أركان النظام البرلماني، فسنتحدث عن فض دور انعقاد البرلمان وتأجيل جلساته في كلٍ من العراق ولبنان على التوالي:

أولاً -فض البرلمان في العراق: ففي العراق وبعد دراسة الدستور الدائم لعام ٢٠٠٥م فإننا لم نجد فيه ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م، ولا في الواقع العملي في العمل البرلماني في العراق، أي نص أو تطبيق أو عرف يعطي الحق لرئيس الدولة أو للسلطة التنفيذية بشكلٍ عام أي دور في فضّ دورات أو جلسات مجلس النواب العراقي أو تأجيل دورات أو جلسات المجلس. وعلى عكس ذلك وجدنا أن المشرع الدستوري أجاز تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بناءً على طلب السلطة التنفيذية، فقد نصت المادة(٥٨ / ثانياً) من الدستور العراقي على أنه: " يتم تمديد الفصل التشريعي لدورة انعقاد مجلس النواب بما لا يزيد على ثلاثين يوماً، لإنجاز المهمات التي تستدعي ذلك، بناءً على طلبٍ من رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس النواب، أو خمسين عضواً من أعضاء المجلس"[١].

ثانياً -فض البرلمان في لبنان: وكذلك الأمر في لبنان كما هو الحال عليه في العراق فلا يوجد في الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م وتعديلاته ولا في النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني لعام ١٩٩٤م وتعديلاته عام ٢٠٠٣م، أي نص أو تطبيق على حق

[١] المادة (٥٨ / ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

السلطة التنفيذية في فض دورات أو جلسات مجلس النواب اللبناني، ولكن فيما يتعلق بتأجيل انعقاد المجلس فقد نصت المادة /٥٩/ من الدستور اللبناني على أنه: " لرئيس الجمهورية تأجيل انعقاد المجلس إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً وليس له أن يفعل ذلك مرتين في العقد الواحد"[١].

ومن نص هذه المادة نجد ونتيجةً لخطورة هذا الحق الذي من شأنه في حال إساءة استخدامه أن يعرقل سير الحياة النيابية، فقد رأى المشرع الدستوري إحاطته بقيد وهو عدم جواز استعماله أكثر من مرة في العقد الواحد.

ومن أحدث تطبيقات التأجيل في لبنان، إعلان رئيس الجمهورية اللبنانية ميشال عون تأجيل جلسة مجلس النواب المخصصة لتمديد ولاية المجلس مدّة شهر وذلك استناداً للمادة /٥٩/ من الدستور اللبناني التي تمنح الرئيس هذا الحق فيما تتواصل المشاورات واللقاءات من أجل الاتفاق على قانون جديد للانتخابات التشريعية[٢].

---

[١] المادة (٥٩) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[٢] انظر الموقع الإلكتروني: http: //m. almayadeen.net/ news/ politics / 761333/.

في ١٢/ ٤ / ٢٠١٧. وقد تم تصديق مشروع القانون المعجل الوارد بالمرسوم رقم ٨٨٣ في ٢٠١٧/٦/١٤م والمتعلق بقانون انتخاب أعضاء مجلس النواب كما عدلته الهيئة العامة لمجلس النواب. والقانون هو قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، حيث يعمل به فور نشره في الجريدة الرسمية مع استعجال إصداره وفقاً للفقرة الأولى من المادة (٥٦) من الدستور.

المبحث الثاني
حل البرلمان كأثر لتزايد دور السلطة التنفيذية

إنَّ السلطة التنفيذية في النظام البرلماني تمتلك حق حل البرلمان، ويقرر هذا الحق لصالح السلطة التنفيذية كحق مواجه لقيام السلطة التشريعية بسحب الثقة من الحكومة، ويعتبر هذا الحق سلاح توازن وتساوٍ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو حق مقابل للمسؤولية الوزارية المقررة أمام المجلس النيابي، ولقد نشأ حق الحل في المملكة المتحدة نتيجة ظروف تاريخية[1]، وانتقل منها إلى بقية الدساتير الديمقراطية المختلفة، ورغم ما أثاره هذا الحق في بداية نشأته من اعتراضات حول جدواه، فلم يمنع هذا من انتشاره والأخذ به؛ لأنه يعتبر وسيلة أساسية لإظهار ديمقراطية النظام البرلماني.

وعليه سنتناول في هذا المبحث جق الحل وأنواعه وطبيعته في الأنظمة الدستورية محل المقارنة كما يلي:

المطلب الأول: الإطار النظري لحق الحل ومبرراته

المطلب الثاني: حق الحل في الأنظمة البرلمانية المقارنة

---

[1] للمزيد حول النشأة التاريخية لحق الحل راجع : د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٦ وما بعدها. ، دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، مرجع سابق، ص ٢٢ وما بعدها. ، بتول النويلاتي، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٥ وما بعدها.

Elliot Bulmer, Dissolution of parliament, international institute for Democracy and Electoral assistance (international IDEA), second edition, 2017, pp. 6-9.

Sir Ivor Jennings, Cabinet Government, op. cit, pp.412-428.

المطلب الأول
الإطار النظري لحق الحل ومبرراته

إنَّ دراسة حق حل البرلمان تتطلب أن نتعرف على مضمون هذا الحق وضرورته في الأنظمة الدستورية المقارنة وذلك نظراً لوجود خلاف فقهي حول ضروراته، فبالرغم من أهمية هذا الحق باعتباره وسيلة فعالة لرقابة البرلمان وضرورة إقراره في النصوص الدستورية المختلفة، إلا أن هناك انتقادات وجهت لهذا الحق كونه يتعارض مع عدة مبادئ دستورية ولكن يعتبر حق الحل السلاح الفعال في النظام البرلماني لحماية السلطة التنفيذية من هيمنة البرلمان، ويعتبر هذا الحق ضرورياً لحفظ التوازن بين السلطات فكما أن الوزارة مسؤولة أمامه وله الحق في إسقاطها، فإن لها حق مقابل للدفاع عن نفسها ألا وهو حل البرلمان وتحكيم الأمة في النزاع بينها وبين المجلسين أو أحدهما.

وسنقوم في هذا المطلب بالتعرف على حق الحل وأنواعه ومبرراته فيما يلي:

الفرع الأول: تعريف حق الحل وأهميته

الفرع الثاني: أنواع الحل

الفرع الثالث: مبررات الحل

الفرع الرابع: ضمانات عدم التعسف في استعمال حق الحل

الفرع الأول
تعريف حق الحل وأهميته

سنتطرق في هذا الفرع إلى التعريف بحق الحل وأهميته فيما يلي:

أولاً -تعريف حق الحل: يعرف حق الحلDissolution بأنه" إنهاء مدة المجلس النيابي قبل نهايته القانونية المقررة لنيابة هذا المجلس" [1]، وتبدو مظاهر القوة والفاعلية في حق الحل كونه وسيلة للإنهاء المبتسر للمجلس النيابي قبل حلول الموعد القانوني الطبيعي المحدد لانتهاء وكالته عن الشعب فقد عرفه البعض[2] بأنه: " إجراء ينهي سلطة النواب قبل نهاية المدة التي انتخبوا من أجلها ويدعو هيئة الناخبين للاختيار مرة أخرى".

وعرَّفه أخرون[3] بأنه" تصرف قانوني تتخذه السلطة التنفيذية لإنهاء حياة المجلس التشريعي قبل انتهاء المدة التي انتخب من أجلها، وذلك لاستطلاع رأي الشعب في مسألة معينة يشكل حسمها أهمية كبرى في مجرى الحياة السياسية للبلاد".

ويعرَّف أيضاً[4] بأنه: " انهاء مدة المجلس النيابي قبل نهاية المدة المحددة للفصل التشريعي".

وقد ذهب البعض[5] إلى أنه لا يصح الالتجاء إلى هذه الوسيلة لتأييد سياسة شخصية ومقاومة ما يقف في سبيلها من عقبات، فليس الحل سلاحاً للهجوم، أو حشد لأدوات الصراع، أو ثورة أو قتال، ولهذا فإنه يجب ألا يلجأ إليه رئيس الدولة إلا

---

[1] د. محسن خليل، القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص ٥٦٩.

[2] د. عصمت سيف الدولة، النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية، مرجع سابق، ص ٩٨.

[3] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...، مرجع سابق، ص ٣١٩.

[4] د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٤٧.

[5] د. أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظم الديمقراطي، رسالة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، القاهرة، مطبعة الحجازي، ١٩٤٥م، ص ٧٥.

إذا كانت هناك دلائل هامة وواضحة على أن أغلبية الناخبين مستعدة لتأييد سياسته ومهاجمة سياسة البرلمان.

وفي هذا السياق يشير الفقيه موريس دوفرجيه إلى أن الحل هو أحد العناصر الرئيسية للنظم البرلمانية، لأنه وحده يسمح بمواجهة تأثير البرلمان على الوزراء عبر المسؤولية السياسية، فإذا ما تم التصويت على حجب الثقة عن الحكومة سوف تقرر هذه الأخيرة حل البرلمان وسوف يحسم الناخبون الأمر[1].

ومن التعريفات السابقة نستنتج أن حق الحل: " هو مظهر ديمقراطي يتمثل في السلطة التي تمتلكها السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية (البرلمان) بقصد إنهاء مدة عمل البرلمان قبل نهايتها القانونية المحددة وفقاً لأحكام الدستور".

ثانياً -أهمية حق الحل: إنَّ حل البرلمان هو السلاح المواجه للمسؤولية الوزارية أمام البرلمان ووجوده يؤدي إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني. وقد تباينت الاتجاهات الفقهية في شأن الاعتراف بحق الحل،فقد ذهب البعض إلى عدم الاعتراف بحق الحل(منهم الفقيه الفرنسي كاريه دي مالبرج)، لأن النظام البرلماني يمكن أن يقوم بدونه، استناداً إلى أن حق الحل هو سلاح بيد رئيس الدولة يمكنه من شل أعمال البرلمان وتقويض النظام الديمقراطي إذا لم يتبع البرلمان أوامر رئيس الدولة، وكذلك يتعارض حق الحل مع مبدأ الفصل بين السلطات و مبدأ سيادة الامة؛ لأن الشعب يختار أعضاء المجالس النيابية لمدة محدودة، فلا يمكن منعها من إتمام عملها قبل انتهاء مدة الوكالة[2]. وذهب رأي آخر، على عكس الرأي الأول إلى تأييد حق الحل، على أساس أن الرئيس بحسب النظام النيابي هو الحكم بين الأحزاب، ويحافظ على التوازن بين السلطات، فهو يتدخل في المنازعات بين الأحزاب ويشرف عليها، وبالتالي فالحل وسيلة مبررة للرئيس يستعمله كيفما يشاء، فهذا الحق سواء التجأت إليه الوزارة لنزاع بينها وبين البرلمان أو طلبه البرلمان لنفسه، لأن الأغلبية فيه ليست بالقوة المطلوبة، كما في حالات الحل

---

[1] موريس دوفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ١٢٨.

[2] دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، مرجع سابق، ص ٥٣-٥٧.

الذاتي أو التلقائي للمجلس، فهو حق يبدو في النهاية رهناً باستفتاء الشعب بقصد إيجاد علاقة مباشرة ومستمرة بينه وبين ممثليه[1].

وإزاء هذا الخلاف بين معارضي حق الحل ومؤيدوه، ظهر رأي وسط أو توفيقي للحل، يرى قصر استخدام حق الحل على حالات محددة، وتتمثل في حالة وجود نزاع بين الوزارة والبرلمان، وفي كل المسائل التي تمس مصالح البلاد القومية والحيوية كعقد المعاهدات، وفي حال اختلاف وجهات النظر بين المجلس النيابي والشعب نفسه[2].

ومن هذه الآراء الثلاثة السابقة بين مؤيد ومعارض وموقف وسط حول حق الحل وشرعيته في النظام البرلماني، فإننا نرَّى أنَّ الرأي الثاني والذي يؤيد حق الحل في النظام البرلماني هو أكثر واقعية، حيث لا يمكن إنكار دور هذا الحق لتحقيق التوازن المطلوب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والذي يعد من أهم دعائم النظام النيابي البرلماني، ولكن بالرغم من ذلك يجب أن يتم تقييد حق الحل بقيود قانونية لمنع التعسف في استعمال هذا الحق الخطير، وذلك لأنه لا يمكن حصر حالات حل البرلمان بسبب عدم وجود اتفاق تام عليها فقهياً.

---

[1] د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، ص ٦٢٠-٦٢١.
د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م، ص٧.

[2] د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة، مرجع سابق، ص ٦١.

الفرع الثاني
أنواع الحل

لا يوجد نوع واحد لحق الحل، بل هناك أنواع مختلفة له، ويقسم إلى عدة أنواع حسب معيارين هما معيار الاختصاص الشخصي، ومعيار الكيفية الإجرائية. وسندرس هذين المعيارين لأنواع الحل كالآتي[1]:

أولاً -أنواع الحل حسب معيار الاختصاص الشخصي: لقد ظهر حق الحل في صورته الأولى ملكياً، أي كان للملك وحده صلاحية حل البرلمان دون غيره، وهو ما يسمى بالحل الرئاسي، ثم بعد ذلك ونتيجة التطورات التاريخية التي لحقت بالدستور الإنجليزي بعد سنة ١٦٨٨م وما رافقها من تقليص سلطات الملك، فظهر الحل الوزاري، ويمكن أن يحل البرلمان نفسه فيسمى بالحل الذاتي، وهناك دساتير أوكلت مهمة الحل إلى الشعب وهذا يدعى بالحل الشعبي أو الاستفتائي، وبالتالي سندرس هذه الأنواع كما يلي:

١ -الحل الرئاسي: وهو وسيلة يستخدمها رئيس الدولة ملكاً أو رئيساً للجمهورية للدفاع عن آرائه وسياساته التي يعتقد أنها تنسجم والرأي العام. ويلجأ رئيس الدولة إلى الحل لإنهاء أزمة عالقة مع البرلمان على مسألة ما، ويستخدم الرئيس حق الحل في أعقاب إقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة جديدة من حزب الأقلية أو من خارج البرلمان وتقوم الوزارة الجديدة بحل البرلمان[2]. ويهدف رئيس الدولة من وراء ذلك الحل، الوقوف على رأي الشعب حيال تصرفه من خلال انتخابات جديدة تجري لهذا الغرض خصيصاً، فإما أن تأتي الانتخابات النيابية الجديدة بأغلبية تسانده في إجرائه وفي هذا يتقوى موقفه ويسند خياره أو تؤدي إلى أغلبية تناوئه وهنا قد يقع في

---

[1] بتول محمد خير النويلاتي، حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص ٤٧ وما بعدها. ، فرح شاكر خدام الأسدي، حل البرلمان في الأنظمة النيابية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين،٢٠٠٩م، ص ٧٨ وما بعدها.

Elliot Bulmer, Dissolution of parliament, op. cit, pp.14- 23.

[2] د. أنور مصطفى الأهواني، رئيس الدولة في النظم الديمقراطي، مرجع سابق، ص ٧٦.

الحرج مما يرغمه على تقديم استقالته إذا كان النظام جمهوري، وإذا كان النظام ملكياً يزداد سوءاً لكثرة التبعات المترتبة عليه[1].

و نشأت قاعدة حق رئيس الدولة في حل البرلمان حلاً رئاسياً في إنجلترا، إلا أن هذا الحق الملكي قد تطور إلى حل وزاري، وأصبح من حق رئيس مجلس الوزراء وحده أن يطلب من الملك حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة[2].

٢ -الحل الوزاري: يقصد بالحل الوزاري، الحل الذي تقوم به الوزارة إثر نشوب خلاف بين المجلس النيابي والحكومة حول السياسة العامة للدولة، مما يؤدي لعدم القدرة على التواصل بينهما مما يدفع الحكومة لرفع الأمر إلى رئيس الدولة لتقرير ما يراه مناسباً في هذا الخلاف، فيتجه إما إلى حل المجلس النيابي ومن ثم الدعوة إلى إجراء انتخابات جديدة، أو إعفاء رئيس الحكومة من منصبه وتعيين وزارة جديدة قادرة على التعاون والتواصل مع البرلمان القائم[3]. وقد يكون سبب الحل الوزاري ليس موضوع الثقة بها، وإنما للرغبة في إدخال تعديلات على نظام الحكم أو النظام الانتخابي، أو وضع الدولة الدستوري أو السياسي، أو غيره من الأمور. حيث تلجأ لهذه الطريقة الدول التي ترفض الأخذ بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة لا سيما الاستفتاء، ذلك أن استفتاء الشعب مباشرةً في هذه الأمور الهامة يكشف عن رأي الشعب، ولكن الدول النيابية وعلى رأسها إنجلترا، تستعيض عن مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة باللجوء لحل البرلمان، ولو كان للوزارة طالبة الحل أغلبية في المجلس[4].

---

[1] د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٥٧-٥٨.

[2] **E. C. S. Wade and A. W. Bradley**, Constitutional and Administrative Law, op. cit, p.84.

ومن الدول التي ما تزال تستعمل الحل الرئاسي حتى الآن فرنسا وسوريا.

[3] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٤٥.

[4] د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث....، مرجع سابق، ص ٥٢٦. ويثار تساؤل عن من يملك حق الحل في النظام البرلماني هل هو مجلس الوزراء أو رئيس الوزراء وحده؟ في الواقع أن كلا الفرضين قائم في الحياة العملية وتم تطبيقه فإن مجلس الوزراء مجتمعاً هو صاحب القرار في الحل في الدستور الفرنسي لعام ١٩٤٦م، وممكن أن يكون الحل بيد رئيس مجلس الوزراء أو الوزير الأول فقد وجد تطبيقاً له في إنجلترا. وقد أثار موضوع سلطة الرئيس في الاستجابة لطلب الوزارة في الحل جدلاً فقهياً بين رفض وقبول= . ٤٦٩ .

٣ -الحل الشعبي: ويسمى بنظام الحل بالاستفتاء إذ يؤول أمر الحل الى الشعب مباشرة ويقرر ذلك من خلال الاستفتاء الشعبي، ويعد هذا النظام إحدى تطبيقات الديمقراطية شبه المباشرة والذي يتولى الشعب بنفسه ممارسة بعض مهام الحكم بصورة مباشرة . ويترتب على هذا الحل إقالة جميع أعضاء البرلمان، لأنه موجه بطبيعته لكل البرلمان وليس لعدد معين من الأعضاء، ونظراً لخطورته فقد اشترطت الدساتير عموماً موافقة أغلبية الناخبين ولم تكتفِ بأغلبية المصوتين[١].

وبالرغم من رقي هذا النظام أو قربه من المنطق الديمقراطي إلا أنه قليل الشيوع ، إذ تتبناه بعض دساتير المقاطعات السويسرية والولايات الألمانية(كدستور بافاريا لعام ١٩٤٦م ودستور ولاية برلين لعام ١٩٥٠م) والدستور المصري لعام ١٩٧١م، والدستور اليمني لعام ٢٠٠١م[٢].

ثانياً -أنواع الحل حسب معيار الكيفية الإجرائية: يتم تقسيم حق الحل وفق هذا المعيار حسب الإجراءات المنصوص عليها في الدساتير، فبعضها يعطي سلطة تقديرية لصاحب هذا الحق محاطةً ببعض الضمانات، والبعض الآخر منها يضع مجموعة من الشروط ليجعل هذا الحق مقيداً، وقد يتخذ الحل إجراءً تلقائياً يتوقف إتمامه على حدوث أمر معين. فيقسم حق الحل حسب هذا المعيار إلى:

١ -الحل التقديري: أي أن لمن له حق الحل سلطة تقديرية في إجرائه، فله أن يصدر مرسوماً بذلك أو لا يصدره حسب تقديراته الشخصية ودون أن يتقيد بأية شروط. والدساتير التي تبنت هذا النوع لم تقيد صاحب حق الحل بشروط محددة، ولكن البعض منها وضعوا ضمانات لعدم التعسف في استخدامه وإساءة استعمال تلك السلطة التقديرية، وهذه القواعد قد تكون مدونة في الدستور بنصٍ صريح أو أنها مبادئ قد تبلورت في صورة عرف دستوري[٣].

=الرئيس لطلب الوزارة، فمنهم من أيد حق الرئيس في الرفض ومنهم من عارض ذلك وأن الرئيس لا يملك سلطة تقديرية، وهذا هو الرأي الغالب. للمزيد راجع: د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٦٧-٦٨.

[١] د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٦٠.

[٢] دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان وآثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، مرجع سابق، ص ٧١-٧٢.

[٣] المرجع السابق نفسه، ص ٧٥-٧٧.

٢ -الحل الذاتي (التلقائي): ويعني أن يتم حل البرلمان من قبل البرلمان نفسه بصورةٍ تلقائية دون إرادة أو تدخل أي جهة أو سلطة أخرى؛ أي يقصد به حق البرلمان في حل نفسه بنفسه[١]. وعليه فهذا الحل لا يحتاج إلى تدخل رئيس الدولة أو الوزارة لإصدار مراسيم أو قرار الحل، إنما يتم تبني ذلك داخل البرلمان نفسه و ذلك باتباع الإجراءات الدستورية اللازمة[٢].

٣ -الحل الإجباري (الإلزامي أو المشروط): يقصد به قيام رئيس الدولة بإصدار مرسوم الحل دون أن تكون له سلطة تقديرية في تقدير الحل من عدمه، بل يلتزم بإصداره متى توافرت له شروط معينة ؛ أي أن الحل وفق هذا النوع يتم رغماً عن العضو المختص بالحل، فلا يملك أن لا يقوم به أو يرفض أمر المشرع الدستوري الذي ألزمه بإجراء حل البرلمان إن تحققت أمور قد حُددت سلفاً في الدستور ولا مناص من اللجوء إلى الحل. وقد يحدث هذا النوع في حالاتٍ منها[٣]: تقرير مسؤولية رئيس الدولة، تقرير مسؤولية رئيس الوزراء، حدوث أزمتين وزاريتين متتاليتين، رفض الشعب عزل رئيس الجمهورية، تعذر انتخاب رئيس الدولة، وحالة عدم القدرة أو تعذر تعيين رئيس الوزراء.

٤ -الحل بقوة القانون: دون الوقوف على إجراءات معينة أو قرار أو مرسوم صادر عن السلطة التنفيذية أو أية جهةٍ أخرى، كحالة خلو العرش، حالة إجراء تعديل دستوري، وحالة وجود أزمة سياسية يصعب حلها ولو بطريق تشكيل حكومة جديدة كما حدث في بلجيكا عام ١٩٦٨م.

---

[١] د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص ٨٦.

[٢] **Elliot Bulmer**, Dissolution of parliament, op. cit, p.22.

وبالرجوع إلى دساتير الدول التي آثرت هذا النظام يتبين أن إجراء هذا الحل يحتاج إلى الإجراءات المتبعة بالنسبة للتشريع، كدستور النمسا لعام ١٩٢٩م الذي أقر هذا النظام فيشير إلى إمكانية المجلس الوطني حل نفسه بموجب قانون عادي، ودستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦م في المادة (٥٠) منه والتي أشارت إلى هذا الحق. انظر: دستور النمسا لعام ١٩٢٩م ودستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦م. ومن دساتير الدول العربية الحديثة نجد أن الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م قد اعتنق نظام الحل الذاتي وذلك في المادة (٦٤) منه.

[٣] للمزيد من التفاصيل عن هذه الحالات راجع: د. سيروان زهاوي، النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٥٠- ٣٥٣.

د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٧٠-٧٦.

الفرع الثالث
مبررات الحل

إنَّ حق الحل ليس حقاً مطلقاً للسلطة التنفيذية تستخدمه كلما أرادت ذلك، ولكن تتعدد المبررات التي تؤدي إلى الحل منها ما يتسم بالطابع السياسي، ومنها ما يغلب عليه الطابع الفني، ويلاحظ عدم وجود مبررات قانونية لحل البرلمان؛ وذلك لأن حالات الحل وإن كانت محددة في الدستور إلا أنه لا بد من وجود مبررات سياسية أو فنية تؤدي إلى هذا الحل. وبالتالي سنقوم بدراسة الأسباب التي تؤدي إلى حل البرلمان فيما يلي[1]:

أولاً -النزاع بين الحكومة والبرلمان: يقوم النظام البرلماني على التعاون بين السلطات ، وهذا التعاون لا يقتصر على مجال معين، وإن التداخل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يمكن أن يؤدي إلى تعايش سلمي بينهما دائماً، وبالتالي يجب أن يوضع في الاعتبار إمكانية حدوث خلاف بينهما في بعض الأمور، ويشكل الحل هنا الوسيلة المناسبة للخروج من تلك الأزمة. ويعد هذا النوع من النزاع ومن الناحية العملية الصورة الأكثر شيوعاً بين صور النزاع الذي يمكن أن يحدث بين السلطات العامة[2]. وفي التاريخ السياسي البريطاني توجد حالات كثيرة تم فيها حل البرلمان لفض النزاع بين الحكومة والبرلمان، ومنها حل البرلمان عام ١٨٦٨م في عهد رئيس الوزراء بنجامين دزرائيلي، وحل البرلمان عام ١٨٩٥م في عهد رئيس الوزراء لورد سالسبوري[3].

---

[1] للمزيد من التفاصيل حول أسباب ومبررات حل البرلمان انظر: د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٧٩ وما بعدها. ، فرح شاكر خدام الأسدي، حل البرلمان في الأنظمة النيابية، مرجع سابق، ص ١٠٥-١٢٠.
Elliot Bulmer, Dissolution of parliament, op. cit, pp. 9-11.

[2] د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

[3] للمزيد عن حالات حل البرلمان في بريطانيا بسبب النزاع بين الحكومة والبرلمان راجع : د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.....، مرجع سابق، ص ٣٣١.

وفي العراق في العهد الملكي الذي أخذ بالنظام البرلماني تم حل المجلس النيابي عام ١٩٣٥م في عهد وزارة جميل المدفعي[١].

ثانياً -حل البرلمان بسبب النزاع بين مجلسي البرلمان: ففي الدول التي تأخذ بنظام المجلس الواحد فإنه لا يتصور وقوع الحل تحت هذا السبب كما في لبنان، أما في الدول التي تتبنى نظام المجلسين كإنجلترا فإن الحل يمكن أن يقع بسبب الخلاف بين مجلسي البرلمان، وتلجأ السلطة التنفيذية لحل المجلسين معاً أو حل أحدهما طبقاً لما يقضي به الدستور لأن ذلك يعد ضرورياً لوضع حد للنزاع، وإعادة الانسجام بين المجلسين وتحقيق الاستقرار السياسي في الدول لأن ذلك الخلاف يمكن أن يعيق سير المؤسسة التشريعية ويصيبها بالشلل التام أو على الأقل بالجمود. ومن أبرز التطبيقات العملية لهذا الحل في القرن العشرين لجوء السلطة التنفيذية لحل البرلمان البريطاني لهذا السبب مرتين فقط في عهد حكومة الأحرار برئاسة هنري هيربت أسكويث في عام ١٩١٠م[٢].

ثالثاً -الحل بسبب الرغبة في استطلاع رأي الشعب في مسألة معينة: أن لمعرفة رأي الشعب في المسائل الهامة المتعلقة بالسياسة العامة أهمية كبيرة لغرض وجود التطابق بين ما يتطلع إليه الشعب وما تقوم به السلطة وعدم الانحراف فيها، فقد ينحرف البرلمان عن أداء وظائفه ولا يعبر عن أراء الشعب وتطلعاته، أو قد يكون للنواب فيه رأي يخالف رأي ناخبيهم، فهنا يكون حل البرلمان أفضل وسيلة تسمح للشعب بالاحتفاظ بحقه في البت في هذه الأمور والاحتكام إلى هيئة الناخبين والتعرف على رأيها في تلك الأمور[٣].

ومن تطبيقات الحل في بريطانيا في هذه الحالة حل البرلمان عام ١٨٦٨م، وعام ١٩٠٠م، وعام ١٩١٠م. وفي العراق يوجد تطبيقات كثيرة في ظل القانون الأساسي عام ١٩٢٥م فقد تم حل المجلس النيابي ثلاث مرات أعوام ١٩٢٨م -١٩٣٠م -

---

[١] دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان.....، مرجع سابق، ص ٩١.

[٢] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.....، مرجع سابق، ص ٣٣٢.

[٣] د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص ٢٧١.

١٩٣٢م، وذلك بسبب دخول العراق عدد من المعاهدات الثنائية والدولية وأريد بذلك استطلاع رأي الشعب في الاستفتاء حولها[١].

رابعاً -حل البرلمان لدعم الأغلبية البرلمانية: يؤدي حل البرلمان في هذه الحالة وظيفة دعم الأغلبية الموجودة وتجديدها أو تقوية الأغلبية الضعيفة داخل البرلمان لتقف إلى جانب الحكومة لتؤيدها ضماناً لاستقرار الحكم ومنع حدوث الأزمات الوزارية، وهذا الحل ينطوي على مخاطر كبيرة بالنسبة للحكومة حيث من الممكن أن تفقد السلطة في الانتخابات الجديدة ؛ لذلك على السلطة التنفيذية أن تأخذ بالحسبان الوقت المناسب لهذا الإجراء لتحقيق الغرض من الحل قبل أن تبادر لحل البرلمان لدعم الأغلبية البرلمانية[٢].

خامساً -حل البرلمان في حالة الضرورة: يقع الحل في هذه الحالة عند وجود ضرورة تقتضي ذلك، وفقاً للشروط المحددة، وهناك شروط لا بد من توافرها للإقرار بوجود حالة الضرورة كأن يكون هنالك خطرٌ جسيم يهدد النظام ولا يوجد وسائل غير اللجوء إلى تشريعات الضرورة لدفع الخطر . ففي لبنان مثلاً وتطبيقاً لحالة الضرورة، في ١٤ حزيران من عام ٢٠١٧م أجتمع مجلس الوزراء واتفق على قانون انتخاب وفق ١٥ دائرة وعلى التمديد التقني لمجلس النواب لمدة ١١ شهر ريثما يتسنى إكمال التجهيزات المرافقة للانتخابات ومنها البطاقة الممغنطة، فيما غُيبت مطالب المجتمع المدني من خفض سن الاقتراع إلى ١٨ سنة، واعتماد الكوتا النسائية وتنخيب العسكريين عن القانون الجديد، فأصبح التمديد لمجلس النواب أمراً واقعاً حتى ٢٠ أيار عام ٢٠١٨م ولم يتم حل مجلس النواب بل تم التمديد له[٣].

---

[١] دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان.....، مرجع سابق، ص ٩٨- ٩٩ هامش (٤) .

[٢] ففي عام ١٩٥٩م استغل رئيس الوزراء البريطاني ماكميلان الحالة الاقتصادية المتعثرة للبلاد، فقرر حل البرلمان وأسفرت الانتخابات عن فوز حزبه-حزب المحافظين- فوزاً كبيراً بازدياد عدد مقاعده في البرلمان. انظر: د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

[٣] وتحدث الخبراء الدستوريين اللبنانيين عن أن التمديدين السابقين في عام ٢٠١٣م وعام ٢٠١٤م كانا غير مبررين إطلاقاً مخالفين للدستور و ذوي صفةٍ سياسية وشكلا نوعاً من مصادرة السلطة ووضع اليد على الإرادة الشعبية بحجة الظروف الأمنية. للمزيد انظر: سلوى أبو شقرا، منذ ٢٠٠٩م إلى ٢٠١٧م ما الأسباب التي اقتضت إلى التمديد الأول والثاني والثالث، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: www. Annahar . com/ article/ 602924. تم زيارة الموقع في ٢٠١٨/٨/١٣م.

سادساً -حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدة نيابته: يقع الحل هنا لتجنيب البلاد مخاطر الأعمال التي يقوم بها البرلمان في الفترة السابقة على انتهاء مدة ولايته، وبيان ذلك أن المجالس النيابية تعمد عند قرب انتهاء مدة نيابتها إلى العبث بالقوانين وإصدار تشريعات قد يكون الهدف منها في غير صالح الأمة، ومن ناحيةٍ أخرى، فقد تسيطر على المجلس حُمَّى الرغبة في انجاز العديد من الأعمال التي يستهدف منها الأعضاء جمع أكبر عدد من الناخبين حولهم، الأمر الذي يشكل إضراراً بالمصلحة العامة. وفي هذه الحالات تقوم السلطة التنفيذية بحل البرلمان لتجنيب البلاد تلك المخاطر، وتعد حالات الحل في إنجلترا والتي شهدتها أعوام ١٩١٨م، ١٩٤٥م، ١٩٥٠م، ١٩٥٩م، و ١٩٦٤م تطبيقاً لهذا السبب[١].

سابعاً -الحل بسبب تغيير النظام الانتخابي: تقوم الحكومة بحل البرلمان هنا عند تغيير النظم الانتخابية للدولة، كأن تتبنى نظام الانتخابات بالقائمة بدلاً من النظام الفردي أو أن يتم تقرير نظام الانتخاب مع التمثيل النسبي، أو أن تقوم السلطة التنفيذية بالحل مع إعادة توزيع الدوائر الانتخابية. وقد تم حل البرلمان في إنجلترا أكثر من مرة تطبيقاً لهذا السبب، ومن ذلك الحل في عام ١٨٣٠م حيث تم هذا الحل بمناسبة إلغاء بعض المقاطعات والتي بلغت ٨٦ مقاطعة وضم المقاعد بها إلى المقاطعات الكبرى، وكذلك حل البرلمان عام ١٨٦٥م بسبب إعادة توزيع المقاعد على الدوائر الانتخابية المختلفة[٢].

ثامناً -الحل لإجراء التعديلات الدستورية: قد تسند مهمة تعديل الدستور للبرلمان وذلك بدافع السهولة في إجرائها، ولضمان سمو القواعد الدستورية على غيرها من القواعد القانونية يشترط في تعديلها، إخضاعها لعدة شروط وإجراءات تختلف عن تلك التي يتم بها تعديل القوانين العادية، فضلاً عن التزام سلطة التعديل بالتقييدات الدستورية ونطاق التعديل[٣].

---

[١] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٣٣٣-٣٣٤.

[٢] د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٩٨-٩٩.

[٣] دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان.....، مرجع سابق، ص ١٠٥.

وإنَّ الدور الفني لحل البرلمان يتجسد فقط في تلك الدول التي تعهد بمهمة تعديل الدستور للبرلمان، وقد لا تتوفر في البرلمان الأغلبية القادرة على إجراء وإقرار التعديلات الدستورية الضرورية مما يستوجب ضرورة حله وانتخاب مجلس تشريعي جديد يكون قادراً على القيام بمهمة التعديل الدستوري[1].

ومما سبق نجد أن أسباب حل البرلمان التي ذكرناها هي على سبيل المثال لا الحصر، وذلك لأن معظم الدساتير لم تتحدث عن الأسباب التي تؤدي إلى الحل، ورغم ذلك شهدت تطبيقات لحل البرلمان، ويقع الحل في بعض الدول بغير هذه الأسباب وبالتالي من الممكن أن تظهر أسباب أخرى غير التي تطرقنا لها وتؤدي لحل البرلمان، ومن ذلك الاحتكام إلى هيئة الناخبين بشان مسألة محددة كما حدث في المملكة المتحدة عندما حل البرلمان عام ١٨٦٨م في عهد حكومة دزرائيلي وذلك بعد الجدل الكبير في البرلمان حول مسألة الكنيسة الايرلندية، أو السياسة الحزبية كما في إنجلترا حيث أن تعبير السياسة الحزبية كسبب للحل هو تعبير واسع ويمكن القول بأنه يشمل نوعين من الاحتمالات: إما أن تستعمل الحكومة الحل كسلاح ضد المعارضة بهدف إحراجها أمام الرأي العام وإضعاف مركزها أو أن تلجأ الحكومة إلى الحل كوسيلة لتقوية مركزها بدعم الأغلبية البرلمانية وهو ما يمكنها من إنجاز سياستها بسهولة ويسر[2].

الفرع الرابع

ضمانات عدم التعسف في استعمال حق الحل

إنَّ حق الحل هو وسيلة مهمة للحفاظ على الركن الأساسي في النظام البرلماني وهو تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن التعسف والمغالاة في استعمال هذا الحق من شأنه أن يؤدي إلى عدم الاستقرار في الدولة؛ ولتجنب هذه

---

[1] د. علاء عبد المتعال، حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص ٢٨٥. وهذه العملية تتضمن أيضاً استطلاع رأي المواطنين بخصوص تعديل الدستور وذلك عندما يتم حل البرلمان الذي وافق مبدئياً على التعديل ويدلي المواطنين أصواتهم بالموافقة أو عدم الموافقة على إعادة انتخاب النواب الذين صوتوا لصالح التعديل وبالنهاية تشكيل المجلس النيابي الجديد. انظر: دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان.....، مرجع سابق، ص ١٠٥.

[2] للمزيد راجع: د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٣٣٥.

المخاطر التي تنجم عن سوء استخدام حق الحل، استقرت التشريعات الدستورية على وضع قيود وضمانات ترد على هذا الحق منها ما يتعلق بالمواعيد والإجراءات والبعض الآخر يتعلق بالسبب الذي تمّ من أجله الحل[1]. وسنقسم هذا الفرع لما يلي:

أولاً -الضمانات المتعلقة بالإجراءات والمواعيد: إن الضمانات الإجرائية هي مجموعة من القيود التي ترد على من يملك حق حل البرلمان ويستلزم الدستور مراعاتها عند ممارسة هذا الحق ومن أهمها[2]:

١ -استشارة جهات معينة قبل اتخاذ قرار الحل: وإن أخذ رأي الهيئات التي أوجب الدستور أخذ مشورتها هو مجرد استشارة يؤخذ بها على سبيل الاستئناس فحسب.

٢ - تدخل جهة معينة لاتخاذ قرار الحل: وفق هذه الضمانة لا يستطيع رئيس الدولة اتخاذ قرار الحل إلا بعد تدخل جهة معينة حددها الدستور، كدستور ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩م في المادة /٦٨/ منه والتي أجازت لرئيس الجمهورية الاتحادية وبناءً على اقتراح مستشار الاتحاد أن يحل المجلس، وكذلك الدستور السوري لسنة ١٩٥٠م في المادة (٨٥ / ف١) والتي نصت على أن لرئيس الجمهورية أن يحل مجلس النواب بمرسوم معلل متخذ في مجلس الوزراء[3].

٣ -إجراء استفتاء شعبي قبل اتخاذ قرار الحل: قد تتطلب بعض الدساتير ضرورة أن يسبق الحل، إجراء استفتاء شعبي كقيد يرد على حرية رئيس الدولة في الحل، ولا يقع الحل إلا بناءً على هذا الاستفتاء وما قد يسفر عنه.

٤ -استقالة الوزارة التي توقع مرسوم الحل: ومن الدساتير التي نصت على ذلك دستور سوريا لعام ١٩٥٠م والذي نص في المادة (٨٥ / ف٣) منه على أنه" في حالة حل المجلس تستقيل الوزارة"[4]. وكذلك الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م قد أخذ بهذه

---

[1] فرح شاكر خدام الأسدي، حل البرلمان في الأنظمة النيابية، مرجع سابق، ص ١٢٤-١٣٩.

[2] دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان.....، مرجع سابق، ص ١١١ وما بعدها.

بتول محمد خير النويلاتي، حل البرلمان...، مرجع سابق، ص ١٣١ وما بعدها.

[3] المادة (٦٨) من دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩م، والمادة (٨٥/ ف١) من الدستور السوري لعام ١٩٥٠م.

[4] المادة (٨٥/ ف٣) من الدستور السوري لعام ١٩٥٠م.

الضمانة وذلك في المادة (٦٤ / ثانياً) وتعد الحكومة مستقيلة أثناء حل مجلس النواب[١].

أما القيود المتعلقة بالفترات والمواعيد الزمنية التي تلزم الجهة المختصة بالحل بمراعاتها ضمانةً لسير أعمال المجالس النيابية ،فمنها:

١ -عدم جواز الحل خلال فترة زمنية معينة: وبموجب هذه الضمانة تحدد بعض الدساتير مدة معينة يحرم فيها حل البرلمان، بهدف كفالة الاستقرار للمجالس التشريعية وإعطاء الفرصة لإثبات وجودها[٢].

٢ -حظر الحل أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية: إن معظم الدساتير البرلمانية تنص على منع حل البرلمان في حالة الضرورة وأثناء ممارسة السلطات الاستثنائية ، وتعد المادة /١٦/ من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨م المثال البارز لاحتوائها على ضمانة حظر حل الجمعية الوطنية أثناء لجوء رئيس الجمهورية لممارسة سلطاته الاستثنائية[٣].

٣ - عدم إطالة الفترة بين إنهاء نيابة البرلمان وانعقاد المجلس الجديد: إن بعض الدساتير أوردت شرطاً جوهرياً في القرار الصادر بحل البرلمان وهو عدم إطالة الفترة بين إنهاء المجلس المنحل وانعقاد المجلس الجديد؛ أي أن يتضمن قرار الحل تحديداً قاطعاً لإجراء انتخابات جديدة وعلى تعيين ميعاد لاجتماع المجلس الجديد بعد الانتخابات[٤].

ثانياً -الضمانات المتعلقة بسبب الحل: وتتعلق هذه الضمانات بالسبب الذي من أجله أصدرت الجهة المختصة قراراً بالحل، وكذلك التزام الجهة المختصة بالحل بتسبيب قرار الحل، فمن حيث تحديد سبب حل البرلمان، تقوم بعض دساتير الدول البرلمانية

---

[١] المادة (٦٤ / ثانياً) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م .

[٢] فقد نص الدستور السوري لعام ١٩٥٠م في المادة (٨٥ / ف ٢) على أنه لا يجوز أن يحل مجلس النواب قبل مضي ثمانية عشر شهراً من انتخابه.

[٣] المادة (١٦) من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسي لسنة ١٩٥٨م.

[٤] من الدساتير التي نصت على هذه الضمانة دستور ألمانيا الاتحادية لعام ١٩٤٩م في المادة(٣٩) منه، والدستور المصري لعام ١٩٧١م وتعديلاته لعام ٢٠١٩م في المادة (١٣٧) منه، ودستور سوريا لعام ١٩٧٣م في المادة (١٠٧) منه.

بعدم تحديد أسباب الحل وترك ذلك لتقدير السلطة التنفيذية، وهذا يعني أن أسباب الحل تكون موجودة ولو سكت الدستور عن ذلك في النصوص الخاصة بالحل، إذا كانت الأعمال التحضيرية قد ذكرتها أو أقر الفقهاء بوجودها من خلال تفسيراتهم وتحليلاتهم للنصوص الدستورية[1].

أما الالتزام بتسبيب قرار الحل فيقصد بهذه الضمانة أن يتضمن مرسوم الحل الأسباب التي استندت إليها الجهات المختصة في قرارها بحل البرلمان، وفي الواقع أن بعض الدساتير اتجهت إلى إلزام الجهة المختصة بالحل بذكر الأسباب التي أدت إلى الحل في صلب المرسوم الصادر بذلك. وإن هذا الالتزام قد يكون صريحاً عندما يوجد نص صريح في الدستور يلزم الجهة المختصة بأن يتضمن مرسوم الحل الأسباب والدوافع التي أدت إلى الحل في صلبه، أو يكون التسبيب ضمنياً إذا لم يلزم النص الدستوري الجهة المختصة بالحل صراحةً بتسبيب قرار الحل، ولكن مؤدى تطبيق النص الدستوري بشأن الحل يلزم هذه الجهة بتسبيب قرار الحل[2].

ومن بين الدساتير التي نصت على الالتزام الصريح بتسبيب قرار الحل الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م، حيث نصت المادة/٥٥/ منه على أنه" يعود لرئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عنها في المادتين ٦٥ و ٧٧ من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة"[3]. وكذلك أخذ المشرع الدستوري اللبناني بقاعدة التسبيب الضمني لقرار الحل وذلك في المادة (٤/٦٥) من الدستور والتي تنص على أنه : ".... ولا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى "[4].

---

[1] دانا عبد الكريم سعيد، حل البرلمان.....، مرجع سابق، ص ١٢٢.

[2] د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ١٠١-١٠٢.

فرح شاكر خدام الأسدي، حل البرلمان في الأنظمة النيابية، مرجع سابق، ص ١٢٠-١٢٣.

[3] المادة (٥٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[4] المادة (٦٥ / ٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

المطلب الثاني

حق الحل في الأنظمة البرلمانية المقارنة

تعددت الدول البرلمانية التي تبنت حق الحل كركيزة أساسية تقوم عليها، وسوف نتطرق في هذا المطلب إلى التطبيق العملي لحق الحل في الدول البرلمانية محل المقارنة بريطانيا والعراق ولبنان، وذلك من خلال الفروع التالية:

الفرع الأول: حق الحل في بريطانيا

الفرع الثاني: حق الحل في العراق ولبنان

الفرع الأول

حق الحل في بريطانيا

ارتبط نشوء حق الحل بظهور البرلمان الإنجليزي الذي لم تكن نيابته في أول الأمر محددة، أو بمعنى أخر لم يكن البرلمان الإنجليزي يدعى للاجتماع في دوراتٍ منتظمة. فكان الملك يدعو الشعب لانتخاب المجلس في أي وقت وكان البرلمان لا يستطيع بدء جلساته إلا في الوقت الذي يحدده الملك، ولا تستمر الجلسات بأكثر مما يريد، كما كان له حق ايقاف الحياة النيابية وتأخير اجتماع البرلمان إلى وقتٍ لاحق مما يؤدي إلى تعطيل الأنشطة المطروحة أمام البرلمان، وكان الملك يدعو البرلمان للانعقاد كلما دعت الضرورة لذلك ، ثم يقوم بحله بعد أيامٍ قليلة وإذا احتاج لدعوته مرةً أخرى قام بدعوة هيئة الناخبين لانتخاب برلمان جديد[1].

وقد خضعت مدة البرلمان الإنجليزي لتطوراتٍ جديدة لا سيما بعد اندلاع ثورة البرلمان المجيدة عام ١٦٨٨م التي نجحت في ترويض التاج، وكان أول هذه التطورات في عام ١٦٩٤ م عندما صدر لأول مرة قانون نظّم اجتماع البرلمان ومدته، وقد جعل هذا القانون الحد الأقصى لمدة البرلمان من ثلاث سنوات إلى سبع سنوات، وأخيراً صدر قانون جديد خفض مدة نيابة البرلمان من سبع سنوات إلى خمس سنوات تبدأ

[1] د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ١٧٠-١٧١.

من أول اجتماع للبرلمان بعد الانتخابات العامة وقد أطلق عليه اسم The parliament act 1911. وهذا القانون ما زال ساري المفعول فيما يتعلق بمدة نيابة البرلمان حتى الآن[1].

و نشأ حق الحل في إنجلترا سنة ١٧٨٤م، إذ نشب خلاف بين وزارة وليم بت وبين مجلس العموم بصدد إصدار مشروع قانون إصلاح إدارة الهند المقدم من قبل السيد فوكس الزعيم المنتمي إلى حزب الهويج المناهض لامتيازات التاج، وقد كانت الوزارة تؤيد وجهة نظر الملك التي تتعارض مع وجهة نظر مجلس العموم، ولقد طلب مجلس العموم من الملك إقالة الوزارة، إلا أن رئيس الوزارة استطاع بمهارته أن يتفق مع الملك على حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة، وكان من نتائج هذه الانتخابات أن فقدت المعارضة عدداً كبيراً من مقاعدها، وانتصر وليم بت انتصاراً تاماً، وبذلك انتهت المعركة، إذ أثبت الاستفتاء أن مجلس العموم لم يكن معبراً عن رأي الأمة في موقفه[2].

ومع التسليم بأهمية تطورات النظام الإنجليزي التي أدت إلى ظهور المسؤولية الوزارية السياسية، فإنها لم تكن التطورات النهائية الكافية لاستقرار نظام حكومة الوزارة النهائي، بل مرّ هذا النظام بتطور آخر يتمثل في أن تقرير المسؤولية السياسية للوزارة قد تغير، أو بمعنى آخر انتقل مصير الوزارات من مجلس العموم إلى هيئة الناخبين. وبيان ذلك أنه عند حدوث نزاع جدّي بين الوزارة والبرلمان، فإن للوزارة بدلاً من ان تستقيل ، حل مجلس العموم واستفتاء الناخبين من أفراد الشعب في هذا الخلاف، فإن أيدها الناخبون ظلت في مركزها، وإلا وجبت استقالتها، وتولت عندئذٍ المعارضة مقاليد الحكم. ومن هنا أصبحت الوزارة تستمد ثقتها لا من البرلمان و إنما من هيئة الناخبين[3].

---

[1] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٣٢١.

[2] د. يوسف راشد فليفل، وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين.....، مرجع سابق، ص ٦٣٣.

A . H. Birch, Representative and Responsible Government, op. cit, PP.133-134.

[3] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٣٢٤.

ولما كان رئيس الدولة في النظام السياسي الإنجليزي غير مسؤول، فإن تصرفاته في شؤون الدولة يجب ان يوقع عليها من قبل رئيس الوزراء والوزراء المختصين، فليس للملك حرية التصرف منفرداً في أمرٍ من الأمور وخاصة الحل، فأصبح يجري العمل على ضرورة الحصول على نصيحة الوزارة بالحل قبل اللجوء إليه من قبل التاج إعمالاً للمبدأ القائل:" حيث توجد السلطة توجد المسؤولية". ولكن الواقع الدستوري الإنجليزي أثبت عكس ذلك، باستخدام التاج حقه في الحل دون مشورة الوزراء في بعض الحالات، ثم انتقل حق الحل بعد ذلك إلى مجلس الوزراء أو بالأحرى إلى رئيس الوزراء[1].

والحل كما رأينا اتَّخذ إحدى صورتين ملكي أو وزاري في إنجلترا، فقد تطور الحل الملكي إلى حل وزاري، وهو الذي يجري العمل على استخدامه حالياً؛ وقد أصبح من حق رئيس الوزراء وحده أن يطلبه من الملكة كوسيلة لاستفتاء الشعب في الأمور والمسائل الهامة التي تتعلق بمستقبل البلاد ومجريات الحياة السياسية فيها، وقد أدَّى هذا الوضع إلى تحول النظام النيابي في إنجلترا إلى نظام شبه نيابي يمتزج بالديمقراطية شبه المباشرة بسبب اتباع أسلوب الاستفتاء الشعبي. والملك ليس مجبراً على الأخذ بنصيحة الوزارة بالحل مادام أنه يستطيع أن يجد وزارة أخرى مستعدة لإعطاء النصيحة المضادة، إلا أن ذلك لا يعني أنه يمكن للتاج أن يتصرف بدون نصيحة الوزراء المسؤولين وكذلك ليس صحيحاً القول بأن رئيس الوزراء يمكن أن يحل البرلمان في كل الظروف، كما أنه ليس صحيحاً أن الملك يستطيع في جميع الظروف أن يمنع الحل، فيمكن لرئيس الوزراء أن يطلب الحل فإذا وافق الملك يحل البرلمان أما إذا رفض الملك الحل ورفض بالمقابل رئيس الوزراء البقاء في الحكم، فعلى الملك أن يجد رئيس وزراء جديد وعند ذلك يكون الحكم في المشكلة لمجلس العموم، لأنه إذا رفض أن يمنح ثقته وتأييده لرئيس الوزراء الجديد، صار الملك مضطراً للموافقة على الحل[2].

---

[1] د. بشير علي محمد باز، حق حل المجلس النيابي، مرجع سابق، ص ١١٤.

[2] د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٣٢٧-٣٢٩.

وعلى الرغم من أن حق الحل ظهر قديماً كوسيلة من وسائل استبداد الملوك إلا أنه أصبح اليوم مظهراً من مظاهر الديمقراطية الصحيحة، لأنه عبارة عن استفتاء لهيئة الناخبين عندما تشعر الحكومة بطغيان هذه المجالس أو بخروجها عن إرادة الناخبين، وإن السلطة التنفيذية في المملكة المتحدة لجأت لحل مجلس العموم مراتٍ كثيرة عبر تاريخها الطويل.

وكما رأينا لا يمكن القول بأن سبباً وحيداً أدى إلى وقوع الحل باستمرار وإنما يقع في كل مرة بسبب مختلف، وفي بعض الأحيان فإن هناك عدة عوامل أو أسباب كانت تتدخل في وقوع الحل. وفيما يلي أمثلة لأحدث تطبيقات لحل البرلمان في المملكة المتحدة[1]:

١ -حل برلمان ١٩٩٢م في ٨ نيسان عام ١٩٩٧م في عهد رئيس الوزراء جون ميجر.

٢ -حل برلمان ١٩٩٧م في ١١ أيار عام ٢٠٠١م في عهد رئيس الوزراء توني بلير.

٣ -حل برلمان ٢٠٠١م في ١١ نيسان عام ٢٠٠٥م أيضاً في عهد رئيس الوزراء توني بلير، وكان سبب الحل يعود إلى خلاف بين الوزارة والمعارضة داخل مجلس العموم حول مسألة اشتراك بريطانيا في الحرب ضد العراق دون الحصول على تفويض شرعي من الأمم المتحدة.

٤ -وأحدث مثال للحل هو حل برلمان ٢٠١٥م في ٣ أيار عام ٢٠١٧م في عهد رئيسة الوزراء تيريزا ماي والدعوة إلى انتخابات برلمانية مبكرة قبل موعدها في عام ٢٠٢٠م وتأتي دعوة ماي على وقع أزمة الخروج من الاتحاد الأوروبي Brexit (from: Britain and exit) التي تشهدها بريطانيا حالياً. وقد فشلت رئيسة الوزراء البريطانية تيريزا ماي في التوصل لاتفاق لخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، مما عجل برحيلها من منصبها في ولايةٍ كانت مليئةً بالمتاعب ، واستلم رئاسة الوزراء بوريس جونسون في ٢٤ حزيران عام ٢٠١٩م، وقد دخلت في عهده أزمة البريكست مرحلةً جديدة بعد تصويت البرلمان لصالح منع الخروج من الاتحاد الأوروبي دون اتفاق، وعدم حصول رئيس الوزراء على موافقة العدد الكافي من النواب لإجراء

[1] للمزيد انظر: د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٣٣٦-٣٣٨.

انتخابات مبكرة؛ مما يضع البلاد أمام سيناريوهات محددة. وأصبحت قضية خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي أمراً يزداد صعوبةً مع مرور الأيام، فأمام حالة التوتر والاختناق السياسي في البلاد، تتأرجح السيناريوهات المحتملة ما بين خروج دون اتفاق، أو التخلي عن الفكرة برمتها، نتيجتان لن تقبل بهما قطاعات واسعة من الناخبين البريطانيين، وقد صرح جونسون أنه يعارض التمديد وأنه مستعد لإتمام الخروج من الاتحاد الأوروبي دون اتفاق إذا لزم الأمر. وفي حال مرور القانون الذي يمنع الخروج دون اتفاق فسيكون أمام الحكومة احتمالان، إما الذهاب إلى مفاوضات جديدة مع الاتحاد الأوروبي، أو تجاهل قانون أيده مجلس العموم سيلزم الحكومة بطلب تأخير موعد الخروج من الاتحاد ثلاثة أشهر بدلاً من الخروج دون اتفاق، أما في حالة عدم مرور القانون من مجلس اللوردات فإن الحكومة ستمضي في خيار الخروج دون اتفاق نهاية أكتوبر(تشرين الأول) أو لجوء المعارضة للتصويت بعدم الثقة في الحكومة الحالية. وقد أقر مجلس العموم البريطاني في ٢٠٢٠/١/٩م بشكل نهائي مشروع قانون الخروج من الاتحاد الأوروبي وصوّت المجلس على اتفاق" بريكست " الذي أبرمه رئيس الوزراء بوريس جونسون مع دول الاتحاد الأوروبي بعد ثلاث سنوات ونصف من التعثر. وتم تمرير نص الاتفاق بكل سهولة في المجلس، حيث يتمتع جونسون بأغلبية ساحقة في البرلمان منذ الانتخابات التشريعية في ديسمبر ٢٠١٩م، علماً أنه سيحال لتصديق مجلس اللوردات ثم تصدره الملكة. هذا ويبقى أن يصادق البرلمان الأوروبي على الاتفاق لتصبح المملكة المتحدة في ٣١ كانون الثاني أول دولة عضو تغادر الاتحاد الأوروبي، وتبدأ فترة انتقالية حتى نهاية عام ٢٠٢٠ بغرض تمكين بروكسل ولندن من الاستعداد لعلاقة المستقبل وسيستمر البريطانيون خلالها في تطبيق القواعد الأوروبية والاستفادة دون مشاركة من المؤسسات الأوروبية ودون الحق في القرار داخلها[١].

ومما سبق نرَّى أنَّ حق الحل قد استخدم بصورة متكررة في إنجلترا، ويتضح أيضاً أن غالبية العوامل التي تؤدي إلى الحل قد تحققت في هذا النظام، وإن المتتبع

[١] www. bbc.com /Arabic/amp/50871597.

بدقة لسير المؤسسات السياسية في المملكة المتحدة يلاحظ بوضوح أن التوازن المزعوم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا أثر له من الناحية العملية، فالنظام السياسي الإنجليزي أبعد ما يكون عن نظام تتوازن فيه السلطات، فنظام الحزبين السياسيين الرئيسيين مع توافر أغلبية لأحدهما في البرلمان(مجلس العموم) يمنح الحزب الفائز، وبالتالي الحكومة المنبثقة عنه، سلطات غير محدودة، ولهذا فإن التوازن النظري بين السلطتين المذكورتين قلّما يتحقق في التطبيق العملي ولهذا فهو قائم في ذهن وفكر الفقهاء، وهو من ابتداعهم وابتكارهم[1].

ونحن نؤيد ما ذهب إليه البعض الذي أكدَّ أنَّ هناك فجوة كبيرة بين النظرية والتطبيق العملي، فمن الواضح أن هناك اختلالاً في التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح هذه الأخيرة، وهذه حقيقة لا تخفى على أحد، وتكاد تكون ظاهرة عامة تشمل معظم الأنظمة السياسية المعاصرة[2].

الفرع الثاني

حق الحل في العراق ولبنان

سنتطرق لحق الحل في كل من العراق ولبنان تباعاً وفق ما يلي:

أولاً -حق الحل في العراق: يجمع أغلب الفقه الدستوري على اعتبار حق الحل أحد الدعائم الأساسية للنظام البرلماني، ولذلك تعمل الدساتير ذات التوجه البرلماني على الأخذ بهذا النهج ومنها الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م. ولكن المشرِّع الدستوري العراقي قد تبنى نظام المجلسين التشريعيين، مجلس النواب ومجلس الاتحاد، ولكن سبق وأن أشرنا إلى أن الدستور العراقي لم ينظم مجلس الاتحاد

---

[1] وهو ما حدا بعض الفقهاء إلى القول بتحول البرلمان إلى مجرد كلب حراسة برلماني، ولكن بلا أسنان بحكم وجود المسؤولية الوزارية ولا يمكن أن يلجأ البرلمان إلى سحب الثقة من الوزارة إلا ضد حكوماتٍ ائتلافية وهذه الحكومات نادرة الوجود حيث تكون معرضة للانهيار ومهددة بالسقوط لأنها غير مؤيدة بأغلبية برلمانية . انظر:

Birch, representative and responsible government, op. cit, P.150

د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية....، مرجع سابق، ص ٣٤٠.

[2] المرجع السابق نفسه، ص ٣٤١.

بالشكل المطلوب، إذ لم يبين تفاصيل تشكيلاته، واختيار أعضائه وصلاحياته، وأناط ذلك بمجلس النواب بأن ينظمه بقانون يصدره بأغلبية ثلثي أعضائه، وهذا ما يقلل من مكانة مجلس الاتحاد. وحالياً يمارس مجلس النواب كل صلاحيات البرلمان ومن ضمنها صلاحيات مجلس الاتحاد وذلك لأن هذا المجلس غائب ومعطل حالياً بسبب الخلافات الدائمة بين الكتل السياسية وأزمة الثقة فيما بينهم، لذلك سنتطرق إلى حق حل مجلس النواب العراقي فقط.

على الرغم من أن الدستور العراقي أقر بحق حل مجلس النواب، إلا أنه عند التعمق في نص المادة المتعلقة بحق الحل، وهي المادة /٦٤/ منه، فقد أراد المشرع الدستوري وضع حق الحل بيد مجلس النواب نفسه، أي أن مجلس النواب يحل نفسه بموافقته هو وليس بموافقة السلطة التنفيذية المتمثلة برئيس الجمهورية ورئيس الوزراء، حيث نصت المادة / ٦٤ / على أن[1]: أولاً : يُحل مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بناءً على طلبٍ من ثلث أعضائه، أو طلب من رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولا يجوز حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً :يدعو رئيس الجمهورية، عند حل مجلس النواب، إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدةٍ أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويعد مجلس الوزراء في هذه الحالة مُستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية.

ومن نص هذه المادة لا نجد إقراراً بحق السلطة التنفيذية بحل المجلس مثلما كان الوضع عليه في بريطانيا ولبنان، فإذا ما أرادت الحكومة حل المجلس النيابي لأي سببٍ كان فإن مهمتها تكمن في الطلب من المجلس النيابي ليحل نفسه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، أي أن قرار الحل النهائي للمجلس وليس بيد الحكومة ولا رئيس الجمهورية و إنما يعود هذا الاختصاص إلى مجلس النواب نفسه، وهذا ما يدعى بالحل الذاتي للبرلمان، وبذلك فقدت الحكومة وسيلة مقررة في النظام البرلماني لمواجهة السلطة التشريعية، وإذا قدمت طلب حل المجلس وتم حله

[1] المادة (٦٤) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس فإن مجلس الوزراء يعد مستقيلاً ويواصل تصريف الأعمال اليومية. وإن هذا الوضع يمكن أن يؤدي إلى هيمنة السلطة التشريعية ومن الممكن أن ينحرف النظام البرلماني العراقي بشكلٍ كبير ويبتعد عن النظام البرلماني التقليدي باتجاه النظام المجلسي.

ومن المادة المذكورة أعلاه نجد أن الدستور العراقي قد أورد قيوداً على استعمال حق الحل، ويتمثل القيد الأول في اشتراط أن يحظى الطلب المقدم من رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية، و يتجسد القيد الثاني في حظر حل المجلس في أثناء مدة استجواب رئيس مجلس الوزراء. أما الجهة المختصة بالفصل باقتراح الحل فقد أعطى الدستور مجلس النواب نفسه صلاحية الفصل في طلب حله، على أن يصدر قرار الحل بموافقة الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

وكذلك نجد أن هنالك إمكانية لحدوث تقديم طلب حل مجلس النواب من الجهات التي حددها الدستور في المادة السابقة وهي ثلث أعضاء المجلس، أو رئيس مجلس الوزراء وبموافقة رئيس الجمهورية، ولكن هناك صعوبة بالغة بحدوث موافقة مجلس النواب على حل نفسه بنفسه أياً كانت الجهة التي تقدمت باقتراح الحل، فالمنطق يقول أن مجلس النواب في هذه الحالة يحمل صفتين، صفته كأحد أطراف المنازعة، وصفته كحكم، إذ يختص بالفصل في طلب حله وبالتالي فإننا نؤيد الرأي الذي يقول أن هذا النص سيبقى معطلاً من الناحية العملية، وسيترتب عليه النتائج التالية[1]:

١ -افتقاد النظام البرلماني لإحدى الوسائل الأساسية التي تحقق التوازن بين السلطات.

٢ -افتقاد السلطة التنفيذية (رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية) لأية وسيلة عملية فعالة من شأنها التأثير على مجلس النواب.

٣ -امتلاك مجلس النواب وسائل للتأثير على السلطة التنفيذية بجهازيها (مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية).

---

[1] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية...، مرجع سابق، ص ١٨١.

٤ -رجحان كفة مجلس النواب على كفة مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية.

أما الإجراءات اللاحقة لحق الحل ، فعندما يحل مجلس النواب، يدعو رئيس الجمهورية بموجب المادة (٦٤/ ثانياً) السابقة الذكر إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل.

وعلى الرغم من عدم وجود تطبيقات لحل مجلس النواب لحد الآن، إلا أن هناك مطالبة باللجوء إليه من قبل الجهات والكتل السياسية بين الحين والآخر. فمن الطروحات بهذا الشأن ما لوّح به رئيس الوزراء نوري المالكي في ٢٠١١/٥/١١م خلال مؤتمر في مبنى رئاسة الوزراء بتقديم استقالته وإسقاط الحكومة والمطالبة بحل مجلس النواب في حال رأى أن لا فائدة منه مشيراً إلى أن التحالف الوطني مشترك في مجلس النواب ب(١٥٩) مقعداً ومن حق هذه الكتلة أن تستثمر حقها في المطالبة بحل مجلس النواب[١]. وفي مؤتمر صحفي بمبنى البرلمان في ٢٠١١/٥/١٣م ردّ رئيس مجلس النواب أسامة النجيفي على تلويح رئيس الحكومة بحل البرلمان وإقالة الحكومة مؤكداً أن أية جهة لا تستطيع أن تحل مجلس النواب إلا مجلس النواب نفسه[٢].

ثانياً -حق الحل في لبنان: لقد لعبت الخلافات السياسية بين أبناء الشعب الواحد دوراً كبيراً في عدم استقرار البرلمان في لبنان، فمنذ أن تبنى النظام الدستوري اللبناني تطبيق النظام البرلماني والطائفية تسيطر على كافة المجالس النيابية بطريقة لا يمكن معها لأي برلمان أن يوفر لنفسه الاستقرار المنشود. وأصبح البرلمان مرتعاً خصباً للصراعات الطائفية بين الفئات المختلفة. وقد عانى لبنان من عاملين كان لهما بالغ الأثر في عدم استقرار المجالس النيابية، وقد تجلى العامل الأول في الحرص على التعديل المتوالي لقوانين الانتخاب وكان أخرها عام ٢٠١٧م وما يصاحب ذلك من حل البرلمان لإعادة تشكيله طبقاً للقانون الجديد. وتمثل العامل الثاني في الدور الواضح

---

[١] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة.....، مرجع سابق، ص ٢٩١.

[٢] أسامة النجيفي، لا يستطيع أحد حل مجلس النواب إلا المجلس نفسه، منشور بتاريخ ٢٠١١/٥/١٣م على الموقع الإلكتروني : https:// www. Alsumaria. Tv/ mobile/ news/ 41661/ Iraq-news.

تم زيارة الموقع في ٨/١٨ / ٢٠١٨م.

الذي لعبه الاستعمار حيث كان حجرة عثرة أمام استقرار المؤسسات الدستورية في لبنان[1].

وإنَّ حل البرلمان هو من الوسائل الهامة التي تضعها الدساتير البرلمانية تحت تصرف الحكومة في مواجهة المجلس النيابي، فقد ورد النص على هذا الحق في المادة /٥٥/ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته حيث نصت على أنه[2]:" يعود لرئيس الجمهورية، في الحالات المنصوص عنها في المادتين ٦٥ و ٧٧ من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة. فإذا قرر مجلس الوزراء، بناءً على ذلك، حل المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل، وفي هذه الحال تجتمع الهيئات الانتخابية وفقاً لأحكام المادة الخامسة والعشرين من الدستور ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب. و تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد. وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في المادة الخامسة والعشرين من الدستور يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور".

وهذه المادة السابقة تتضمن حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب، وقد اتفق الفقه على أن هذا النص، يعني تقرير الحل بنوعيه الرئاسي والوزاري حيث أن المبادئ المسلم بها في النظام البرلماني تعطي الحق لرئيس الدولة في حل البرلمان لتحقيق إرادة الناخبين، إذا انحرف البرلمان المؤيد للوزارة عن إرادة هذه الهيئة. ولا يجوز الخروج على هذا المبدأ إلا إذا وجد نص صريح يمنع رئيس الدولة من اللجوء لحقه في الحل الرئاسي، وإن الأخذ بالحل الرئاسي يتفق مع إعطاء رئيس الجمهورية الحق في عزل الوزارة بأمر جمهوري حيث أن هذا العزل يستتبع حكماً حل البرلمان

[1] د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

[2] المادة (٥٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

حلاً رئاسياً. وعليه فإن الدستور يكون قد أخذ بالحل الرئاسي إلى جانب الحل الوزاري[1].

أما الشروط التي تضمنها حق السلطة التنفيذية بحل المجلس النيابي والواردة في المواد / ٥٥ -٦٥ - ٧٧ / من الدستور اللبناني فهي[2]:

١ -طلب رئيس الجمهورية من مجلس الوزراء حل مجلس النواب، وهذا الطلب شرط أساسي لصدور قرار من مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء مدة النيابة.

٢ -قرار مجلس الوزراء بحل المجلس النيابي بأكثرية ثلثي أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها باعتبار أن حل المجلس النيابي هو من المواضيع الأساسية التي أشارت إليها الفقرة الخامسة من المادة/٦٥/. وهكذا لا يستطيع مجلس الوزراء حل المجلس النيابي بدون مبادرة من رئيس الجمهورية، ورئيس الجمهورية لا يستطيع إصدار مرسوم الحل دون موافقة مجلس الوزراء، الأمر الذي يعني أن قيام التعاون بينهما ضروري لحل مجلس النواب.

٣ -تحديد الأسباب التي يعود فيها للسلطة التنفيذية حل مجلس النواب بشكلٍ واضح وهي امتناع مجلس النواب، لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طول عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال رد المجلس النيابي الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل[3]. وفي حال إصرار مجلس النواب على مشروع تعديل الدستور بعد قراءة ثانية لهذا المشروع وإقراره بغالبية ثلاثة أرباع المجلس النيابي فلرئيس الجمهورية إما إجابة المجلس إلى رغبته وإصدار التعديل أو الطلب من مجلس الوزراء حل المجلس النيابي وإجراء انتخابات جديدة في خلال ثلاثة أشهر[4].

---

[1] د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٨٤.

[2] د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٥٠٥-٥٠٦.

[3] المادة (٦٥ /٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[4] المادة (٧٧) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

٤ -لا تجوز ممارسة حق حل المجلس النيابي مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حله في المرة الأولى[١].

٥ -صدور مرسوم الحل عن رئيس الجمهورية حاملاً توقيعه وتوقيع رئيس الحكومة والوزراء المختصين، ومتضمناً دعوة الهيئات الانتخابية في موعد محدد وفقاً للمادة /٢٤/ وتنتهي في مدة لا تتجاوز الثلاثة أشهر[٢].

٦ -دعوة المجلس النيابي للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان نتائج الانتخابات.

٧ -استمرار هيئة المجلس النيابي في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس نيابي جديد وفي حال عدم إجراء الانتخابات ضمن المهلة المحددة دستورياً يعتبر الحل كأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة صلاحياته[٣].

إنَّ هذه الشروط السابقة تشكل ضمانة أكيدة لحسن استخدام حق الحل، مما يجعل المجلس النيابي يمارس صلاحياته باطمئنان تام، ولا تجوز معاودة ممارسة حق الحل مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى. وهذا بديهي لأن المجلس الجديد يعبر عن رأي الشعب، فإذا جاء هذا المجلس بمواقف مماثلة لمواقف المجلس السابق فهذا يعني بأن الشعب يؤيد سياسة المجلس السابق ولا يجوز بالتالي تحدي إرادة الشعب بحل المجلس الجديد للأسباب ذاتها التي دعت إلى حل المجلس الأول. وبالتالي فإن الدستور اللبناني بعد تعديلاته في ١٩٩٠/٩/٢١م قد قيد إلى أبعد الحدود حق السلطة التنفيذية في حل المجلس النيابي، حتى لا نقول ألغاه عملياً، لأن الشروط التي نص عليها من اجل مشروعية الحل يتعذر جداً حدوثها[٤].

---

[١] المادة (٦٥ /٤) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[٢] المادة (٢٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[٣] المادة (٥٥) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته.

[٤] د. هناء صوفي عبد الحي، النظام السياسي والدستوري في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٩٣. وقد مرت لبنان بسبب النظام الطائفي السائد فيها بتجربة تعديل قوانين الانتخاب أكثر من مرة وأخرها عام ٢٠١٧م ورافقها في معظم الأحوال حل المجلس النيابي مما يعني بأن هذه التعديلات كانت هي الدافع من وراء الحل، ولكن العامل الأهم وهو أن سلطات الاحتلال قد لعبت دوراً خطيراً في العمل على تقويض الحياة السياسية اللبنانية حيث لعبت إرادة المفوض السامي دوراً كبيراً في حل المجلس عام ١٩٢٢م وتم حل البرلمان في عام ١٩٢٩م وتم العصف بالحياة النيابية برمتها وقتها. وقد استمر هذا التأثير في ظل المجلس الذي أنشأ عام=

ومن هنا يظهر الخلل الواضح في التساوي والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التشريعية، فالسلطة التنفيذية لم يعد بإمكانها عند الضرورة مواجهة المجلس النيابي عن طريق حله، إلا في حالات محددة يندر حدوثها، بينما بقي في مقدور السلطة التشريعية مراقبة ومحاسبة الحكومة بعدة وسائل أبرزها المسؤولية السياسية.

ومما سبق نجد أن هناك مبالغة كبيرة في حالات الحل والشروط اللازمة لحدوثه وذلك لأنه يؤدي إلى خرق مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وبالتالي هيمنة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية مما يؤدي إلى أن يتخذ النظام السياسي اللبناني منحاً باتجاه النظام المجلسي.

وبعد أن انتهينا من دراسة حل البرلمان في الأنظمة البرلمانية المقارنة، نجد رجحان كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في بريطانيا فلم يعد بإمكان البرلمان مساءلة الحكومة سياسياً وذلك لأنها حائزة على مساندة الأغلبية البرلمانية وبالتالي من الصعوبة أن يتم سحب الثقة منها في ظل دعم هذه الأغلبية ووجودها، ولم يعد حل البرلمان وسيلة تلجأ إليها الحكومة لمواجهة هيمنته، فهي على ثقة تامة من أن الأغلبية البرلمانية في مجلس العموم لن تخذلها وستقف إلى جانبها. وتستمد الحكومة ثقتها كما رأينا من هيئة الناخبين التي أصبحت بمثابة الحكم في حسم الخلافات السياسية بين الحكومة والبرلمان. وهذا على العكس تماماً كما رأينا في العراق فإن حل البرلمان هو حل ذاتي أي أن البرلمان العراقي هو من يقوم بحل نفسه مهما كانت الجهة التي تقدمت باقتراح الحل، وبالتالي فإن ذلك يؤدي إلى افتقار النظام العراقي لإحدى الوسائل المهمة التي تؤدي إلى تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ورجحان كفة مجلس النواب على السلطة التنفيذية. أما في

=١٩٣٧م حيث لعبت إرادة المفوض السامي أيضاً دوراً في حله. وعلى حد تعبير العميد سليمان الطماوي أن هذا الأثر الاستعماري في البلدان العربية سوف يظل لفترة قادمة ولن يزول أثره إلا بمزيد من الديمقراطية. انظر: د. خالد عباس مسلم، حق الحل في النظام النيابي البرلماني، مرجع سابق، ص ٣٠٠-٣٠١.

لبنان فبالرغم من أنه أخذ بالحل الرئاسي إلى جانب الحل الوزاري، لكن المشرع الدستوري اللبناني وضع شروط وقيود على ممارسة هذا الحل كما مرّ معنا حتى لم تعد تستطيع السلطة التنفيذية مواجهة البرلمان، واتجه النظام السياسي اللبناني باتجاه النظام المجلسي والذي يشكل خرقاً واضحاً لمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية والتي تعد من الركائز الأساسية في أي نظام برلماني.

وفي نهاية هذا الفصل الذي تحدثنا فيه عن دور السلطة التنفيذية المتزايد وانعكاسه على تراجع دور البرلمان ، فإننا نجد أن هنالك عدة أسباب أدت إلى تعاظم دورها في الأنظمة المعاصرة وإحدى هذه المظاهر التي أدت إلى تزايد دور السلطة التنفيذية هو تغير المفهوم الديمقراطي وخروجه من المحتوى السياسي المتمثل بحماية الحقوق والحريات الفردية إلى محتوىً اقتصادي واجتماعي يتمثل بتدخل الدولة في تحقيق الرفاهية وتوفير مستوى معيشة للمواطنين. وما أدى إلى تأصيل هذه النتيجة هو تطور دور الدولة بعد الحرب العالمية الأولى وفي أعقاب الحرب العالمية الثانية وتوسيع مهامها وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة. وقد كان للتقدم والتطور التكنولوجي دوراً كبيراً في تدخل الدولة، حيث ظهرت عدة مجالات لا يستطيع الأفراد ولا غيرهم من الهيئات أن تطرقها فأصبحت رهناً بالدولة. وقد ترتب على هذا التطور انحسار الديمقراطية الكلاسيكية التي عجزت عن مسايرة ما مرت به المجتمعات الصناعية المتقدمة من ظروف تمثلت في العديد من المشكلات الاقتصادية والاجتماعية والفنية. وقد رأى البعض[1] أن هناك عدة عوامل مجتمعة او منفردة عملت على ازدياد نفوذ وأهمية السلطة التنفيذية وهي:

١ -كانت السلطة التنفيذية ممثلةً بوجود الملك كرئيس أعلى وفعلي في الدولة وأصبح منذ فترة ليست بالبعيدة وخاصةً في أوروبا رمزاً لا حول له ولا قوة إلا إسمياً. كما أن السلطة أصبحت جمهورية ملكية في كثير من الدول الأوروبية مما أدى إلى

[1] د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، مرجع سابق، ص ٣١٢ وما بعدها. وللمزيد من التفاصيل راجع: د. مهند العبود، النظرية الليبرالية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٣٨٧ وما بعدها.

ضرورة قبول قضايا مهمة من الشعب بانتخاب رئيس أعلى للدولة يكون حكماً رئيساً للجمهورية وليس بملك أي يتم انتخابه عن طريق الشعب.

٢ -تطور الإدارة المنظمة للمصالح العامة في المجتمع : حيث كانت السلطة التشريعية تعبر عن الرغبات العامة في المجتمع دون الاهتمام بالمواضيع التفصيلية والفرعية لكيفية تحقيق وضمان الأمور العامة، أما السلطة التنفيذية فكانت لديها الوسائل التي تستطيع أن تشرف وتدير المصالح العامة بما لديها من موظفين واختصاصيين في كافة الشؤون فهي كانت أكثر تماساً مع الشعب وذلك لتوفر المعلومات والتفاصيل لديها[١].

٣ -ضرورات العمل المباشر والسريع: ففي عالم سريع التغير في المتطلبات والحاجات ومعقد في العلاقات بين الأجزاء المتضاربة المصالح لا يصار إلى التوفيق وحل المشاكل بصورة جيدة وفعالة إلا بوجود جهاز يتولى عمله بصورة متوازية في السرعة والتخصص لمجابهة المشاكل المتزايدة لضمان سير النظام السياسي، وذلك باتخاذ القرارات الحاسمة. فلا يتصور إمكانية قيام البرلمان بأعضائه الكثيري العدد وبمناقشاته الطويلة بتقديمه حلول عاجلة وإنجازات حاسمة لكافة أو حتى لغالبية المشاكل والأزمات والقضايا المعروضة عليه. لهذا وبمثل ما أصبحت الحكومة متصدرة عملياً في المواقع الأمامية لمجابهة المشاكل أضحى للبرلمان دور لا يتعدى في كثير من الأحوال عن كونه دور مراقبة وتصديق وحتى في أكثر الأنظمة الديمقراطية عراقةً.

٤ -إن تقدم وسائل الإعلام بمختلف أشكالها و وسائلها ساعد في إبراز شخصيات منفردة جذابة للجماهير بينما الحال يختلف مع البرلمانيين الذين لم يعتمدوا كثيراً

---

[١] وفي ظل هذا التطور تحتاج موضوعات القوانين إلى الخبراء والمتخصصين في كافة المجالات لإعدادها وصياغتها لمواجهة هذا التقدم، إلا أن مثل هذه الخبرات والتخصص قد لا تتوافر لدى البرلمان، حيث أن لتكوين البرلمان دور في ذلك إذ تحكمه الاعتبارات الديمقراطية التي قد لا تشترط لعضويتها توافر تخصص أو خبرة معينة، ففي بعض الدساتير يشترط الحد الأدنى من العلم والمعرفة، ويساعد هذا الوضع على تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بتقديم مشروعات القوانين التي تتناسب مع هذا التطور وأصبح عمل عضو البرلمان أن يناقش فقط الصياغة القانونية المقدمة. انظر: سفيان بن معمر، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٦٣.

ولم يطوروا الالتجاء إلى هذه الوسائل الإعلامية في شد الجماهير لهم، فمن الناحية النفسية يشعر الأفراد بانجذاب إلى حاكم واحد، وليس إلى مجموعة من البرلمانيين لا تحديد من بينهم لمن يتولى حقيقةً السلطة[1].

٥ - النظام الحزبي في مختلف صوره ومسألة الانضباط الحزبي من خلال سيطرة الحزب على أنصاره في البرلمان، فيغلب عضو البرلمان المصالح الحزبية على الصالح العام ما يترتب عليه ضعف البرلمان في أداء وظائفه والفصل بين السلطات باتجاه تركيز السلطة. فقد يلعب النظام الحزبي دوراً فعالاً و يؤدي في التطبيق العملي إلى سيطرة السلطة التنفيذية على البرلمان، ففي نظام الثنائية الحزبية كما في إنجلترا فإن الحزب المنتصر في الانتخابات سوف يسيطر على السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويؤدي عملياً إلى تركيز السلطات في يد الحكومة، حيث يقتضي تشكيل الحكومة من بين أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية وليس أمام رئيس الدولة (الملك) إلى أن يكلف رئيس الحزب الفائز بتشكيل الحكومة، والتي تتميز بأنها حكومة متجانسة لأنها تشكل من حزب واحد وبرئاسة زعيم الحزب[2].

وفي نظام تعدد الأحزاب فإن التنافس بين الكتل الحزبية للوصول إلى السلطة والفوز في الانتخابات واستلام الحكم عن طريق الأغلبية ، وفي حال حصل ذلك أن يظفر أحد الأحزاب بالأغلبية البرلمانية، فهنا نكون أمام حكومة ائتلافية مكونة من غالبية الأحزاب رغم تباين اتجاهاتها السياسية، كما هو الحال عليه في العراق ففي الانتخابات البرلمانية لعام ٢٠٠٥م و عام ٢٠١٠م لم يتمكن أي كيان سياسي من الفوز بأغلبية برلمانية لذلك تم تشكيل حكومات ائتلافية تمثل كافة الأحزاب السياسية الممثلة في البرلمان فكانت وزارات ضعيفة وكان سبب ذلك الوضع

---

[1] فقد سيطرت السلطة التنفيذية على هذه الوسائل مما ساعدها في الاستعانة بالرأي العام في حسم كثير من القضايا في المجالات كافةً ويرى الدكتور عبد الله ابراهيم ناصف أن اختيار الحكومة للوقت المناسب لطرح موضوع على الاستفتاء أو لاتخاذ قرار سياسي هام أو لإجراء انتخابات عامة يعتبر ميزة تتفوق بها السلطة التنفيذية على البرلمان. انظر: د. عبد الله ابراهيم ناصف، مدى توزان السلطة السياسية مع المسؤولية...، مرجع سابق، ص ٢٣٣.

[2] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان....، مرجع سابق، ص ٢٩٧-٢٩٨.

السياسي والاجتماعي والأمني في العراق[1]. وعلى الرغم من تشكيل حكومة ائتلافية غير متجانسة في ظل تعدد الأحزاب كما رأينا في العراق فإن هناك من يرى أن هذا الأمر ينعكس على تقوية مركز البرلمان واقتصار دور الحكومة على تنفيذ ما تصل إليه مجموعة الأحزاب المؤتلفة من القوانين، ولكن على العكس تماماً فمن الناحية العملية على الأقل بالنسبة للعراق ورغم تعدد الأحزاب داخل مجلس النواب وتشكيل حكومة ائتلافية كما في دورة ٢٠٠٥م و ٢٠١٠م فلم يؤدي هذا الوضع إلى تقوية مركز البرلمان لأننا رأينا أن أغلبية القوانين الصادرة عن مجلس النواب العراقي ذات مصدر حكومي، فضلاً عن الدور الرقابي الضعيف للبرلمان على الحكومة، وإن النظام الحزبي ساعد على قيام حكومة وطنية مساندة من الأغلبية الكبيرة في البرلمان، وعلى الرغم من أن هذه الأغلبية غير مستقرة لأنها رهن باستمرار التحالف الذي قد ينهار بسبب الخلافات التي تحصل بين مكوناته، وذلك لأن تلك المكونات تفضل الاشتراك في السلطة لتحقيق المكاسب بدلاً من قيامها بدور المعارضة السياسية في البرلمان. ونصل إلى نتيجة مهمة وهي أن غياب المعارضة الفعالة كما في بريطانيا داخل البرلمان هو عامل مساعد ومهم لصالح هيمنة السلطة التنفيذية.

[1] د. كريم لفته مشاري، المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٨٠. وهذا يشابه ما حصل في الدورة الانتخابية الأخيرة عام ٢٠١٨م حيث ازدادت المقاعد البرلمانية إلى (٣٢٩) مقعداً، وجاءت النتائج كالتالي: تحالف سائرون (التيار الصدري والحزب الشيوعي وتكنوقراط مدنيين) ٥٤ مقعد، تحالف الفتح يضم فصائل الحشد الشعبي ٤٨ مقعد، ائتلاف النصر ٤٢ مقعد، ائتلاف دولة القانون٢٥ مقعد ، الحزب الديمقراطي الكردستاني ٢٥ مقعد، ائتلاف الوطنية ٢١ مقعد، تيار الحكمة ١٩ مقعد، حزب الاتحاد الوطني الكردستاني ١٨ مقعد، تحالف القرار العراقي ١٤ مقعد، الأقليات ٩ مقاعد ٥ للمكون= = المسيحي وكل من المكونات التالية: الشبكي والأيزيدي والصابئي والفيلي على مقعد لكل واحد ، آخرون ٥٤ مقعد . ومما سبق نرى أنه لا يستطيع تحالف سائرون الذي حاز على أكبر عدد من المقاعد تشكيل الحكومة بفعل تحالفات بين الكتل البرلمانية لأنها تحتاج إلى ١٦٥ مقعداً من إجمالي مقاعد البرلمان البالغة ٣٢٩ مقعداً.

المبحث الثالث

مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في الأنظمة المقارنة

إنَّ البحث في مدى تحقق النظام البرلماني في دساتير الدول محل المقارنة يتطلب أن نبين مدى الأخذ بالأسس العامة للنظام البرلماني، ومدى تحقق التوازن المنشود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ومقارنته بالنظام البرلماني في بريطانيا مهد النظام النيابي البرلماني بامتياز ، وذلك في المطلبين الآتيين:

المطلب الأول: مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في بريطانيا

المطلب الثاني: مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في العراق ولبنان

المطلب الأول
مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في بريطانيا

رأينا فيما سبق أن نشأة النظام البرلماني ومهده الأول كانت بريطانيا، وقد تحددت أسسه و خصائصه وميزاته فيها، ولقد مرّ النظام البرلماني بتطوراتٍ كثيرة وفترةٍ طويلة قبل أن يستقر على الشكل الذي هو عليه اليوم، وكذلك الحال بالنسبة للدول التي اقتبست هذا النظام عن بريطانيا كالعراق ولبنان، لذلك سندرس مدى تحقق النظام البرلماني في بريطانيا وموائمته للديمقراطية المعاصرة، وأسباب نجاحه فيها فيما يلي:

الفرع الأول: تقييم النظام البرلماني البريطاني

الفرع الثاني: عوامل نجاح النظام البرلماني في بريطانيا

الفرع الأول
تقييم النظام البرلماني البريطاني

تعتبر بريطانيا مهد الديمقراطية النيابية، والتي تعتمد على وجود مجلس نيابي أو برلمان منتخب يمثل الشعب ويقوم بوظيفة التشريع والرقابة على السلطة التنفيذية، و وزارة تنبثق عن البرلمان، وتعتمد على أغلبية حزبية من أعضاء البرلمان، وتعتبر إنجلترا مصدر الحكم النيابي البرلماني والذي انتشر في الديمقراطيات الغربية، سواء التي تأخذ منها بالنظام الملكي كالدول الإسكندنافية وبلجيكا وهولندا، أو التي تأخذ بالنظام الجمهوري مثل فرنسا في الجمهورية الثالثة.

ويضم البرلمان البريطاني مجلسين هما مجلس اللوردات ومجلس العموم، وقد رأينا أن ظهور مجلس اللوردات في الحياة السياسية البريطانية كان أسبق من ظهور مجلس العموم؛ ويرجع أصله إلى مجلس العقلاء من النبلاء وحاملي السلاح ومرافقي الملك في حروبه منذ عهد ملوك الساكسون، وهو المجلس الذي كان يقدم المشورة للملك، أما مجلس العموم فقد ظهر نتيجة احتياج الملك للأموال والحاجة إلى فرض

الضرائب وجبايتها. ومع مرور الزمن فقد تطور البرلمان البريطاني فأصبح مجلس العموم هو المجلس الأول ليس اسماً وتشكيلاً فحسب، بل من حيث الوظائف التي يقوم بها، فيتساوى مجلس العموم مع مجلس اللوردات في وظائف التشريع العادي، ولكن لمجلس العموم وحده حق إصدار التشريعات المالية، وفرض الضرائب، ودور مجلس اللوردات في هذه التشريعات الأخيرة إنما هو دور شكلي، إذ ترسل إليه التشريعات بعد موافقة مجلس العموم عليها للإحاطة[1].

ويعتبر مجلس الوزراء البريطاني، بل والوزارة بأكملها مسؤولة مسؤولية جماعية، وكذلك فإن كل وزير فيها يعتبر مسؤولاً عن إدارة الوزارة التي يرأسها، ويتميز النظام السياسي البريطاني بوجود حزبين رئيسيين هما حزب المحافظين وحزب العمال، ولكن على الرغم من وجود نظام الحزبين في بريطانيا فإن ذلك لا يمنع ظهور أحزاب أخرى، ولكن لا تستطيع هذه الأحزاب الوصول إلى مناصب الحكم وتولي الوزارة لأن هذه المناصب هي من احتكار الحزبين الرئيسيين تبعاً للأغلبية التي تظهر في مجلس العموم. فمن ناحية فلم يعد لمبدأ المسؤولية الوزارية سوى وجود شكلي، ذلك أن انتماء الحكومة للحزب وقيامها بتطبيق برنامجه أدى إلى فرض سيطرتها وهيمنتها على البرلمان، وأصبحت الحكومة لا تخشى موضوع حجب الثقة لأنها تستند إلى أكثرية حزبية، ومن ناحيةٍ أخرى فإن الحكومة الإنجليزية تلجأ غالباً إلى حل البرلمان قبل نهاية ولايته إما للرغبة في تجديد البرلمان، وبهذا تضمن الحكومة أن الرأي العام يقف إلى جانبها موقف الداعم والمؤيد لاتجاهها، أو لرغبة الحكومة في الاحتكام إلى الشعب ذاته في المسائل المؤثرة والهامة التي ينشب حولها الخلاف بين الحكومة والمعارضة فيكون الحل بإجراء الانتخابات الجديدة لمجلس العموم بمثابة استفتاء شعبي حول سياسة الحكومة[2].

والحكومة تتمتع في النظام الإنجليزي باستقرار سياسي لم تشهده حكومة في دولٍ أخرى ذات أنظمة برلمانية، إنها تملك جميع الإمكانات التي تساعدها على

---

[1] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ٢٠٦-٢٠٨.

[2] د. السيد صبري، حكومة الوزارة، مرجع سابق، ص ١٧٢ وما بعدها.

تنفيذ سياستها، هذه القوة التي تملكها الحكومة ناتجة عن الصفة المزدوجة لرئيسها فهو الوزير الأول ويكون في نفس الوقت زعيم الحزب الحائز على الأكثرية البرلمانية، هذا الوضع يؤمن له وضعاً قوياً متميزاً، يعطي له القدرة على تبني سياسة جديدة دون أن يخشى سحب الثقة لا من حكومته ولا من المعارضة. هذا فضلاً عن أن اتفاق وجهات النظر بين الوزير الأول والأكثرية البرلمانية المنفذة لسياسة الحزب أعطت الحكومة فرصة الحصول على كافة الوسائل اللازمة لتنفيذ سياستها ومن بينها عمل القانون، فجمعت الحكومة بيدها السلطة التنفيذية وجزء كبير من السلطة التشريعية فأصبح لها سلطة كبيرة على مجلس العموم ذاته، وهناك عدة اعتبارات مهدت الطريق لخلق هذه الظاهرة لعل أهمها تعقد المشاكل واتساع نشاط الدولة وتعدد ميادينه بسبب تدخلها في شتى مجالات النشاط وتعذر قيام التشريعات الصادرة من البرلمان بتنظيم كافة التفصيلات ودقائق الأمور[1].

وهذا الوضع المتميز للحكومة أدى إلى قيام بعض المراقبين السياسيين بالقول بأن السلطة تتركز في بريطانيا في يد هذه الهيئة إلى الحد الذي دفع بالشارع الإنجليزي إلى التذمر من الديكتاتورية الوزارية[2].

ولكن يظهر التساؤل عن مصدر قوة الحكومة البريطانية ورجحانها وهيمنتها على السلطة التشريعية (البرلمان) في النظام الإنجليزي؟ والجواب هو أن المصدر الحقيقي لسلطة الحكومة المتزايدة في النظام الدستوري الإنجليزي تتمثل في نيلها ثقة الشعب الإنجليزي، حيث أن الشعب الإنجليزي هو الذي يختار الحكومة بطريق غير مباشر، حيث إن الناخب الإنجليزي عليه أن يختار نائباً من المرشحين في دائرته الانتخابية، ولكنه يضع في اعتباره وهو يقوم بالتصويت لنائب محدد وجود الثنائية

---

[1] د. اسماعيل البدوي، اختصاصات السلطة التنفيذية....، مرجع سابق، ص ٤٣٤-٤٣٦.

[2] وعلى الرغم من وصف الحكومة بالديكتاتورية أو ديكتاتورية الوزير الأول هو أمر ينطوي على تجاوز، لأن هنالك عوامل خاصة بإنجلترا تباعد بين الوزير الأول وأي اتجاه ديكتاتوري، وهذه العوامل حافظت على الطابع البرلماني الذي يسود الدولة وما تزال حتى الآن، إنه الشعب الإنجليزي ذاته وسيادة نظام الأكثرية والمعارضة، والرأي العام. انظر: د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ٢١٢.

الحزبية التي تنافس للوصول إلى السلطة، والحرص على واجب الانضباط الحزبي بين الناخبين حيث أنه من الناحية الفعلية يساهم في اختيار رئيس الوزراء وزملائه الوزراء باختيار مرشح الحزب في مجلس العموم. وهنا نذكر أن دور الملك (الملكة) يقتصر فقط على المصادقة على الإرادة الشعبية حينما يقوم بتسمية رئيس الوزراء وبالتالي فإن الحكومة يتم تعيينها بواسطة الانتخابات[1].

ومن مصادر قوة الحكومة البريطانية أيضاً أن الشعب هو الذي يقر البرنامج الحكومي، حيث أن الأحزاب السياسية حينما تدخل اللعبة الانتخابية فإنها تتقدم ببرامجها الانتخابية حتى يعرف الناخبون أي برنامج يحبذونه، وبصورةٍ أوضح أي حزب يولونه السلطة، فإذا فاز أحد الأحزاب بأكثرية أصوات الناخبين فمعنى ذلك أن أكثرية الشعب قد وافقت وأقرت برنامج الحزب الفائز أو المنتصر في الانتخابات.

وأخيراً، فالمسؤولية السياسية للحكومة تتبلور في الواقع أمام الشعب ذاته، ففي الوقت الراهن انتقلت هذه المسؤولية كما مرّ معنا من الناحية الواقعية من مجلس العموم إلى هيئة الناخبين أي إلى الشعب، فالأحزاب تقدم إلى الشعب برامجها الانتخابية، ويقوم الشعب مجسداً في الجسم الانتخابي باختيار الحكومة على أساس برنامجها الانتخابي الذي يفضله. وهنا يقوم الشعب بدور الحكم الذي تتقرر المسؤولية أمامه وتكون الحكومات قد وضعت مسؤوليتها أمام الناخبين حال إجراء الانتخابات لا أمام البرلمان[2].

أما فيما يتعلق بالتوازن بين السلطات في النظام الإنجليزي واستمرار البرلمانية الديمقراطية واستبعاد كل شبهة للديكتاتورية، فقد يتبادر للذهن أمام اتساع سلطات الحكومة وازدياد نفوذها السياسي من ناحية، وأمام تقلص دور البرلمان من ناحيةٍ أخرى ، أن النظام الإنجليزي يمكن أن يتحول إلى ديكتاتورية لصالح الحكومة، وبالتالي اندثار البرلمانية الديمقراطية وزوالها في إنجلترا، على أن هذا التمثيل لا يمكن أن يتحقق فسلطة الأكثرية لا يمكن أن تتحول في بريطانيا إلى

---

[1] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ٢١٢-٢١٣.

[2] المرجع السابق نفسه، ص ٢١٤.

ديكتاتورية بسبب وجود المعارضة التي تعتبر صمام أمان للنظام السياسي البريطاني، فالتوازن بين الحكومة والبرلمان الذي كان موجوداً من قبل في النظام الإنجليزي يتحقق اليوم بفضل الأكثرية والمعارضة، فالمعارضة على حد قول" آندريه هوريو" ليست واقعة، بل هي مؤسسة لها وضعها ومفاعيلها في النظام الإنجليزي[1].

الفرع الثاني

عوامل نجاح النظام البرلماني في بريطانيا

ترجع أسباب نجاح النظام البرلماني في بريطانيا عبر تطورها التاريخي إلى عدة عوامل منها:

أولاً - طبيعة النظام الإقطاعي الذي كان سائداً في إنجلترا: لقد كان النظام الإقطاعي هو النظام السائد في إنجلترا منذ الغزو النورماندي وكان الملك على رأس هؤلاء الإقطاعيين يملك جميع السلطات والامتيازات التي تعود لمؤسسات الدولة وكانت هذه السلطات ضخمة ومتعددة مارسها الملك على نحوٍ فعلي، غير أن هذه السلطات الضخمة التي كان يتمتع بها الملوك أثارت حفيظة طبقة الإقطاعيين فضلاً عن الطبقة المتوسطة من الشعب الإنجليزي، الأمر الذي أدى إلى اتفاق تلك الطائفتين على الحد من سلطات الملك ومحاربة أهوائه. وأول ما نلاحظه في هذا الصدد أن النظام الإنجليزي كان في بادئ الأمر ملكياً مطلقاً كما مرّ معنا، إلا أنه تطور مع مرور الزمن في اتجاه تقليص سلطات الملك لصالح البرلمان والوزارة معاً حتى أصبح الملك يسود ولا يحكم وانتقلت السلطة الفعلية إلى الوزارة التي تربطها بالبرلمان علاقة تعاون وتوازن.

ثانياً -الأحداث العارضة التي مرت بها بريطانيا: إن خسارة بريطانيا في حرب المائة عام[2] قد أدى بإنجلترا إلى الابتعاد بسياستها وبنظمها عن خلافات القارة الأوروبية،

---

[1] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ٢١٤-٢١٥.

[2] حرب المئة عام هي صراع طويل حدث بين فرنسا وإنجلترا وقد دام ١١٦ سنة من عام ١٣٣٧م إلى ١٤٥٣م حيث ادعت بلانتاجانت وهم ملوك الإنجليز والأسرة الحاكمة بأحقيتها في عرش فرنسا وإنجلترا على حدٍ سواء، بالرغم من ادعاء عائلة فالو أحقية ملكها لعرش فرنسا فقط ، وهذه الحرب قوطعت بعدة فترات طويلة من اجل السلام قبل أن تنتهي بطرد الإنجليز من=

كما كان لتجربة انفصال الولايات المتحدة الأمريكية المستعمرة أثر في نجاح هذا النظام السياسي، وهذه الأحداث العارضة في تاريخ إنجلترا أدت إلى تمسك الإنجليز واحتفاظهم بنظامهم السياسي.

ثالثاً -مزاج الشعب الإنجليزي وطبيعته المعتدلة: أدى الوضع الجغرافي المتميز لإنجلترا إلى تجانس الشعب الإنجليزي وترابطه وتعاطفه، الأمر الذي جعله ميالاً إلى قبول الاتفاقات الوسطية أو المعتدلة، فالوضع الجغرافي الخاص لإنجلترا وهي جزيرة تؤهلها طبيعتها لرد الغزوات ولهذا كان الفتح النورماندي أخر فتح يطأ الأرض الإنجليزية وارتدت عنها سائر الغزوات وتحطمت دون صخورها أساطيل ضخمة جبارة . وقد أدى هذا الوضع الجغرافي على إنجلترا لتوفير الجهود العسكرية ومهد لها ازدهاراً اقتصادياً مالياً في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر وكان عدم وجود جيش حقيقي دائم فيها يحرم الملك من وسيلة للمقاومة الدائمة في وجه البرلمان، وبذلك تعود الإنجليز على الاشتراك في حفظ النظام والضابطة كمواطنين أحرار وهذا هو الذي نمّى لديهم الشعور المدني[1].

أما المزاج الوطني الإنجليزي فهو ككل مزاج مكون من عدة عوامل بشرية وتاريخية واقتصادية. ولكنه فريد من نوعه ، فالإنجليزي يؤمن بالتقاليد دون أن يحول هذا بينه وبين تقدير الإمكانيات العلمية للتقدم والتحول، وله في الحياة السياسية مفهوم تجريبي لا مفهوم منطقي فهو يفضل أن يفعل ما جرى عليه التعامل ولو كان سخيفاً على أن يأتي أمراً لم يجر التعامل عليه. والإنجليزي يتذوق المناقشة الحرة ويتقبلها ويحترم آراء الآخرين، ولقد حافظ الإنجليز على حرية الرأي حتى في أعنف أيام الحرب[2]، وهذه الصفات تجعل من المواطن الإنجليزي رجل محافظ محترم لمؤسساته الدستورية ويعرف جيداً أن يتكيف مع الواقع ويتلاءم معه بعيداً عن

=فرنسا باستثناء منطقة كاليه، وكانت الحرب سلسلة من النزاعات ومقسمة إلى أربعة مراحل. انظر: عامر عيد، الأثر المباشر لحرب المائة عام عالمياً، بحث منشور في جريدة اللواء على الموقع الإلكتروني: http://alewaanewspaper.com تم زيارة الموقع في ٢٠١٩/٩/١٥م.

[1] د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٥٤.

[2] المرجع السابق نفسه، ص ٣٥٥.

الالتزام بمظاهر التزمت والجمود؛ أي أن الشعب الإنجليزي منضبط سياسياً وهي صفة ملازمة للشعب الإنجليزي، وهو ما يطلق عليه مصطلح " الحيوان السياسي " وهو قليل التداول في الفقه الدستوري، ويصف الشخص البريطاني بأنه واقعي ويعزي نجاح النظام السياسي الإنجليزي إلى المزاج الإنجليزي بالذات، وهذا ما يشهد به الفقيه" آندريه هوريو" في هذا المقام بقول موريس أموس في شأن الرجل الإنجليزي " بأنه يكره التطرف، صديق ومحب للقوانين، مخلص لرؤسائه، غير ميال للمساواة، محترم للكبار، عاشق للحرية وفعال في التمسك بها، يميل إلى التسويات، بناء للقواعد ومشيد لها، قليل الاهتمام بالمنطق، محترم ومجل للسوابق والتقاليد"[1]، وأول من أشار بهذا الوصف هو الفيلسوف أرسطو، ويقول الفقه الفرنسي في تبرير إقبال الشعب الإنجليزي على التكييف مع الواقع ومسايرته بالحد من سلطات المجلس الأعلى لصالح المجلس الأدنى أن ما حدث في إنجلترا ليس بالأمر الذي يثير الدهشة أو العجب فقد سبق للإنجليز أن قلصوا من صلاحيات الملك لصالح مجلس الوزراء من قبل[2].

والشعب البريطاني لا يحب الوقوع في الحرج، وهم يخافون قول شيء يراه الطرف الآخر هجوماً أو يؤدي إلى سوء الفهم؛ لذلك فإنهم لا يبدؤون محادثة مع الأجانب مطلقاً، كما أن محادثاتهم بشكلٍ عام قصيرة وتتناول مواضيع عامة مثل الطقس. ويرغب البريطانيين في تحديد مساحة شخصية خاصة ولا يحبون تدخل أحد في تلك المساحة، فمثلاً يتجنبون الجلوس بجانب أشخاص آخرين في الحافلة ويعتذرون إذا قاموا بلمس أحد بالخطأ، وهم لا ينتقدون عادةً أو يشكون علناً في الأماكن العامة، كما أنهم يقدرون الدقة والمجاملة، وعلى الأجانب توخي الحذر في التعامل معهم؛ لأن التكيف مع الثقافة البريطانية يحتاج إلى التحلي بالصبر وإدراك

---

[1] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ١٧٢-١٧٣.

[2] إن بريطانيا أول بلد حدّ من صلاحيات المجلس الأعلى (اللوردات) لصالح المجلس الأدنى (العموم) في عام ١٩١١م و ١٩٤١م وأصبح المجلس الأعلى حتى اليوم مجلساً استشارياً.

أن تكوين الصداقات قد يستغرق وقتاً طويلاً، ويجب من أجل تطوير العلاقات مع الشعب البريطاني احترام قيمهم الخاصة والبحث عن المصالح المشتركة.

ويحترم الشعب البريطاني عاداته وتقاليده، لدرجة أنه يتفاخر بها في المراسم والمناسبات ويتكلم عنها كإرث حضاري استطاعوا تطبيقه في عصر النهضة دون أن يمس من تطورهم شيء، والعادات تختلف عن التقاليد فعندهم قابلية مرنة لتغيير عاداتهم وتجديدها، لكنهم يعتبرون التقاليد شيء مقدس لا يمكن تغييره، فأنظمتهم وقوانينهم مقدسات وعليهم احترامها بشدة؛ فأنظمة المرور، أنظمة التجارة، أنظمة الصحة ..... كلها تقاليد مقدسة.

والإنجليز كذلك ينظرون إلى الحقوق نظرة خاصة، وهم يحترمون الحقوق ولا يقل تعلقهم بها عن ثقة بقية الشعوب بالحقوق ولكنهم لا يكبرونها إكباراً، فالحقوق ليست في نظرهم شيئاً مجرداً يصدر عن حقيقة خالدة ، فالذين يقولون مثل هذا القول أنفسهم سرعان ما يتبدل رأيهم في تلك الحقيقة الخالدة فلا يتفقون عليها، وإنما الحقوق في رأيهم مجموعة من الأصول العلمية التي تُعين بالمهل والأشكال وتستند إلى التقاليد والتجربة. ولئن كان مثل هذا المفهوم للحقوق مغرقاً في الشكلية، فإنه أصيل في الفكر الإنجليزي حتى أنه من الصعوبة بمكان أمام السلطة أن تغير قاعدة أصولية في حين يسعها بسهولة أن تغير المبادئ المجردة[1].

وإن الاحساس العميق بالاستمرارية مع التطور الذي يتضح دائماً في قبول التسويات والاعتدال في مزاجية وطابع الشعب الإنجليزي هو الذي يفسر نجاح النظام السياسي في إنجلترا ويفسر سر تمسك الشعب الإنجليزي به والمحافظة عليه[2].

رابعاً -المعارضة: إن وجود المعارضة المشروعة في النظم الديمقراطية جزء من النظام ذاته، لأن أي نظام ديمقراطي مهما كانت قوته قابل للتعديل والتغيير، فإذا تحولت المعارضة –التي تمثل الأقلية -إلى أغلبية و أرادت تعديل النظام أو تبديله، تعين عليها أن تستجيب لإرادة الشعوب من ناحية، ومن ناحية أخرى يكون على المعارضة في

---

[1] د. مصطفى البارودي، الحقوق الدستورية، مرجع سابق، ص ٣٥٥.

[2] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ١٧٤.

سبيل تحقيقها لهذا التغيير أن تستعمل وسائل الضغط على الحكومة بما لا يعرض فيه المؤسسات الدستورية لأي خطر؛ بمعنى أن يتم تبادل السلطة بين الحكومة والمعارضة في نطاق المشروعية. أما إذا كانت الحكومات تمثل الأغلبية بصفةٍ دائمة فإن عليها السماح للأقلية بتكوين منظمات قانونية تمارس من خلالها حرية المعارضة ولا يكون ذلك إلا في ظل السماح بتعدد الأحزاب، أما إذا ألغت الحكومة وجود المعارضة فإن هذه الأخيرة ستلجأ إلى أسلوب العمل السري الذي لا يحمد عواقبه[1].

وقيام الأحزاب السياسية بمهمة المعارضة تتوقف على طبيعة النظام السياسي والحزبي المعمول به داخل الدولة، فإذا ما كان النظام السياسي يقوم على أساس الثنائية الحزبية فإن المعارضة تأخذ شكلاً يكاد يكون رسمياً. ففي إنجلترا التي تأخذ بالثنائية الحزبية يحصل رئيس الحزب المعارض على راتب من الدولة ويطلق عليه رئيس معارضة صاحبة الجلالة، كما أن هذه المعارضة يغلب عليها دائماً طابع الاعتدال؛ لأن الصراع بين الحزبين الكبيرين فقط من أجل تداول السلطة وليس من أجل قضاء أحدهما على الآخر، فطبيعة النظام تملي على المعارضة هذا الطابع، وينذر أن يستعمل الحزب المعارض أي وسيلة تهجم وعنف ضد الحكومة لأن الحزب المعارض بعودته إلى نظام الحكم عن طريق التناوب بينه وبين الحزب الحاكم في مكان المعارضة، لذا يحافظ كلا الحزبين على آداب أساليب التعامل بينهما، ويتوجب على المعارضة عند توجيه النقد للسلطة الحاكمة تجنب خطرين[2]:

١ -المبالغة في إعطاء وعود للمواطنين لا يمكن تحقيقها عملياً إذا حازت المعارضة على السلطة.

٢ -تقديم برنامج سياسي للناخبين شبيه إلى حدٍ كبير ببرنامج الحكومة، فلا يعود الناخب متحمساً لتغيير السلطة الحاكمة لأنه لا يرى فرقاً بينهما.

فالعلاقة بين المعارضة والحكومة في ظل نظام الحزبين علاقة تبادل وتفاهم، حتى أن أغلب القرارات المصيرية تؤخذ بعد مشاورات مع الحزب المعارض ولا تظهر

---

[1] د. نبيلة عبد الحليم كامل، الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢م، ص ٩٥-٩٨.

[2] لبنى حشوف، الأحزاب السياسية...، مرجع سابق، ص ٧٨.

أي خلافات ثانوية بين الحزبين إلا خلال فترة الانتخابات، أما في ظل نظام تعدد الأحزاب فإن وضع المعارضة يختلف نظراً لتعدد الأحزاب وكثرتها واختلاف قوتها، ووجود فوارق ظاهرة بين برامجها مما يصعب حينها القول بوجود معارضة منظمة، كما أن الأحزاب المتعددة في سبيل معارضتها للحكومة، تستعمل كافة الوسائل في الهجوم على الحزب الحاكم ويصبح النقد الهدام للحزب الحاكم هو شغلها الشاغل، وهذه الصورة من المعارضة تعكس أثراً سلبياً على الرأي العام، إذ تصيبه بخيبة الأمل في هذه الأحزاب نظراً لفشلها في توحيد جبهة المعارضة ضد الحزب الحاكم[1].

وإذا كانت الأغلبية البرلمانية تؤيد الحكومة ولا تقوم برقابة فعالة عليها فإن الذي يمارس هذه الرقابة هي المعارضة الموجودة في البرلمان، لذلك يقال بأن الرقابة البرلمانية هي رقابة المعارضة فهي رقابة الأقلية[2]،وتتسم بضعف دورها الرقابي حيث تعمل السلطة التنفيذية على حصر نشاطها في نطاق ضيق، ولا شك أن المعارضة عاجزة عن إسقاط حكومة الأغلبية البرلمانية ما لم يحدث انشقاق داخل صفوف الأغلبية، وقد يكون لها دور في التأثير على الحكومة في تحسين أدائها خاصةً وأن الدور الرقابي للمعارضة يمارس تحت أنظار الرأي العام، فإذا كانت المعارضة غير قادرة على إسقاط الحكومة فإنها قد تكون قادرة على إسقاط حزب الأغلبية الحاكمة في الانتخابات[3].

و قدمت بريطانيا نموذجاً للمعارضة سميت بالمعارضة المؤسسة فهو تنظيم رسمي يتمثل في صورة حكومة الظل وزعيم المعارضة هو ذلك الزعيم الذي يشاوره الوزير الأول في بعض القرارات الخطيرة التي تمس الأمة بأسرها، وهذا المركز الذي تتمتع به المعارضة يرجع إلى عاملين[4]: الأول: هو انقسام الرأي العام على نحوٍ متساوٍ

---

[1] ايمان معيزه، الحماية القانونية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي١٢-٠٤، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق، ٢٠١٤-٢٠١٥،ص ١٦-١٧.

[2] د. ايهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص ٢٠٨.

[3] د. دانا عبد الكريم سعيد، دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة....، مرجع سابق، ص ٣١٣.

[4] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ٢١٥.

بين حزب المحافظين وحزب العمال. والثاني: يكمن في تناوب الحزبين على السلطة من الناحية الفعلية، فالمعارضة تعتبر نفسها دائماً حكومة الغد أو حكومة ما بعد الغد، بعد أن كانت حكومة الأمس أو قبله، إن الأكثرية والمعارضة يتعاملان معاملة الرأس بالرأس أو الند للند، وإن انتظام المعارضة السياسية كانت المرتكز الاساسي في استقرار ونجاح النظام السياسي البريطاني لكون ديمقراطيتها هي الوحيدة في العالم التي تعطي للمعارضة السياسية فيها وضعية قانونية في الدستور الإنجليزي الذي يعترف بها ويقر بوجودها.

وإنَّ قيام المعارضة بدورها الفعال وقبول الشعب الإنجليزي لمكانتها وما تقدمه من أرضية نقد لحزب الأكثرية، هو الذي يدعو دائماً هذا الأخير –الحكومة - إلى اتباع سياسة معتدلة بعيدة عن التطرف، وهذا الاعتدال هو سر نجاح النظام البرلماني الإنجليزي وهو الذي يعمل على تحقيق توازنه بعيداً عن أصوله النظرية والفلسفية[1].

[1] د. بسمة عبد المعطي الحوراني، النظام البرلماني وتطبيقاته، مرجع سابق، ص ٢١٦.

المطلب الثاني
مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في العراق ولبنان

إنَّ البحث في مدى تحقق النظام البرلماني في العراق ولبنان يتطلب منا أن نبين مدى أخذ النظام السياسي فيهما بالأسس العامة للنظام البرلماني ، ومدى تحقق التوازن بين السلطات، وذلك في الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في العراق

الفرع الثاني: مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في لبنان

الفرع الأول
مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في العراق

سندرس ذلك في العراق كما يلي:

أولاً -مدى الأخذ بالنظام البرلماني في العراق

ثانياً -أسباب عدم نجاح النظام البرلماني في العراق

أولاً -مدى الأخذ بالنظام البرلماني في العراق: يتميز النظام البرلماني في صورته التقليدية بخصائص أساسية كما رأينا من قبل، وهي ثنائية السلطة التنفيذية، أي وجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً ووزارة مسؤولة من جهة، والتوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهةٍ أخرى. فقد جاء الدستور الدائم العراقي لعام ٢٠٠٥م وأقام نظام يتمثل بالنظام البرلماني وحرص المشرع الدستوري على أن يفصح عن ذلك صراحةً حينما نص في المادة الأولى منه على أن نظام الحكم في العراق جمهوري نيابي(برلماني) ديمقراطي[١].

[١] المادة (١) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

ورغم النص الصريح في المادة سابقة الذكر من الدستور على الأخذ بالنظام البرلماني، إلا أن ذلك لم يمنع من اختلاف الباحثين الدستوريين حول تحديد طبيعة النظام السياسي الذي أخذ به المشرع في دستور عام ٢٠٠٥م، والسبب الموجب لذلك يتمثل في عدم تطابق قواعد هذا النظام مع النظام البرلماني التقليدي، فقد أخذ المشرع الدستوري بالأسس العامة التي يقوم عليها النظام البرلماني بمقتضى أصوله التقليدية فأخذ بثنائية السلطة التنفيذية والتي تتجسد في رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، عن طريق الفصل بين شخصية رئيس الدولة ورئيس مجلس الوزراء، وأصبح مجلس الوزراء هو الجهة المختصة بتخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة، والإشراف على عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة، ورتب على ذلك المسؤولية التضامنية لمجلس الوزراء أمام مجلس النواب بالإضافة إلى المسؤولية الفردية وهي مسؤولية كل وزير بمفرده. وعلى الرغم من ذلك فقد لاحظنا فيما سبق أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطات واسعة[1]، تفوق بكثير السلطات المحدودة التي يقررها النظام البرلماني التقليدي لرئيس الجمهورية. فقد عمل الدستور العراقي على تقوية وتدعيم مركز رئيس الجمهورية وتوسعة صلاحياته على حساب مجلس الوزراء، ولقد أدى ذلك إلى اختلاف وجهات النظر حول التكييف القانوني لنظام الحكم الذي أخذ به دستور عام ٢٠٠٥م، حيث برزت أربع تصورات رئيسية وهي[2]:

الأول: يرَّى أنَّ النظام الذي يتضمنه الدستور هو نظام برلماني يندرج تحت طائفة النظام البرلماني التقليدي في شكله ومضمونه، حيث أعلن الدستور صراحةً تبنيه للنظام البرلماني، كما أخذ بالأسس العامة التي يرتكز إليها في النظم البرلمانية التقليدية من حيث الأخذ بثنائية الجهاز التنفيذي والفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

---

[1] المادة (٧٣) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

[2] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٨٩-١٩٠. د. عامر عياش، طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور في مجلة القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٨/٣/٣م، ص ٢٤-٢٨.

الثاني: يرَّى أنَّ النظام الذي اعتنقه الدستور هو نظام برلماني متطور يقترب إلى حدٍ ما من النظام شبه الرئاسي، حيث منح رئيس الجمهورية سلطات فعلية يمارسها بنفسه وليس بواسطة وزرائه وبجانبه هيئة جماعية هي مجلس الوزراء يرأسها رئيس الوزراء.
الثالث: يرَّى أنَّ النظام الذي جاء به الدستور هو نظام مجلسي حيث عمل المشرع على تركيز السلطة لصالح السلطة التشريعية المتمثلة بمجلس النواب. وجمع لمجلس النواب السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن مجلس النواب وإن كان يملك هاتين السلطتين إلا أنه يمارس بشكل فعلي وظيفة التشريع ويترك لجهازي السلطة التنفيذية ممارسة وظيفة التنفيذ أو يتدخل مجلس النواب من خلال عدة اختصاصات تدخل في ميدان السلطة التنفيذية كاختيار رئيس الجمهورية، ومنح الثقة لمجلس الوزراء، والموافقة على تعيين كبار الموظفين، أي أن الدستور قد رجح كفة مجلس النواب على الحكومة ومنحه مركزاً دستورياً خاصاً.
الرابع: يرَّى أنَّ الدستور أوجد نظاماً هجيناً، أساسه النظام البرلماني، ولكنه مطعم بقواعد النظامين الرئاسي والمجلسي، أي أن النظام الذي أقامه الدستور هو النظام البرلماني بهيمنة مجلسيه.

ومن خلال تحليل النصوص الدستورية نجد أنَّ الدستور العراقي وإن كان قد نص بشكلٍ صريح على تبنيه للنظام البرلماني إلا أن ذلك لا يعني اعتماد المشرع الدستوري الأسس والقواعد العامة للنظام البرلماني، فهذا النظام يفترض وجود علاقة أفقية بين المؤسسات الدستورية التي تمارس السلطة، أما في العراق فقد كانت العلاقة بين المؤسسات التي تمارس السلطة علاقة عمودية متدرجة، ففي قمة الهرم يوجد مجلس النواب وبعده رئيس الجمهورية ثم يأتي مجلس الوزراء؛ وبالتالي فإن النظام البرلماني في العراق قد أقام علاقة تدرج وتبعية بين تلك المؤسسات الدستورية.

ونحن نرَّى أنَّ النظام الذي أقامه الدستور الدائم العراقي لعام ٢٠٠٥م هو نظام برلماني ليس خالصاً بل مختلطاً ويقترب من النظام المجلسي أحياناً ومن النظام الرئاسي أحياناً أخرى، عندما يأخذ ببعض مظاهر هذين النظامين في صلب الدستور. فالمشرع الدستوري قد تبنى عدة مظاهر للنظام البرلماني في مجال العلاقة

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كما أنه أخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي في مجال السلطات التي قررها لرئيس الجمهورية، بالإضافة إلى عدد من مظاهر النظام المجلسي في مجال السلطات التي منحها لمجلس النواب والمركز الخاص الذي منحه إياه في مجال علاقته بالسلطة التنفيذية، فابتدع بذلك نوعاً من المزاوجة والدمج بين النظم السياسية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات.

أما فيما يتعلق بتوازن السلطات، فيسود الاعتقاد لدى البعض أن من السهل أن يتحقق التوازن من الناحية النظرية، ولكن الصعوبات تثور عند التطبيق العملي. فإن مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قد أصابه بعض الاختلال عند وضع الدستور، وتجسد هذا الاختلال في إطار تنظيم المركز الدستوري لطرفي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) وتحديد دورهما في ممارسة الاختصاصات، فالدستور وإن أخذ بثنائية السلطة التنفيذية، ولكنها ثنائية غير متوازنة، بل مختلة لصالح رئيس الجمهورية وذلك عند تقوية سلطته وترجيح كفته على كفة مجلس الوزراء، حيث تم منحه اختصاصات واسعة فيما منح مجلس الوزراء اختصاصات محدودة. كما برز اختلال التوازن لصالح مجلس النواب وذلك عند تقوية سلطته وتعزيزها وترجيح كفته على السلطة التنفيذية وإخضاع رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء لسلطة مجلس النواب. وإعطاء الصدارة لمجلس النواب من شأنه أن يؤدي إلى اقتراب النظام البرلماني العراقي إلى حدٍ كبير من نظام حكومة الجمعية النيابية.

ومن هذا المنطلق فإن الدستور العراقي يواجه إشكالية اختلال التوازن بين السلطات ويتجلى اختلال التوازن من خلال هيمنة مجلس النواب في الأمور التالية[1]:

١ -اتساع سلطته في ممارسة الاختصاصات التشريعية.

٢ -التدخل في ميدان الوظيفة التنفيذية. ٣ -تعديل الدستور. ٤ -مساءلة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء.

---

[1] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٩٤.

كما تتجسد مظاهر اختلال التوازن لصالح مجلس النواب من خلال السلطة المحدودة التي يمارسها مجلس الوزراء، وتجريد مجلس الوزراء من أية وسيلة فاعلة يستطيع خلالها الضغط والتأثير على مجلس النواب.

أما تدرج السلطات في دستور العراق، فقد سلك المشرع الدستوري منهجاً يقوم على عدم المساواة بين السلطات الاتحادية، واتجه نحو ترجيح كفة إحداها، وبذلك أسس لنظام تدرج السلطات. فبالنسبة للعلاقة بين جهازي السلطة التنفيذية فبالرغم من تبني الدستور لثنائية الجهاز التنفيذي كمبدأ عام، فهناك رئيس جمهورية ومجلس وزراء، إلا أنه نظم العلاقة بينهما حيث رجح أحدهما على الأخر من حيث الاختصاص، فعمل الدستور على تعزيز وتوسيع دور رئيس الجمهورية فيما جعل دور مجلس الوزراء يتسم بالمحدودية. فقد أخل الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م بأصول النظام البرلماني بما أعطاه لرئيس الجمهورية من سلطات واسعة ومركز قوي، ترجح كفته على كفة رئيس مجلس الوزراء حيث نتج عن ذلك اختلال مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، وأصبح لرئيس الجمهورية الدور الفعال بعد أن كانت الوزارة في ظل النظام البرلماني التقليدي تتمتع بهذا الدور، وتمثلت تقوية وتدعيم مركز رئيس الجمهورية من خلال منحه عدداً من الصلاحيات التي يمارسها بإرادته المنفردة، دون الرجوع إلى الوزراء المختصين.

و ترتب على المنهج الذي اعتمده المشرع الدستوري والمتمثل في تقوية مركز رئيس الجمهورية، وتوسيع صلاحيات مجلس النواب نتيجتين[1]: **الأولى**: تحديد عمل مجلس الوزراء في بعض المجالات، فقد أسند الدستور لمجلس الوزراء ممارسة اختصاصات عدة وهي المنصوص عنها في المادة/ ٨٠ / منه، أما رئيس مجلس الوزراء فقد أناط الدستور به ممارسة اختصاصات محددة بإدارة مجلس الوزراء وترؤس اجتماعاته، وتنفيذ السياسة العامة للدولة وقيادة القوات المسلحة وإقالة الوزارة بموافقة مجلس النواب[2]. و **الثانية**: الانتقاص من صلاحيات مجلس الوزراء في ميدان

---

[1] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٠٠-٢٠١.

[2] المادة (٧٨) من الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م.

اختصاصه، فقد عمل الدستور على الحد من تلك الصلاحيات وذلك من خلال منح رئيس الجمهورية عدداً من الاختصاصات يمارسها بإرادته المنفردة، دون ان يشترك مجلس الوزراء في ممارستها.

أما بالنسبة للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أناط الدستور العراقي بمجلس النواب ممارسة اختصاصات تشريعية ومالية ورقابية كما رأينا من قبل، إلا ان المشرع الدستوري العراقي أعطى مجلس النواب مركزاً دستورياً خاصاً من خلال تفضيله ومنحه امتيازات سياسية، تجعله في مركز أسمى من السلطة التنفيذية، إذ منح الدستور مجلس النواب دوراً سياسياً وصلاحيات واسعة تجعله مهيمناً على المؤسسات الدستورية الأخرى، ومن هذه الصلاحيات[1]:

١ -تولية رئيس الجمهورية: المادة (٧٠/ أولاً). فقد نصت على أن ينتخب مجلس النواب رئيس الجمهورية، وهذا الاختصاص مقرر في الدساتير ذات النظام البرلماني، غير أن اتباع هذا الأسلوب في تولية رئيس الجمهورية ومنح مجلس النواب صلاحية انتخابه سيعطي هذا المجلس هيمنة، ويضعف من مركز الرئيس ويخضعه لإرادة مجلس النواب. ٢ -مساءلة رئيس الجمهورية في المادة (٦١/ سادساً) : حيث أن المشرع الدستوري العراقي اختص مجلس النواب بمساءلة رئيس الجمهورية من الناحيتين الجنائية والسياسية ولعل تمتع المجلس النيابي بمساءلة الرئيس جنائياً هو أمر متعارف عليه في الدول ذات النظام البرلماني أما إخضاع رئيس الجمهورية للمساءلة أمام مجلس النواب من شأنه تقوية وتعزيز مركز مجلس النواب وإضعاف لمركز رئيس الجمهورية. ٣ -مساءلة مجلس الوزراء والوزراء وسحب الثقة من الوزارة (المادة ٦١/ثامناً). وإن ذلك سيمنح مجلس النواب وسيلة فاعلة في التأثير على أعمال الحكومة، دون أن تملك الحكومة وسيلة تقابلها للتأثير على مجلس النواب، فالأصول البرلمانية تحتم وجود وسائل للرقابة والتأثير المتبادل وهذا مالم يتحقق من الناحية الموضوعية في الدستور العراقي، حيث لم يأخذ الدستور بالعلاقة المتبادلة وإنما أقر التأثير أحادي الجانب لمصلحة مجلس النواب للتأثير على عمل مجلس

[1] د. رافع خضر صالح شبر، فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ٢٠١-٢٠٤.

الوزراء، بالمقابل يفتقد مجلس الوزراء إلى الوسائل المماثلة للتأثير على مجلس النواب.

٤ -التدخل في تعيين كبار الموظفين (المادة ٦١/خامساً) والتي أعطت مجلس النواب صلاحية الموافقة على تعيين السفراء وأصحاب الدرجات الخاصة، ورئيس أركان الجيش ومعاونيه ومن هم بمنصب قائد فرقة فما فوق ورئيس جهاز المخابرات؛ وبالتالي فإن هذا النص قيد صلاحية مجلس الوزراء في مجال التعيين، لأن سلطته في مجال التعيينات تبقى مجرد اقتراحات أو توصيات لا تدخل حيز التنفيذ إلا بعد موافقة مجلس النواب، وبذلك يمتلك مجلس النواب صلاحية تعطيل إرادة الحكومة في حال عدم الموافقة على التعيينات التي يوصي بها مجلس الوزراء.

٥ -الحل الذاتي لمجلس النواب (المادة ٦٤/أولاً).أي أن مجلس النواب يتمتع بصلاحية حل نفسه بنفسه بالأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، بوصفه الجهة التي تفصل وتتخذ قرار الحل أياً كانت الجهة التي تقدمت باقتراح الحل(سواء كان رئيس مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية أو ثلث أعضاء مجلس النواب).

ثانياً -أسباب عدم نجاح النظام البرلماني في العراق: يوجد عدة أسباب أدت إلى إعاقة التطبيق الصحيح للنظام البرلماني في العراق وهي[١]:

١ -وجود إشكالية ناجمة عن تعارض بين قيم الحداثة وموروث رعوي تقليدي، وهو ما يتطلب البحث في البناء الثقافي العراقي والتي تفترضها ثقافة تقليدية ورعوية تعتليها اعتبارات قيمية ومصالح فئوية وروابط القرابة والدين والقومية والقبلية تم مأسستها دستورياً ضمن نطاق ثقافة محاصصة طائفية وسياسية.

٢ -الصراع على السلطة بدوافع طائفية وقومية وسياسية، فضلاً عن انتشار الفساد المالي والإداري بكل أشكاله، والمحاصصة الطائفية والقومية، إذ أصبحت المناصب الحكومية وعلى كافة المستويات تباع وتشترى بملايين الدولارات وهي مدعومة من قبل أطراف داخلية وخارجية وحصر الدرجات الوظيفية بين الوزراء وأعضاء البرلمان، حيث تسند إلى المواطنين على أساس القرابة والمحسوبية والحزبية.

---

[١] حمد جاسم محمد، الصراعات في البرلمان هل هي إشارة إلى فشل النظام البرلماني في العراق، منشور على الموقع الإلكتروني بتاريخ١٩/٤/٢٠١٦م .http:// Fcdrs.com/politics/427 تم زيارة الموقع في ٢٧/٩/٢٠١٨م.

٣ -إنَّ الاحتلال الأمريكي للعراق عام ٢٠٠٣م جلب مبدأ المحاصصة في الحكم و نصيبها بالسلطة من خلال مجلس الحكم على أساس المكونات وليس بناء دولة مؤسسات على أساس المواطنة العراقية وبذلك تعاقبت على الحكومات على هذا المنوال كل مكون يريد تمثيله بالسلطة وله حصة وبذلك تجسدت المحاصصة السياسية والتوافق والتوازن وطمست هوية العراق.

٤ -فبعد ثلاث دورات انتخابية فشل النظام البرلماني في إنتاج حكومة سياسية قوية وكل ما خرج به العراق هو حكومة محاصصة ومن ثم حكومة شراكة بذات الأليات مع توسيع وترهل الدولة العراقية وزيادة عدد الوزارات وعدد النواب لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ومعها زيادة التخصيصات المالية، وهذا ما حدث كذلك في الفشل في إنتاج حكومة أغلبية قوية في انتخابات عام ٢٠١٨م، وهذا سببه تشكيل وزارات توافقية حيث نلاحظ من خلال التطبيق العملي عدم التزام الوزراء بمبدأ التضامن الوزاري والدفاع عن سياسة الوزارة كهيئة واحدة.

٥ -عدم الالتزام بالدستور الاتحادي من قبل بعض المحافظات وإقليم كردستان ، إذ أصبح الالتزام بشكل انتقائي وحسب مصالحهم، وإصدار قوانين وتشريعات تتعارض مع الدستور.

٦ -التحديات الاقتصادية: ولها أثر بالغ في استقرار النظام البرلماني فهي تؤثر سلباً أو إيجاباً في توفير الأرضية الملائمة لتطور واستقرار العملية السياسية، فكلما تحسنت الأوضاع المعيشية للمواطنين كلما كانوا مؤهلين لممارسة حقوقهم وحرياتهم، لذا فإن الانهيار الاقتصادي الذي شهده العراق بعد الاحتلال وما سبقه من الحصار الاقتصادي أعقبها عمليات السلب والنهب والتدمير الذي طال أغلب مؤسسات الدولة وبنيتها التحتية، وتعرض الاقتصاد العراقي للشلل، الأمر الذي يتطلب أموالاً وجهوداً وزمناً ليس بالقليل لإعادة البنية التحتية وتحسين الأوضاع الاقتصادية في البلاد والتي تقف حائلاً أمام عملية التحول الديمقراطي[1].

[1] عماد وكاع عجيل، تحديات النظام البرلماني في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مجلة تكريت للعلوم السياسية ، المجلد ٣، السنة ٣، العدد١٠ ، ٢٠١٧م، ص ١٩٤-٢١٠.

وعلى الرغم من هذه الأسباب السابقة الذكر فإنه من الممكن تجاوز الأزمة السياسية التي يمر بها العراق حالياً من خلال[1]:

١ -تعزيز ودعم وتفعيل الضوابط المجتمعية الثقافية وتفعيل دور مؤسسات التنشئة الاجتماعية والسياسية.

٢ -ضرورة ضمان استقلالية القضاء وتفعيل القانون بأقصى وأشد درجة.

٣ -وضع قانون ينظم عمل الأحزاب السياسية بصورة تضمن وجود حزبين رئيسيين ويمكن من تأسيس كتل تضم عدة أحزاب سياسية تحت قيادة واحدة ويشارك في الانتخابات ضمن إطار اللعبة الديمقراطية.

٤ -تعديل الدستور قبل أي عملية إصلاحية لكونه قد وُضع في زمن الاحتلال الأمريكي وعلى المكونات التي جلبت المحاصصة والتوافق والتقسيم والعناصر الطائفية.

٥ -اعتماد مبدأ الأغلبية السياسية في التشكيل الحكومي عبر صناديق الاقتراع كأحد مقتضيات مبادئ الديمقراطية وقيم المشاركة السياسية، أي تشكيل حكومة أغلبية سياسية من التكنوقراط بعيداً عن قيم وثقافة المحاصصة الطائفية التي أوجدتها حكومة الاحتلال الأمريكي. فالحزب الفائز يشكل الحكومة أما الحزب الخاسر في الانتخابات فيشكل حكومة ظل ، على أن يعمل كل من الحزب الحاكم والحزب المعارض ضمن إطار القانون والدستور.

٦ -إلغاء قانون الانتخابات وتشريع قانون جديد بديل يتماشى مع مبادئ الديمقراطية وحل مفوضية الانتخابات وتشكيل لجنة قضائية عليا للإشراف على الانتخابات في كل دورة انتخابية.

---

[1] حمد جاسم محمد، الصراعات في البرلمان هل هي إشارة إلى فشل النظام البرلماني في العراق، منشور على الموقع الإلكتروني بتاريخ١٩/٤/٢٠١٦م .http:// Fcdrs.com/politics/427

الفرع الثاني

مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في لبنان

سندرس ذلك في لبنان كما يلي:

أولاً -مدى الأخذ بالنظام البرلماني في لبنان

ثانياً -أسباب عدم نجاح النظام البرلماني في لبنان.

أولاً -مدى الأخذ بالنظام البرلماني في لبنان: لقد تضمن الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦م وتعديلاته نصاً صريحاً بأنشاء النظام البرلماني، إذ جاء في مقدمته أن " لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية"، " والنظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها". وإن النظام البرلماني يقتضي بوجود ثنائية السلطة التنفيذية أي بوجود رئيس دولة ووزارة يرأسها رئيس وزراء غير شخص رئيس الدولة، وعنصر التعاون بين السلطات.

وتتكون السلطة التنفيذية في ظل الدستور اللبناني من رئيس الجمهورية، وهو غير شخص رئيس مجلس الوزراء، وتتكون الوزارة من عدد معين من الوزراء يجتمعون في إطار مجلس متضامن هو مجلس الوزراء. وإذا كانت السلطة التنفيذية الفعلية في النظام البرلماني تتركز كلياً في يد رئيس مجلس الوزراء والوزراء وليس لرئيس الدولة من هذه السلطة سوى الجانب الإسمي، ففي لبنان نجد أن رئيس الجمهورية يتمتع بسلطاتٍ هامة اقتضتها طبيعة النظام البرلماني اللبناني الفريد القائم على التسوية بين مختلف الطوائف والفئات اللبنانية.

و اعتمد الدستور اللبناني على التعاون المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فنص على كثيرٍ من مظاهر العلاقة التي تباشرها السلطة التشريعية في ميدان السلطة التنفيذية مثل حصول الحكومة على ثقة مجلس النواب وإمكانية نزع الثقة عنها (المادة ٣٧) وبالتالي طرح مسؤولية الوزارة الجماعية والفردية (المادة ٦٦)، وهي القواعد المتصلة بجوهر النظام البرلماني، إضافةً إلى السؤال والاستجواب وإجراء التحقيق البرلماني واختيار رئيس الجمهورية..... . وكذلك نص الدستور على بعض مظاهر العلاقة التي تباشرها السلطة التنفيذية في ميدان السلطة التشريعية

مثل القيام بأعمال تتعلق بتكوين مجلس النواب وانعقاده والاشتراك معه في بعض وظائفه، وكذلك الحق الأهم ألا وهو حق حل مجلس النواب (المادة ٥٥).

وهذا ما كان عليه الحال قبل التعديل الدستوري عام ١٩٩٠م، أما بعد التعديل الدستوري وعلى ضوء الواقع السياسي اللبناني فإن النظام الدستوري اللبناني ما زال نظاماً برلمانياً خاصاً ينطوي على إقامة مؤسسات دستورية ترتبط فيما بينها بعلاقة تعاون وتوازن فعليين يمكن أن تشكل نموذجاً، ولو غير متكامل تماماً، لقاعدة الفصل المرن بين السلطات في النظام الديمقراطي البرلماني الخالص. فعلى صعيد السلطة التنفيذية فقد عزز الدستور موقع الحكومة في علاقتها مع رئيس الجمهورية من خلال إناطة السلطة التنفيذية بها وانتزاع صلاحية رئيس الجمهورية بإقالتها.

كما اعتمد الدستور مبدأ التساوي بين رأسي السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء الذي اعتبره الدستور مؤسسة دستورية ذات صلاحيات متعددة؛ فرئيس الجمهورية لم يعد كما كان في السابق رئيساً للسلطة التنفيذية، بل أصبح رئيساً للدولة بكل مؤسساتها، وهو رمز وحدة الوطن ويسهر على احترام الدستور ويحافظ على استقلال لبنان ووحدة وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور[1]. وهو يمارس حسب الدستور صلاحيات مستقلة متعددة والتي تبرز كونه فوق المؤسسات وأصبح الحكم العادل والمشرف على حسن تطبيق النظام وعمل المؤسسات وفقاً للأصول المقررة في الدستور وذلك في المواد (٤٩ -٥٣ - ٥٥ -٥٦ -٥٩ -٦٩).

أما رئيس مجلس الوزراء، فهو رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها وهو المسؤول عن السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء ووردت صلاحياته في المادة /٦٤/ من الدستور.

وهناك صلاحيات مشتركة بين رئيس الجمهورية والحكومة تبرز منطق المشاركة والمناصفة بينهما وإن سبب المناصفة والمشاركة في السلطة يرجع إلى عدم

[1] المادة (٤٩) من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ وتعديلاته.

طرح الطائفية جانباً في التعديل الدستوري الأخير، ودليل المناصفة والمشاركة في السلطة بين رئيس الجمهورية والوزارة –يبدو كما مر معنا سابقاً - فيما يلي[1]:

١ -اقتراح القوانين(المادة ٥٣/فـ٦). ٢ -إصدار القوانين (المادة٥١). ٣ - الاعتراض على مشروعات القوانين (المادة٥٧). ٤ -الاعتراض على مشروعات المراسيم (المادة ٥٦). ٥ -التوقيع المشترك (المادة٥٤). ٦ -دعوة مجلس النواب لعقود استثنائية(المادة ٣٣). ٧ -حل مجلس النواب (المادة ٥٥). ٨ -عقد المعاهدات (المادة٥٢). ٩ -القوات المسلحة (المادة ٤٩/ فـ١).

أما على صعيد العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فعلى عكس ما كان قائماُ قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠م، إذ اختل التوازن لصالح السلطة التشريعية على حساب السلطة التنفيذية فالمواد (٥٥ -٦٥ -٧٧) الجديدة نزعت من السلطة التنفيذية حقها في حل مجلس النواب إلا وفق حالاتٍ أو شروط محددة أو تعجيزية من الصعب تحقيقها، بينما يستطيع مجلس النواب حجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها متى أراد ذلك. أما المادة/٥٨/ بعد تعديلها فقد أعطت رئيس المجلس النيابي إمكانية عرقلة عمل الحكومة بقولها أن سريان مهلة الأربعين يوماً على مشروع القانون المعجل يبدأ بعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها. والمادة /٤٤/ أصبحت تنص على انتخاب رئيس المجلس النيابي ونائبه لمدة ولاية المجلس أي أربع سنوات.

وبالتالي فإن كل ذلك يؤدي إلى تدعيم سلطة ومركز المجلس النيابي ورئيسه بإخضاع الحكومة لسيطرته وهذا ما يقرب النظام اللبناني من النظام المجلسي.

ثانياً -أسباب عدم نجاح النظام البرلماني في لبنان: يؤكد البعض أن فشل النظام البرلماني في لبنان أصبح أمراً مسلماً به مفروغاً منه لا سيما في هذه الحقبة الأخيرة، وأما أسباب هذا الفشل الذريع فيعود إلى عوامل مختلفة منها ما يتصل اتصالاً وثيقاً بمستوى الوعي الشعبي من جهة، وبالأساليب المتبعة من جهةٍ ثانية، ومنها ما يعود إلى

---

[1] د. محسن خليل، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، ١٩٩٢م، ص ٤٤٦-٤٤٨.

د. أحمد سعيفان، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ٢٣٨-٢٤٠.

نقص في النصوص التي ساعدت على فشل النظام القائم وتعطيله بدلاً من أن تعمل على تقويمه وتطويره نحو الأفضل والأصلح، وهذه العوامل تعود إلى سببين: الأول: هو انخفاض مستوى الوعي الشعبي عند المواطن اللبناني بصفةٍ عامة، والثاني هو استغلال السياسيين لسذاجة هذا الشعب بدلاً من العمل على إيقاظه ورفع مستواه؛ فالشعب اللبناني لم يصل بعد إلى درجة من النضج والرقي السياسي والاجتماعي تؤهله تلقائياً لممارسة النظام الديمقراطي، **لذلك فإننا نرى أن الناخب اللبناني عندما يمارس حقه في الاقتراع لا يدرك معطيات هذا الواجب الوطني وما يترتب عليه من مسؤولية، فهو يتأثر باعتبارات ويستجيب لتيارات هي أبعد ما تكون عن مصلحة الوطن، تعطل عنده القدرة على التفكير الصحيح وتقضي بالتالي على إمكانية الاختيار الصحيح.**

كما أنَّ المرشح للانتخابات النيابية لا يخوض المعركة بدافع الخدمة العامة أو بناءً على برنامج أو مخطط معين يطمح إلى تحقيقه -عكس ما يحصل مع النائب في بريطانيا -، بل هو يعتبر النيابة غاية في حد ذاتها يسعى إلى الوصول إليها بشتى الوسائل والأساليب. ومن البديهي أن هذا المرشح إذا ما حالفه الحظ وأصبح نائباً فإنه لا يمثل في المجلس سوى نفسه ومصالحه. وكذلك فإن الشعب في لبنان لا يرى في المجلس النيابي هيئة تمثله وتعبر عن رأيه بل يرى فيه مؤسسة غريبة عنه تعمل لتحقيق مصالحها الخاصة. ويضيف آخرون لأسباب هذا الفشل أن اللبنانيين لم يتفهموا حتى الآن معنى الأنظمة البرلمانية، فالنظام البرلماني لا بأس به في لبنان، ولكن الفوضى التي تنتشر في البلاد هي التي تدفع إلى الشك بأن سببها هو النظام البرلماني، فيجب أن يعرف الناس بأنه ممثل للشعب ويجب أن يعمل للشعب وليس للفرد والمصالح الشخصية ويحافظ على حقوق الناس حسب قوانين الدولة وأن يعتبر النائب نفسه ممثلاً للبلاد فضلاً عن أنه يمثل منطقته[1].

[1] د. حمدي بدوي الطاهري، سياسة الحكم في لبنان، مرجع سابق، ص٢٠٢-٢٠٣.

ومهما يكن فإن هناك العديد من الأسباب المباشرة وغير المباشرة التي أوصلت لبنان إلى هذه النتيجة ، وجعلت النظام بأكمله محل شكٍ والايمان به ضعيف، وسنتطرق لهذه العوامل فيما يلي[1]:

١ -مسؤولية قوانين الانتخاب: إن الانتخاب في البلاد الديمقراطية حق يمنح لكل مواطن عاقل قد أتم مرحلة معينة من العمر، ولكل مواطن أن يختار في يوم الانتخابات المرشح الذي يروق له. ولبنان يتبنى نظرياً هذا النظام الديمقراطي، ولكنه يهوي في الواقع وبتطبيقه المشوه لهذا النظام إلى حضيض الرجعية، وذلك لاحتفاظه بالتمثيل الطائفي ولعدم إلغائه إلغاءً كلياً لاقتراع القائمة. والتوزيع الطائفي للمقاعد النيابية يقوي الشعور الديني عند كل طائفة، ويضاعف من التعصب، ويدفعها إلى التكتل والتكاتف، فيجعل منها دولة في داخل دولة. ومن ناحيةٍ أخرى فإنَّ التمثيل الطائفي يزيد من أهمية رجال الدين وسلطتهم على بني ملتهم ويحرضهم على التدخل في أمور الدولة العامة، متسترين تحت ستار الذود عن مصالح طائفتهم[2].

والتمثيل النيابي في لبنان من أخطر عيوب لبنان ؛ وذلك لأن الجسم الانتخابي اللبناني مكون من عناصر تتفاوت فيها الذهنية ودرجات التطور والثقافة والنضج المدني تفاوتاً غير طبيعي، ولأن هذه العناصر موصومة بشائبة مزدوجة من الفقر والاستعباد للإقطاعية الطائفية.

وبالتالي فإن القانون الانتخابي بتعزيزه الطائفية القديمة قد أوجد إقطاعية طائفية جديدة هي إقطاعية محترفي السياسة العائشين عالة على الأمة المتصرفين في جهاز الحكومة والإدارة في سبيل "قبضاياتهم" وأخصاء القبضايات وأخصاء الأخصاء، والعلة ليست في النظام البرلماني بل في قانون الانتخاب المطبق في لبنان الذي لا يستطيع الشعب معه أن يمارس سيادته الحقيقية[3]. ففي قانون الانتخاب

---

[1] د. حمدي بدوي الطاهري، سياسة الحكم في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٠٤ وما بعدها. وللمزيد انظر: د. محمد مجذوب، محنة الديمقراطية والعروبة في لبنان، دار منيمنة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٥٧م، ص٩ وما بعدها.

[2] د. محمد مجذوب، محنة الديمقراطية والعروبة في لبنان، مرجع سابق، ص ٤٤-٤٥.

[3] د. حمدي بدوي الطاهري، سياسة الحكم في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٠٤.

الأخير لعام ٢٠١٧م تم اعتماد النسبية الكاملة والصوت التفضيلي في القضاء لا الدائرة (ويضم لبنان خمسةُ وعشرون قضاءً موزعين على ٨ محافظات من المحافظات التسعة حيث أن محافظة بيروت هي الوحيدة غير المقسمة إلى أقضية)، ويتيح هذا القانون إمكانية مجيء نواب إلى سدة البرلمان من خارج تأثير الأطراف السياسية التي كانت تحتكر التمثيل عبر قانون الستين الأكثري، وكذلك فقد يتمكن اللبنانيون المغتربون من الاقتراع انطلاقاً من البلدان التي يقيمون فيها بدلاً من السفر إلى لبنان، وسيكون للأحزاب السياسية فرصة أقل لشراء الأصوات عن طريق تسديد ثمن تذاكر الطيران؛ أي أن المغتربين سيتمكنون من المشاركة في العملية السياسية بسهولةٍ أكبر، واعتماد التصويت بواسطة أوراق اقتراع رسمية، تطبعها وزارة الداخلية سلفاً وتتضمن أسماء اللوائح وأعضائها واللون المخصص لها. وعلى الرغم من هذه الايجابيات فيوجد لهذا القانون كما القوانين التي سبقته عدة سلبيات منها: أنه يتعارض مع الدستور الذي يدعو في المادة/٢٢/ منه إلى انتخاب مجلس نواب وطني خارج القيد الطائفي وعلى أساس النسبية، وانتخاب مجلس للشيوخ على أساس طائفي والنظام الأكثري، ويفتقد القانون للمعيار الواحد والمساواة في تقسيم الدوائر الانتخابية ال١٥ لأنه تم بطريقة مخالفة للدستور لناحية اعتماد المحافظات الست دوائر انتخابية لضمان عملية الانصهار الوطني والارتقاء بالخطاب الانتخابي والسياسي عن الخطاب الطائفي والمذهبي إلى الخطاب الوطني، وإن هذا التقسيم لم يراعِ مبدأي المساواة والتناسب لناحية عدد المقترعين وعدد المرشحين، ففي بعض الحالات شكلت المحافظة دائرة واحدة بينما اعتُبر القضاء كدائرة واحدة في أماكن أخرى هذا من ناحية، ومن ناحيةٍ أخرى فإن هذا التقسيم جعل الدوائر الانتخابية في معظم الحالات دوائر صغيرة بعدد قليل من المرشحين، السبب الذي حول النظام الانتخابي من نظام نسبي إلى نظام أكثري مبطن؛ ذلك لأن ضمان أعلى مستويات النسبية في نظام مماثل لا بد فيه أن يكون عدد المقاعد في كل الدوائر كبيراً أي عشرين على الأقل، أما في القانون الجديد فيبلغ متوسط عدد المقاعد في الدائرة تسعة والواقع أن ثمانية من أصل خمسة عشر دائرة تضم

ثمانية مقاعد أو أقل. وإن احتساب الصوت التفضيلي على مستوى القضاء في ظل اعتماد الدوائر الصغرى، شوه النظام النسبي وأبقى على روح النظام الأكثري، وإن منح الصوت التفضيلي لمرشح وحيد على اللائحة جعل المنافسة بين أعضاء اللائحة الواحدة، وفي معظم الحالات فإن المستفيد الأكبر من هذه العملية رئيس هذه اللائحة ويصبح التنافس بين المرشحين ضمن اللائحة الواحدة على أساس النظام الأكثري، وكذلك لم يقر القانون الجديد الكوتا النسائية، ولم يخفض سن الاقتراع إلى ١٨ سنة مما يؤشر إلى إصرار من قبل بعض الأطراف السياسية على منع التغيير لما تشكله مشاركة الشباب من ثقل تغييري في الحياة السياسية، ويفرض القانون الجديد تشكيل لوائح مغلقة ما أطاح بإمكانية الترشح الفردي وأجبر المستقلين على الانضواء في لوائح لا يجمع بينها أي برنامج سياسي مشترك وضمنت أحياناً كثيرة أضداداً في السياسة، وألزم القانون الناخب باللائحة المقفلة، وهذا يشكل جزءاً من تقييد حرية الاختيار للنائب والتي تعتبر جوهر أي قانون انتخابي ديمقراطي، وأخيراً فقد رفع هذا القانون سقف الإنفاق الانتخابي، ما أتاح للأحزاب التي تمتلك قدراً أكبر من الموارد أن تؤثر على نحو غير ملائم على نتائج الانتخابات.

٢ -أثر الحزبية في الواقع الديمقراطي: إن الأحزاب السياسية اللبنانية الحالية هي عبارة عن شخصيات ولمصلحة شخصيات رغم أن لها مبادئ سامية، إنما تثبت بعد التجربة أنها أحزاب شخصية وطائفية، لذلك كانت النتيجة هي فقدان الحزبية الصحيحة بسبب الانقسام الطائفي وعدم إمكان قيامها في هذا الجو، وعدم وجود المشاكل الاجتماعية والاقتصادية الهامة التي يمكن أن تثير الخلاف في الرأي على غير الأسس الشخصية وعنف الخصومة الانتخابية وإرهاق المرشحين مادياً ومعنوياً، فيلهيهم تحقيق المصالح الانتخابية عن مهامهم الدستورية ويستغلون الوظيفة في سبيل تلك المصالح[١].

٣ -ضعف مجلس النواب ومسؤولية النواب: إن مجلس النواب اللبناني تتغلب فيه العصبية الفردية والروابط الشخصية وتتسلط عليه العوامل السياسية الخاصة، وإن

---

[١] د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم، القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٥٢٣-٥٢٤.

النائب مقيد في انتخابه بإرضاء الناخبين وتحقيق مصالحهم الشخصية ضماناً لاستمرار تأييدهم ودعمهم له، مما يجعل النيابة عملاً فردياً وهدفاً شخصياً وتقيد بالتالي حرية النائب في العمل البرلماني العام ولا يترك له أي مجال أو وقت للاهتمام به والانصراف إليه على الوجه الأكمل[1]. ولعلَّ السبب الأساسي الذي يقف وراء ضعف مجلس النواب هو تشرذم هذا المجلس وعدم قيام كتل برلمانية كبيرة ومنظمة وفاعلة، فالكتل البرلمانية في مجلس النواب اللبناني هي تجمع نواب حول أقطاب سياسيين، تجمعهم مصالح انتخابية، وهي كتل غير منتظمة فليس لها نظام داخلي ولا برنامج سياسي واجتماعاتها لا تجري بشكلٍ دوري وعلى أساس جدول أعمال إنما في المناسبات التي تتطلب بحق اجتماع للإعلان عن موقف، لذلك دورها هامشي إن على مستوى التشريع أو على مستوى مراقبة الحكومة. وأسباب هذا التشرذم متعددة، فبنية المجتمع اللبناني الاجتماعية والسياسية تعيق نمو الأحزاب السياسية التي تتخطى قواعدها الشعبية حدود الطائفة، وتلائم من جهةٍ أخرى الأحزاب التي تنشأ وتتقوقع داخل الطائفة؛ أي تلك التي تنشأ وتنمو في محيط اجتماعي وسياسي ضيق ومنغلق، كما أن البنية الداخلية للطوائف نفسها تفسح المجال أمام تكون أحزاب وتنظيمات وتجمعات سياسية داخل الطائفة الواحدة بفعل الولاءات السياسية التقليدية الموروثة أو بفعل التعصب الطائفي. كما أن توزيع المقاعد النيابية على الطوائف واعتماد نظام انتخابي يرتكز على دوائر صغيرة عامة، جعلا من الصعب تشكيل أكثرية برلمانية منظمة ومتماسكة على أساس برنامج شامل و واضح[2].

---

[1] د. حمدي بدوي الطاهري، سياسة الحكم في لبنان، مرجع سابق، ص ٢٠٦.

[2] د. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص ٢٦٢. وبشكلٍ عام فإن هناك عاملان رئيسيان يرتبطان بشكل مباشر بضعف البرلمانات العربية ومن ثم صعوبة مشاركتها في أية عملية للتحول الديمقراطي العربي، فيرجع العامل الأول إلى طبيعة المجتمع والسلطة السياسية في الوطن العربي حيث تتأثر المجتمعات العربية بالبيئة المحيطة بها، فهذه البيئة تتميز بالعديد من الخواص التي أثرت سلباً في عملية البناء الديمقراطي في الوطن العربي، وقد شكلت طريقة تداول السلطة في المجتمع العربي سبباً جوهرياً في شل كافة التحركات الساعية إلى الإصلاح السياسي والتحول الديمقراطي في هذه الدول، إذ أن تلك= =الدول تخلو من الأساليب الديمقراطية المعروفة لتداول السلطة والقائمة على المشاركة السياسية للمواطنين في إدارة العملية السياسية على كافة المستويات المحلية والقطرية داخل الدولة. أما العامل الثاني فهو الوضع الداخلي للبرلمان في الوطن العربي حيث تتميز البرلمانات العربية بضعف هياكلها التنظيمية الداخلية، وتعد هذه سمة عامة في البرلمانات في الدول الغنية والفقيرة، وهي سمة عامة=

٤ -النفوذ الأجنبي الذي يحاول تسيير دفة الحكم في لبنان وذلك منذ عهد الانتداب الذي تلاعب بالحكومات في لبنان كما يهوى ويريد وكان الحكام في لبنان أشبه بالدمى، فعندما كانت تلوح في الجو النيابي الفاسد بارقة اعتراض أو معارضة أو تمرد، فكانت فرنسا تسرع إلى تعطيل الدستور وإبعاد المشبوهين وفرض حكومة خائنة مع المستعمر الفرنسي، وبعد الاستقلال اعتقد الناس أن النفوذ الأجنبي الذي تجبر زمنا طويلاً لن تقوم له قائمة بعد اليوم، لكن الناس خُدعوا وغرر بهم، فالسلطات الاستعمارية التي تركت البلاد قد تخلت عن ألاعيبها للمفوضيات الأجنبية، فقد تعرف عهد الاستقلال إلى أسياداً جدد أهمهم البريطانيون والأمريكيون، وإن تأثير النفوذ الغربي في سياسة لبنان يبدو في أمور عديدة منها: موقف الحكومات في لبنان الذي يساعد الغرب على اتخاذ الدين مطية إلى الأهداف الاستعمارية، وحكومات لبنان تتعاون مع الغرب لقمع كل حركة تحررية في البلاد، بالإضافة إلى أن حكومات لبنان تسمح للاستعمار الغربي بالتدخل في سياسة البلاد الداخلية[1].

٥ -الوضع الاقتصادي: والذي له أثر كبير في الانتخابات اللبنانية فكل من رافق الحياة النيابية في لبنان يشعر بروائح الأموال والرشوة تتصاعد بقوة وخاصةً في المناطق الفقيرة[2].

ومن خلال ما ذكرناه سابقاً، يمكن أن نصل إلى نتيجةٍ مهمة وهي أن لبنان مختلف نسبياً عن الكثير من البلاد العربية والأجنبية، فرغم هذه الأسباب السابقة التي ذكرناها وما يقال عن صحتها تقريباً، فإن لبنان ما زال محافظاً على جزء بسيط من التوازن والتعاون في حياته الديمقراطية العامة، ومن هذا التوازن والتعاون ينتج الاستقرار النسبي الذي يعيشه لبنان. وبالتالي فإن لبنان سيبقى هكذا، لأنه لا

= أيضاً في معظم دول العالم الثالث حيث تفتقد هذه الكيانات إلى المؤسسية. للمزيد انظر: د. عمرو هاشم ربيع، البرلمانات العربية والتحول الديمقراطي، مرجع سابق، ص ١٣-١٧.

[1] د. محمد مجذوب، محنة الديمقراطية والعروبة في لبنان، مرجع سابق، ص ٩٥-١١٦.

[2] د. حمدي بدوي الطاهري، سياسة الحكم في لبنان، مرجع سابق، ص ٢١١.

يمكن أن يعيش في ظل الظروف الطائفية المعقدة على أسلوب وطريقة غير هذا الأسلوب الموجود فيه، والذي يمكننا أن نقول عنه بأنه نظام برلماني مشوه نوعاً ما. وستبقى السلطة التشريعية في أخذ ورد مع السلطة التنفيذية دون الانفصال بينهما، وكل ذلك بغية تحقيق المصلحة العليا في البلاد والذي تهدف إلى الوصول إليه جميع الأنظمة البرلمانية الأخرى.

و من الوسائل الممكنة لحل الأزمة السياسية المستمرة في لبنان كما صورها البعض الحلول الجذرية للقضاء في وقتٍ قريب على المفاسد، وأن تحمل إلى المجلس النيابي أكبر عدد ممكن من الرجال الأعضاء المؤمنين بأنفسهم وعروبتهم العلمانية ويمهدون الطريق لقلب الأوضاع وتحقيق الثورة الخيرة الشاملة وذلك لأن الحل ينبع من الشعب وبطريقةٍ ثورية. ونحن نضيف وسيلة نعتقد أنها مهمة وهي ضرورة عدم انصياع لبنان للأوامر والإملاءات الخارجية من الدول الأجنبية وبعض الدول العربية التي أن استمرت حكومات لبنان في الانصياع والانجرار ورائها ستنتهي بلبنان إلى حافة الهاوية والانهيار السياسي والاقتصادي والاجتماعي عاجلاً أم آجلاً.

وإن كانت التجربة اللبنانية قد منيت بالفشل، فإن لبنان ليس بحاجة إلى صراع حزبي وتنافس عقائدي بل هو في أمس الحاجة إلى القضاء على التفتت الذي تسببه الأحزاب السياسية باندماج الأحزاب ذات العقائد المتشابهة لتتمكن من تشكيل حزباً قوياً يكبر ويتسع فيستطيع تسلم مقاليد الحكم في البلاد ويقوم بوضع الحل الجذري في كل ميادين النشاط الوطني، مع ضرورة تعزيز مركز رئيس الدولة لقلب النظام مثلاً إلى نظام مختلط. وهذا الحل الجذري يجب أن يعتمد على نجاح حزب يمثل عقيدة تحسين الأوضاع والمحافظة على ما وصلت إليه لبنان من حرية وتحرر والأهم هو تطهير الوطن من الداخل والخارج لأن الاستعمار قد اشترى ضمائر هؤلاء الخونة وأضحى يعتمد عليهم لبث دسائسه وليجعل لبنان مقراً ومستقراً لنفوذه وتأثيره[1]. وبالتالي يجب أن يوجد نوع من الصرامة الحزبية أو الانضباط الحزبي

[1] د. محمد مجذوب، محنة الديمقراطية والعروبة في لبنان، مرجع سابق، ص ٦٦-٧٤.

لنجاح النظام السياسي في لبنان؛ لأنَّ الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية هو الذي يشكل الحكومة، ولأن نجاح النظام البرلماني في موطنه الأصلي بريطانيا مرده إلى الانضباط الحزبي واحترام القوانين والرقابة الفعالة التي تحمي حقوق المعارضة التي لم تنجح في الحصول على الأكثرية. إلا أنه في لبنان يوجد الكثير من الانقسامات السياسية والطائفية التي لم تصل بعد إلى مرحلة النضوج السياسي ولا تتمتع الأحزاب السياسية بالانضباط الحقيقي في القبول بمبدأ تداول السلطة. ومن ذلك نرى أنه من الحلول الملاءمة لخروج لبنان من المأزق الذي يحصل فيه هو إصلاح النظام السياسي والتوجه نحو النظام المختلط(شبه الرئاسي) والذي يلائم لبنان أكثر من النظام البرلماني الذي أثبت فشله الذريع عبر السنوات الماضية، وذلك للاستفادة من خصائصه كانتخاب الرئيس من الشعب مباشرةً حيث يشارك جميع اللبنانيون على اختلاف انتماءاتهم بانتخاب الرئيس وأنه غير مقيد بأصوات الطائفة التي ينتمي إليها ولا الدائرة الانتخابية، يشاركه رئيس الوزراء والحكومة في النهوض بمهام السلطة التنفيذية، ويكونون جميعاً مسؤولين أمام مجلس النواب. ومن شأن النظام شبه الرئاسي تقليل خطر مركزية السلطة في يد شخص واحد من خلال العمل على تقاسم السلطة بين هيئتين رسميتين رئيس الدولة ورئيس الوزراء بشكل منطقي وفاعل، بالإضافة إلى وجود رقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالسلطة التشريعية تملك مساءلة الحكومة(مسؤولية فردية أو جماعية)،و السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الدولة بعد التشاور مع رئيس الوزراء تملك حق حل البرلمان.

{الخاتمة}

والآن وقد انتهينا من دراستنا لموضوع " دور النظام البرلماني في إرساء الديمقراطية المعاصرة"، توصلنا إلى مجموعة من النتائج وإبداء بعض التوصيات والمقترحات حول هذا الموضوع و سنذكر أهمها فيما يلي:

أولاُ -النتائج:

في بريطانيا: ١ -إنَّ النظام الدستوري الإنجليزي مع مرور الوقت أتى ثمار الديمقراطية الأولى، إذ بدأ يُنشئ مؤسساتها على الوجه الذي رأيناه في هذه الرسالة. وإن كانت تلك المؤسسات بدائية في شكلها الأول قبل القرن الثامن عشر؛ ولكن الذي سيثبت جذورها في الحياة السياسية هو استمرار سعي البرلمان نحو تحقيق الديمقراطية، فلقد بدأت إنجلترا في القرن الثامن عشر تطبِّق النظام النيابي البرلماني، وهو يقوم على التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كل منها تمارس دورها تجاه الأخرى وتتوازن معها.

٢ - إنَّ النظام البرلماني يقوم في ظل النظام الحزبي المتعدد ويكون للحزب صاحب الأغلبية حق تشكيل الوزارة ومن هنا فإن الوزراء لا يكونون إلا من بين أعضاء الحزب، فهم بذلك يخضعون لقرارات الحزب ولتوجيهات زعماء الحزب وهكذا تفقد الوزارة استقلالها تجاه الحزب وتجاه البرلمان في آن واحد وهذا الأمر يؤدي إلى إضعاف مركزها وإسقاط هيبتها.

٣ -إذا كانت الظروف الجديدة التي تمر بها المجتمعات المتقدمة هي التي أدت إلى ضعف دور البرلمان، فإن سلوك الحكومات يزيد من حدَّة الأزمة التي تمر بها برلمانات الحاضر؛ ونتيجةً لذلك لم تعد البرلمانات تمارس وظائفها التقليدية الأساسية في التشريع والرقابة والتمثيل، ممَّا أصاب البرلمان بالشلل التام وحوله إلى جمعية استشارية. فلقد أدى تعاظم دور السلطة التنفيذية - لما اتسم به نشاطها من طابع فني متخصص - إلى عجز البرلمان عن ممارسة وظيفته التقليدية والأساسية في اقتراح القوانين بصفة عامة، مما أدى إلى زيادة عدد المشروعات بقوانين المقدمة من الحكومة. هذا بالإضافة إلى تراجع دور البرلمان في التشريعات المالية إذ أصبح

اختصاصه في هذا الشأن قاصراً على مجرد إجراءات شكلية يتعَّين اتباعها، وذلك لاستكمال الشكل الدستوري فقط.

٤ -أصبح للسلطة التنفيذية اليوم مكان الصدارة في النظام البرلماني، حيث أصبحت تتَّسم بالسمو والعلو على صعيد علاقتها مع السلطة التشريعية. أما فيما يتعلق بالتوازن بين السلطات في النظام الإنجليزي واستمرار البرلمانية الديمقراطية واستبعاد كل شبهة للديكتاتورية، فقد يتبادر للذهن أمام اتساع سلطات الحكومة وازدياد نفوذها السياسي من ناحية، وأمام تقلص دور البرلمان من ناحيةٍ أخرى ، أن النظام الإنجليزي يمكن أن يتحول إلى ديكتاتورية لصالح الحكومة، وبالتالي اندثار البرلمانية الديمقراطية وزوالها في إنجلترا، على أن هذا التمثيل لا يمكن أن يتحقق فسلطة الأكثرية لا يمكن أن تتحول في بريطانيا إلى ديكتاتورية بسبب وجود المعارضة التي تعتبر صمَّام أمان للنظام السياسي البريطاني، فالتوازن بين الحكومة والبرلمان الذي كان موجوداً من قبل في النظام الإنجليزي يتحقق اليوم بفضل الأكثرية والمعارضة.

٥ - وجدنا أنَّ هناك ازدياد مضطرد في إصدار اللوائح التفويضية في إنجلترا، الأمر الذي أدّى إلى إفراغ التفويض التشريعي من مضمونه الأصلي.

٦ -إنَّ الدور الذي يقوم به رئيس الدولة(الملكة) في النظام البرلماني هو دور أدبي محض، فهو لا يتمتع بسلطات حقيقية، وفي الحالات التي يعترف له الدستور ببعض الاختصاصات فإنه لا يمارسها بمفرده، وإنما يتولى مباشرتها من خلال الوزارة عن طريق ألية التوقيع المجاور.

٧ -إنَّ الاستجواب صناعة فرنسية وعلى الرغم من أن إنجلترا تعد مهد النظام البرلماني بلا منازع، فإنها لم تعرف الاستجواب كوسيلة رقابية ولكنها عرفت إجراء شبيه بالاستجواب يُعرف باسم الاقتراح بالتأجيل، ومضمونه هو السؤال مع المناقشة.

٨ -إنَّ التحقيق البرلماني هو حق أصيل للبرلمان وإن لم يرد عليه نص تشريعي، وهو لا يؤدي إلى الإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، وهو وسيلة رقابية يمتلكها البرلمان

لمواجهة السلطة التنفيذية، بالإضافة إلى الوسائل الأخرى كالسؤال والمناقشات العامة والاستجواب.... .

٩ - لاحظنا ندرة تطبيق المسؤولية السياسية للوزارة في إنجلترا بسبب نظام الحزبين والانضباط الحزبي العالي والدقيق، واحترام القانون، وفاعلية المؤسسات الرقابية في الدولة التي تحمي حقوق المعارضة التي لم تنجح في الحصول على الأكثرية، وقد تعطلت هذه الوسيلة الرقابية بسبب وجود عدد من المعوقات القانونية والسياسية، كصعوبة التفريق بين المسؤولية السياسية، ومجرد الخلاف مع البرلمان، وصعوبة التمييز بين المسؤولية التضامنية والمسؤولية الفردية ، ومبادرة الحكومة بحل البرلمان كلما وجدته مصمماً على طرح الثقة بها.

١٠ -تتَّجلى رقابة وتدخل السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية من خلال مجموعة من الوسائل، كالمساهمة في التشريع والتدخل في سير العمل البرلماني من خلال دعوة البرلمان للانعقاد وفضّ دوراته، وحق الوزراء في حضور جلسات البرلمان، والاشتراك في المناقشة والتحكم في جدول أعماله، ولكن يبقى الحق الأخطر هو حق حل البرلمان.

١١ - إنَّ السؤال البرلماني هو وسيلة رقابية يمتلكها البرلمان في مواجهة الحكومة ويكون منصوص عليه في الدساتير أو القوانين الأساسية للدول، ولقد ظهرت الأصول التاريخية للأسئلة البرلمانية في بريطانيا في مجلس اللوردات عام ١٧٢١م، ثم في مجلس العموم عام ١٧٨٣م، ففي بريطانيا هو أحد الوسائل لمراقبة الحكومة عند القيام بمهامها، ويعدُّ الوسيلة الأولى والأكثر شيوعاً لمباشرة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. وعلى الرغم من أنَّ الأسئلة البرلمانية كان استعمالها نادراً نسبياً حتى القرن التاسع عشر فإنها اليوم تعد سمة مهمة من سمات الديمقراطية البريطانية.

في العراق: ١ - إن العراق من الدول التي أخذت بالنظام البرلماني واقتبسته من بريطانيا مهد هذا النظام، ولكن في العراق انحرف النظام البرلماني في ظل دستورها الدائم لعام ٢٠٠٥م، ولم ينجح فيها بشكل كبير كما هو الحال عليه في بريطانيا، بسبب اجتماع عدة عوامل كتعارض القيم بين الحداثة والقدم والصراع على السلطة

بدوافع طائفية وقومية وسياسية، وانتشار الفساد المالي والإداري بكل أشكاله، والمحاصصة الطائفية والقومية، ومن الأسباب المهمة أيضاً و التي كان لها التأثير الأكبر على نظام الحكم في العراق الاحتلال الأمريكي لها عام ٢٠٠٣م، وفشل النظام البرلماني العراقي في إنتاج حكومة أغلبية سياسية قومية وليست حكومة محاصصة أو شراكة، بالإضافة إلى عدم الالتزام بالدستور الاتحادي من قبل بعض المحافظات العراقية.

٢ -لقد تبنى الدستور العراقي النظام البرلماني التقليدي، والذي تكون فيه الوزارة مسؤولة، ولا مسؤولية على رئيس الدولة ، ولكن المشرع الدستوري العراقي جعل المسؤولية السياسية تقع في مواجهة الرئيس، وانفرد في مساءلة الرئيس عن جريمة الحنث باليمين وعدم النزاهة والكفاءة.

٣ -لقد تعرض مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية للاختلال في النظام الدستوري العراقي، فقد رأينا اختلال هذا التوازن لصالح مجلس النواب بعكس النظام الدستوري في لبنان الذي اختل فيه التوازن لصالح مجلس الوزراء، وبالتالي فقد أعطى التفوق للسلطة التشريعية مقابل تقييد السلطة التنفيذية، على الرغم من أن السلطة التنفيذية هي الأقدر على حل المشكلات التي تحدث في الدولة.

٤ -إنّ الوزارات التي تشكلت في العراق حتى الآن هي وزارات توافقية تمثلت فيها جميع الكتل الممثلة في مجلس النواب، ممّا أفرز عيوب نظام الوزارات الائتلافية وعيوب الوزارة التوافقية من انقسام بين الوزراء وعدم التجانس والتضامن.

٥ - نصّ المشرع الدستوري العراقي على تشكيل مجلس الاتحاد بقانون يصدره مجلس النواب ولم يصدر هذا القانون حتى الآن، ولكن ذلك يجعله تحت رحمة مجلس النواب وتابعاً له وليس مكملاً لعمله كما هو الحال في النظم البرلمانية الأخرى.

٦ -فيما يتعلق بالدور التشريعي لرئيس الدولة العراقي، فقد منح الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥م الرئيس ومجلس الوزراء وعشرة من أعضاء مجلس النواب ممارسة حق اقتراح القوانين، وكذلك له دور في ممارسة حق الاعتراض التوقيفي على القوانين

المعترض عليها، ممَّا يعني أنه ليس للرئيس الحق في إسقاط مشروع القانون عندما تصر السلطة التشريعية على قرارها، ولم نجد في الدساتير محل المقارنة تحديداً للأسباب التي تدعو رئيس الدولة إلى الاعتراض على القوانين، وهو اتِّجاه جيد من المشرع الدستوري من أجل عدم تقييد وحصر هذا الحق . وكذلك له حق المصادقة على القوانين وإصدارها. ولكن على الرغم من تلك الصلاحيات فلم ينص الدستور صراحةً على حق الرئيس في إصدار اللوائح التفويضية أو لوائح الضرورة فلم يخوله الدستور هذه الصلاحية .

٧ -لم يبقَ مجلس الرئاسة ولم يبقَ معه حق النقض على القوانين بعد الدورة الانتخابية الثانية(٢٠١٠ -٢٠١٤م)، وبالتالي فإنَّ انفراد مجلس النواب بإقرار القوانين والقرارات دون حسيب أو رقيب يقرب النظام السياسي في العراق من النظام النيابي المجلسي ويبعده عن النظام النيابي البرلماني.

٨ -وجدنا في دراستنا زيادة عدد مشروعات القوانين المقدمة من قبل الحكومة على اقتراحات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان، وبالتالي فإن دور البرلمان في المجال التشريعي أصبح محدود جداً.

٩ -لم ينص الدستور العراقي على ما يسمح للحكومة بإصدار اللوائح التفويضية على الرغم من الحاجة أحياناً إلى إصدار هذه اللوائح والتي يرجع سبب إصدارها للظروف الاستثنائية في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وعجز البرلمان عن مواجهة تلك المستجدات وتنازل السلطة التشريعية عن بعض اختصاصاتها التشريعية للسلطة التنفيذية.

١٠ - لم يتطلب الدستور العراقي تقديم الوزير استقالته في حالة سحب الثقة منه، أما دستور لبنان لعام ١٩٢٦م فقد قرَّر وجوب تقديم الوزير استقالته، ولا تعتبر الاستقالة قائمة إلا من تاريخ تقديمها من قبل الوزير.

١١ -إنَّ الدستور العراقي لم يشر إلى لجان التحقيق البرلماني كأحد وسائل إثارة المسؤولية السياسية للوزارة على الرغم من أن النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي

قد أشار لحق المجلس في تشكيل لجان التحقيق، وكذلك لم يتضمن النظام الدستوري العراقي طرح الوزارة لثقتها خلال مدة توليها الحكم أمام مجلس النواب.

١٢ -إنَّ حل البرلمان العراقي لا يتمُّ إلا من قبل البرلمان نفسه، دون أن يكون للسلطة التنفيذية أي دور أساسي فيه أسوةً بالأنظمة البرلمانية في بريطانيا ولبنان؛ وبالتالي فقد أقر الدستور العراقي بالتأثير أحادي الجانب ولم يقر بالتأثير المتبادل من خلال إقراره للمسؤولية الوزارية، أما حق الحل فقد أسند مسألة الفصل في اقتراح الحل إلى مجلس النواب ذاته، فقد أفرغ النص الدستوري من محتواه وتحقيق الغاية التي من أجلها نشأ حق الحل، ففقد مجلس الوزراء وسيلة قانونية مهمة كانت يمكن أن تحقق التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العراق.

١٣ -إن اعتماد الديمقراطية التوافقية في العراق أنتج المحاصصة السياسية، وهذه بدورها أنتجت غياب المعارضة البرلمانية؛ فالأحزاب والكتل السياسية كل منها لها حصتها في الحكومة، لذلك فلا يوجد من يشكل معارضة. هذه التوافقية والمحاصصة أضحت حالة مرضية تقف وراء عرقلة عمل البرلمان، وأفرزت ضعف الرقابة البرلمانية التي أصبحت لعملية التوافق السياسي مما أدى إلى عرقلة الدور الرقابي للبرلمان.

في لبنان: ١ -لقد تضمن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ وتعديلاته نصاً صريحاً بإنشاء النظام البرلماني، ولقد فشل هذا النظام في لبنان كما في العراق، ولا سيَّما في الحقبة الأخيرة، بسبب تدهور مستوى الوعي الشعبي والأساليب المتبعة باستغلال السياسيين لسذاجة الشعب اللبناني بدلاً من العمل على إيقاظ الشعور الوطني لديه ورفع مستواه، بالإضافة إلى النقص في النصوص الدستورية التي ساعدت على فشل النظام البرلماني وتعطيله بدلاً من تقويمه وتطويره نحو الأفضل وأهم الأسباب التي أدت إلى فشله هو أن اللبنانيين لم يتفهموا حتى الآن معنى الأنظمة البرلمانية بالشكل والتطبيق الصحيح، والفوضى الموجودة والمستمرة في البلاد بسبب التدخل الأجنبي في تسيير دفة الحكم في لبنان والوضع الاقتصادي وقوانين الانتخاب المتتالية والتي

عززت الطائفية القديمة، ولا يستطيع الشعب من خلال هذه القوانين أن يمارس سيادته الحقيقية.

٢ -على الرغم من النتائج الملموسة التي حققتها الديمقراطية التوافقية التي دعا إليها اتفاق الطائف، والتي ساهمت في استقرار الوضع نسبياً في لبنان، إلا أن المحاصصة الطائفية التي تطورت بمرور الزمن أثبتت صعوبة تطبيق نظام الطائفية السياسية بصيغة توافقية ترضي جميع الأطراف اللبنانية، والتي أدّت إلى شلل المؤسسات وغياب الدور الفعلي والحقيقي للبرلمان. وفي ظل صعوبة تطبيق النموذج التوافقي واتساع المحاصصة الطائفية وعجز النظام السياسي عن مواجهتها فإن العديد من الأطراف اللبنانية تلجأ إلى البحث عن بديل لحماية نفسها بالاستعانة بأطراف خارجية، والتي أدت إلى التدخل في الشؤون الداخلية للبنان.

٣ -إنَّ حق الاعتراض الذي منحه الدستور اللبناني لعام ١٩٢٦م لرئيس الدولة ولد ميتاً، ونعتقد أنَّ حق الاعتراض كان من الممكن أن يكون مقبولاً وفعالاً لو اشترط الدستور الأغلبية العادية الكافية لإسقاط الوزارات، لأنَّ حق الاعتراض كما جاء من شأنه أن يخلق أزمات دستورية تعوّق سير النظام البرلماني.

٤ -لقد منح المشرع الدستوري اللبناني لكلٍّ من مجلس النواب ومجلس الوزراء ورئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين بصفةٍ عامة، وحق الاعتراض على تعديل الدستور بصفةٍ خاصة من ناحيةٍ أخرى، ومن الواضح أن حق الاعتراض الممنوح لرئيس الجمهورية أنه اعتراض توقيفي أو نسبي وليس اعتراضاً مطلقاً؛ وذلك لأن الاعتراض لا يقضي على التعديل المقترح وإنما يفسح المجال لإعادة مناقشة المشروع من جديد، ويجري التصويت عليه من قبل مجلس النواب.

٥ -للسلطة التنفيذية حق إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية، أما فيما يتعلق باللوائح الأخرى فإن الدستور اللبناني لم ينص على حق السلطة التنفيذية في إصدارها. وقد جرى العمل على قيام مجلس النواب بتفويض الحكومة في إصدار ما يُعرف بالمراسيم الاشتراعية لمواجهة بعض الظروف الاستثنائية أثناء انعقاد المجلس، وهي تعتبر لوائح تفويضية في حقيقتها، وكذلك فقد أجاز الفقه الدستوري اللبناني

للسلطة التنفيذية إصدار مراسيم الضرورة سواء في عطلة البرلمان أو في حال غيابه أو عند حله، ولم يتطرق الدستور اللبناني إلى حالة الطوارئ كما فعلت معظم الدساتير البرلمانية الحديثة، والسبب في ذلك هو أن الدستور وُضع في عهد الانتداب وكان الأمر كله بيد فرنسا وحتى التعديلات التي لحقت به فيما بعد لم تتطرق لحالة الطوارئ.

٦ - حدَّد الدستور اللبناني سلطات رئيس الجمهورية في مجال العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في حق دعوة النواب إلى عقود استثنائية من جهة ، وحقه في تأجيل انعقاد المجلس من جهةٍ ثانية، وحق توجيه رسائل إلى المجلس عند الضرورة والتشاور مع رئيس المجلس من جهةٍ ثالثة، وأخيراً لديه الحق في حل مجلس النواب؛ أي أن لبنان أخذ بالحل الرئاسي إلى جانب الحل الوزاري وقد وضع المشرع الدستوري شروط وقيود على ممارسة هذا الحق حتى لم تعد تستطيع السلطة التنفيذية مواجهة البرلمان، وبالتالي فقد جنح النظام اللبناني نحو النظام المجلسي، وهذا يعد خرقاً واضحاً لمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ثانياً - التوصيات:

١ -ضرورة وضع بعض الضوابط والقيود التي تحكم التفويض التشريعي سواءً من خلال تعزيز الرقابة القضائية أو من خلال إلغاء بعض أنماط التفويض أو إصلاحها، ولعلَّ أهم نوع هو تشريعات "شرط هنري" فيجب على المشرع التنبه إليه لأنه يتضمن إعطاء صلاحية مطلقة للوزير في تعديل أو تغيير أي قاعدة قانونية دون مراقبة أو مساءلة، الأمر الذي أدَّى إلى تفوُّق السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في المجال التشريعي. وبالتالي يجب على المشرع البريطاني أن يضمن التفويض عبارات محددة وواضحة وليست موسعة تحتمل معاني عديدة، وتعطي المبرر للسلطة التنفيذية في إصدار المزيد من التشريعات المفوضة، وضرورة أن يتقيَّد المشرع البريطاني بقانون الحقوق الصادر عام ١٦٨٩م والذي نصَّ على حظر أي تفويض تشريعي يتعلَّق بفرض الضرائب دون عرضها على البرلمان.

٢ -ضرورة وجود نص دستوري أو قانوني صريح يلزم الحكومة بعرض اللوائح والأنظمة المستقلة على البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل .

٣ -ضرورة الأخذ بنظام الثنائية البرلمانية في العراق، وتفعيل مجلس الاتحاد، والسعي لإشراك عناصر ذات كفاءة وخبرة عالية، والنهوض بأداء برلماني حقيقي، ومنع استبداد مجلس واحد بالسلطة التشريعية، والسعي لوضع قواعد تستجيب للمصلحة العامة حيث يتدارك أحد المجلسين النقص الذي أغفله المجلس الأخر، كما يختص بالحد من النزاع بين أحد المجلسين والسلطة التنفيذية والتوفيق بينهما.

٤ -لا بُدَّ من وجود نص قانوني تفوض بموجبه السلطة التشريعية لرئيس الدولة بممارسة اختصاصات وصلاحيات معينة ومحددة بموجب إصدار لوائح تفويضية، وأن تتضمن تلك اللوائح المدة التي يمارس فيها الرئيس إصدار هذه اللوائح، وتنتهي هذه الصلاحية بانتهاء الظروف التي أوجبتها، وتتم دعوة البرلمان للانعقاد للنظر في هذه اللوائح لإبداء الرأي بشأنها، أمَّا في حالة الطوارئ فنوصي المشرع العراقي بتعزيز دور الرقابة البرلمانية على سلطات القائمين على حالة الطوارئ بنص قانوني يلقي التبعات القانونية على تلك السلطات إلى أن تعرض على البرلمان ويوافق عليها.

٥ -ضرورة النص في الدستور العراقي في حالة عدم دعوة مجلس النواب للانعقاد من قبل رئيس الجمهورية خلال مدة خمسة عشر يوماً من تاريخ الانتخابات العامة فإن المجلس ينعقد بحكم القانون، ووجوب إضافة نص إليه، يقرر الأخذ بقاعدة التوقيع المجاور.

٦ -نقترح على المشرع الدستوري العراقي أن يقوم أحد نواب رئيس مجلس الوزراء مقام رئيس مجلس الوزراء عند خلو المنصب لأي سبب كان بدلاً من أن يقوم رئيس الجمهورية بذلك، وذلك بتعديل أو إلغاء الفقرة أولاً من المادة (٨١) من الدستور.

٧ - أن ينص الدستور العراقي على إمكانية حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية سواء أكان حلاً رئاسياً أم وزارياً وألاَّ يقتصر الحل على البرلمان نفسه بل والابتعاد عن نظام الحل الذاتي لمجلس النواب –لأنَّ البرلمان يكون وقتها خصماً وحكماً في آن واحد - إذا أراد العراق أن يبني نظاماً برلمانياً حقيقياً غير مشوه وذلك بتعديل

المادة(٦٤) من الدستور العراقي.، وأن يتضمن - بعد أن يقر الحل الوزاري أو الرئاسي في نصوصه -نصاً صريحاً بعدم إمكانية حل البرلمان خلال مدة معينة كي يتسنى للبرلمان الوقت الكافي لإثبات وجوده وإمكان الحكم على تصرفاته وأسلوب عمله، كما يساعد على توافر الاستقرار للمؤسسات الدستورية بغية عدم استغلال الظروف الاستثنائية التي قد تحدث في البلاد من قبل السلطة التنفيذية، والدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥م لا يتضمن مثل هذا النص، فنوصي بدورنا المشرع العراقي بإضافة نص بذلك، وأن يكون قرار الحل مسبباً أي أن ينص المشرع العراقي كذلك على ضرورة تسبيب قرار الحل.

٨ -أن ينص المشرع الدستوري العراقي على وسيلة التحقيق البرلماني وإعطاء السلطة الكاملة لمجلس النواب لممارسة هذا الحق وتشكيل لجان لتقصي الحقائق في شأن من شؤون الحكومة.

٩ -ندعو المشرع العراقي إلى ضرورة تحديد الشروط الشكلية والموضوعية لتقديم الأسئلة البرلمانية لتحقيق الغاية المرجوة منها ، وتحديد مدة زمنية للإجابة على الاسئلة المكتوبة، وضرورة الإقرار بنظام الأسئلة المستعجلة وتخصيص جلسة أسبوعية للرد على الأسئلة الشفهية.

١٠ - إنَّ الإصلاح الديمقراطي في الدول العربية يتحقق بمساهمة البرلمانات العربية في التنمية السياسية في الدولة، وإن نجاح البرلمانات في البلدان العربية وبلدان العالم الثالث يقوم من خلال مشاركة أعضاء البرلمان بلعب دور مهم في حل مشكلات المجتمع، وسعي البرلمانات لإدارة الصراعات المختلفة من خلال التوفيق بين الجماعات المتعارضة بغية الوصول إلى حلول لتلك الخلافات، وكذلك يجب على البرلمانات العربية أن تقوم بمحاولة الإجماع على حد أدنى من القيم والمبادئ التي تتفق عليها كل النخب السياسية الحاكمة والمعارضة السياسية لأنظمة الحكم وأن تلك المبادئ يمكن أن تكون نواة لمصالحة وطنية داخل النظام السياسي كما في العراق ولبنان. و عملية الإصلاح السياسي في الدول العربية تحتاج للعديد من الأمور أبرزها: إجراء تعديل دستوري ، وتعديل بعض القوانين التي تدعم هذا الإصلاح كالحد من

السلطات الاستثنائية لرؤساء وملوك الدول في الدستور، وإلغاء العمل بالقوانين الاستثنائية، وإلغاء القوانين المقيدة للحريات ودعمها، وتعديل النظام الحزبي، ودعم حرية الرأي والتعبير.

١١ - أن يتضمن الدستور اللبناني نصاً على مساءلة الرئيس عن جريمة الحنث في اليمين والانتهاك الجسيم لأحكام الدستور.

١٢ -بسبب صعوبة تطبيق الديمقراطية التوافقية والتدخلات التي أدت إلى زعزعة الاستقرار السياسي وتقويض نجاح النظام السياسي التوافقي اللبناني وتزايد الأخطار الداخلية والخارجية على لبنان، فإنه من الضروري إيجاد نظام سياسي يحمي الدولة، ومن أبرز الحلول الشروع الحقيقي في إلغاء نظام الطائفية السياسية وهذا ما نص عليه صراحةً الدستور اللبناني بإلغاء هذه الطائفية.

١٣ - التأكيد على أهمية التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في كلٍّ من لبنان والعراق التي تأخذ بنظام الحكم البرلماني، وتتبدى في ضرورة احترام كل سلطة لما أسند إليها من اختصاصات دستورية، وما يترتب على ذلك من تعاون بين السلطتين في جميع المجالات للوصول إلى الهدف المنشود، وتفادي المواجهة بين السلطتين في مجال الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية.

١٤ -يجب أن يكون ولاء السلطة التشريعية(المجلس النيابي) للشعب والمصلحة الوطنية وليس لحزب أو طائفة أو منطقة جغرافية معينة وعدم العمل وفق رؤية حزبية أو طائفية ضيقة، وذلك من أجل السمو بالوظيفة التشريعية والرقابية لمجلس النواب وتحقيق المصلحة العليا للبلاد.

١٥ - يجب على قوانين الانتخاب المتتالية في لبنان وآخرها عام ٢٠١٧م ألاَّ تتعارض مع الدستور اللبناني والذي يدعو في المادة ٢٢ منه على انتخاب مجلس للنواب وطني خارج القيد الطائفي وعلى أساس النسبية، وانتخاب مجلس للشيوخ على الأساس الطائفي والنظام الأكثري.

١٦ -ضرورة التأكيد على دور مجلس الوزراء اللبناني في موضوع إعادة النظر في القانون المعترض عليه ، لأن دوره محدد لا يصل إلى حد الموافقة لأن رئيس الجمهورية وفق نصوص الدستور الحالي يطلع مجلس الوزراء فقط في إعادة النظر في القانون .

١٧ - على المشرع الدستوري اللبناني أن يدرج نصاً دستورياً بحق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضبط للمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث.

١٨ -نوصي المشرع الدستوري اللبناني النص على الأخذ بطريقة المراسيم الاشتراعية، والنص على حالة الطوارئ التي قد تعصف بالبلاد في الدستور اللبناني، وبالتالي فإنَّ ذلك يتطلب ضرورة تعديل الدستور للحد من الأعراف الدستورية المناقضة للدستور .

١٩ -تفعيل منصب رئيس الدولة كما هو منصوص عليه في الدستور وتطبيق النظام المختلط أو شبه الرئاسي في لبنان بدلاً من النظام البرلماني الذي أثبت فشله الذريع.

٢٠ -ضرورة أن ينص المشرع الدستوري اللبناني على المناقشات العامة كوسيلة من الوسائل الرقابية المهمَّة على أعمال الحكومة.

٢١ -يجب على المشرع الدستوري أن يخفف من المغالاة والمبالغة الكبيرة في تحديد الشروط اللازمة للحل، وذلك لأن تلك الحالات التي حددها نادرة الحدوث، وبالتالي ليس بمقدور السلطة التنفيذية أن تواجه مجلس النواب فعلياً، مما يؤدي إلى الإخلال الواضح بأهم مبدأ من مبادئ النظام البرلماني ألا وهو التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

٢٢ -يجب على الدول العربية الاعتراف الصريح والرسمي بالمعارضة في صلب دساتيرها، واعتبارها شريكاً في الحياة السياسية ومساعدتها بكل الوسائل لتحقيق أهدافها، لأن ذلك يعتبر مظهراً مهماً من مظاهر الديمقراطية المعاصرة، ولكن من جهةٍ أخرى يتوجب على تلك المعارضة أن تتبنى المبادئ الديمقراطية من خلال نشاطاتها ؛ أي أن تكون المعارضة موضوعية في تحقيق أهدافها، وتقدم حلول بديلة وتعتبر نفسها حكومة الغد كحكومة الظل في بريطانيا، كما فعل الدستور المغربي الصادر سنة ٢٠١١م في الفصل العاشر منه، والذي ضمن حقوق المعارضة

ومكانتها في الحياة السياسية المغربية والتي تخولها حقوقاً من شأنها تمكينها من النهوض بمهامها على الوجه الأكمل في العمل البرلماني والحياة السياسية.

٢٣ -تأمين المساعدين البرلمانيين المتخصصين في مختلف المجالات للمساعدة في توفير المعلومات وتقديمها للأعضاء، على أن يتم اختيار هؤلاء الفنيين من المتخصصين والمدربين حتى توفر لأعضاء البرلمان المعلومات الحقيقية التي تساعدهم على فعالية وأداء الرقابة البرلمانية على أكمل وجه.

٢٤ -الحاجة إلى الإصلاح التشريعي للدور الرقابي للبرلمان، والسعي لجعل هذه الوظيفة أكثر فعالية ويكون لها الأثر الكبير في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتحقيق الاستقرار الوزاري.

تمّ بعون الله تعالى

الباحث سليم

قائمة المراجع

أولاً- الكتب والمؤلفات العامة :

- **د. ابراهيم أبو خزام:** الوسيط في القانون الدستوري، الكتاب الأول، الدساتير ونظم الحكم، دار الكتاب الجديدة المتحدة، ٢٠٠١م.
- **د. أحمد سرحال:** النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، دار الفكر العربي، بيروت، الطبعة الأولى، ١٩٩٠م.
- **د. أحمد سعيفان:** الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ـ دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨م.
- **د. أدمون رباط:** الوسيط في القانون الدستوري العام، ج١، دار العلوم للملايين، بيروت، ١٩٦٤م.
- **د. الأزهر بوعوني:** الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي، مركز النشر الجامعي، ٢٠٠٢م.
- **د. اسماعيل الغزال:** الدساتير والمؤسسات السياسية، مؤسسة عز الدين للنشر، (د.ت).

  القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٩٨٧م.
- **د. ثروت بدوي:** النظم السياسية النظرية العامة للنظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٧٠م.
- **د. جاسم زكريا:** مبادئ علم السياسة، دمشق، الجامعة الافتراضية السورية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣م.

- **د. حافظ علوان حمادي الدليمي:** النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، عمان، دار وائل للطباعة و للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠١م.
- **د. حسان محمد شفيق العاني:** الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة ، جامعة بغداد ، مطبعة جامعة بغداد ، ١٩٨٦م .
- **د. حسن الحسن:** الأنظمة السياسية والدستورية في لبنان وسائر البلدان العربية ، بيروت ، ١٩٦٧م.
- **د. حسن سيد أحمد اسماعيل** : النظام السياسي للولايات المتحدة وانكلترا ، جامعة أم درمان ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، ١٩٧٨م.
- **د. حسن مصطفى البحري:** النظم السياسية المقارنة ، دمشق، بلا ناشر، الطبعة الثانية ٢٠١٥م، الطبعة الثالثة ٢٠٢٠م.

- الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة في النظم الديمقراطية، دراسة تحليلية مقارنة، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، طبعة جديدة مزيدة، ٢٠٢٠م.

- **د. حميد حنون خالد:** الأنظمة السياسية، المكتبة القانونية، بغداد، الطبعة الثالثة، ٢٠١٠م.
- **د. حسين عثمان محمد عثمان:** النظم السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٦م.
- **د. ربيع أنور فتح الباب:** الظروف الخاصة بنشأة ازدواج الهيئة التشريعية(نظام المجلسين) في النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢م.

- **د. رقية المصدق** : القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الأول ، دار توبقال للنشر ، ١٩٨٦م .

- **زهدي يكن:** القانون الدستوري والنظم السياسية، مطابع جوزف سليم صيقلي، ١٩٥٥ -١٩٥٦م.

- **د. زهير شكر:** الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الأول -القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، النظرية العامة والدول الكبرى، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، ١٩٩٤م.

-الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ـ نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري والمؤسسات الدستورية، المجلد الثاني،(د. ن)، ٢٠٠٦م.

- **د. سامي جمال الدين:** النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٥م.

-اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة عليها، منشأة المعارف، الإسكندرية، ١٩٨٢م.

- **د. سعاد الشرقاوي** : النظم السياسية في العالم المعاصر ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ٢٠٠٧م .

- **د. سعد عبد الجبار العلوش:** دراسات معمقة في العرف الدستوري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م.

- **د. سعد عصفور** : المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠م.

- **د. سعيد بو الشعير**: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة " النظم السياسية –طرق ممارسة السلطة –أسس الأنظمة السياسية وتطبيقات عنها " ، الجزء الثاني ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الرابعة، (د :ت) .

- **د. سليمان الطماوي:** السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر الإسلامي، القاهرة، دار الفكر، الطبعة السادسة، ١٩٩٦م.

- **د. السيد خليل هيكل:** القانون الدستوري والأنظمة السياسية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، ١٩٨٣م.

- **د. السيد صبري** : حكومة الوزارة " بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام النيابي في انكلترا " ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، المطبعة العالمية ، مصر ، ١٩٥٣م .

- **د. صالح جواد الكاظم ، د. علي غالب العاني** : الأنظمة السياسية ، جامعة بغداد ، ١٩٩١م .

- **د. طعيمه الجرف:** القانون الإداري، دراسة مقارنة في تنظيم ونشاط الإدارة العامة، مكتبة القاهرة الحديثة، القاهرة، ١٩٧٠م.

- **د. الطيب حاج عطية:** الانتخابات، معهد أبحاث السلام ، جامعة الخرطوم، الطبعة الأولى، ٢٠٠٧م.

- **د. عبد الحميد متولي** : القانون الدستوري والأنظمة السياسية ، جامعة الإسكندرية ، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة ، ١٩٦٤م .

- **د. عبد الغني بسيوني عبد الله:** القانون الدستوري ـ المبادئ العامة ـ الدستور اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٨٧م.

-النظم السياسية والقانون الدستوري ـ الدولة ـ الحكومة ـ الحقوق والحريات العامة ـ المبادئ العامة للقانون الدستوري ـ الدستور اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٩٢م.

-القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٩٨م.

- **د. عبد الله حسن الجوجو:** الأنظمة السياسية المعاصرة" دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، الجامعة المفتوحة، ١٩٩٦م.

- **د. عبود السراج :** قانون العقوبات العام، منشورات جامعة دمشق، الطبعة السادسة، ١٩٩٣م.

- **د. عفيفي كامل عفيفي:** الأنظمة النيابية الرئيسة. نشأتها. تطورها. تطبيقاتها. دراسة مقارنة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ٢٠٠٢م.

- **د. عصام نعمة اسماعيل:** النظم الانتخابية. دراسة حول العلاقة بين النظام السياسي والنظام الانتخابي، منشورات زين الحقوقية، بيروت الطبعة الثانية، ٢٠٠٩م.

-محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م.

- **د. علي يوسف الشكري:** مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، القاهرة، أيتراك للطباعة والنشر، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م.

- **د. عمر حوري:** القانون الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٨م.

- **د. فتحي رضوان:** الدول والدساتير - دروس في المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة، ١٩٦٥ -١٩٦٦م.

- **د. فؤاد العطار:** النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م.

- **د. فيصل كلثوم** : دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة دمشق ، ٢٠٠٥م .

- **د. فيصل كلثوم، د. يوسف شباط، د. أحمد اسماعيل، د. نجم الأحمد:** القانون الدستوري، جامعة دمشق، منشورات جامعة دمشق، برنامج الدراسات القانونية، ٢٠١١ -٢٠١٢م.

- **د. كريم يوسف أحمد كشاكش** : الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة " الإسلام – أمريكا – المملكة المتحدة –فرنسا – ألمانيا الغربية – الاتحاد السوفييتي – يوغوسلافيا – مصر – الأردن " ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، ١٩٨٧م .

- **د. كمال الغالي:** مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، دمشق، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠١م.

- **د. ماجد راغب الحلو:** النظم السياسية ـ ذاتية الدولة ـ اختيار الحكام ـ سلطة الحكم ـ تنظيم الحكومة ـ الديمقراطية، المعارضة ـ الشورى ـ فلسفة الحكم ، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧م.

-القانون الإداري (ذاتية القانون الإداري المركزية واللامركزية، الأموال العامة والموظف العام ، المرافق العامة، الضبط الإداري، القرار الإداري، العقد الإداري، السلطة التقديرية، التنفيذ المباشر ونزع الملكية للمنفعة العامة، التحكيم الإداري، الحجز الإداري)، ط١، دار الجامعة الجديدة، الأزاريطة، ٢٠٠٦م.

- **د. محسن خليل** : الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، ١٩٩٢م.

-القانون الدستوري والنظم السياسية، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧م.

-القضاء الإداري اللبناني، دار النهضة العربية، بيروت، ١٩٨٢م.

- **د. مازن ليلو راضي:** القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، ٢٠٠٨م.

- القضاء الإداري، مطبعة جامعة دهوك، ٢٠١٠م.

- **د. محمد بن رضا حماد:** المبادئ الأساسية للقانون الدستوري والأنظمة السياسية، تونس، الطبعة الثانية، ٢٠١٠م.

- **د. محمد الحلاق ،د. أحمد إسماعيل ، د. نجم الأحمد :** النظم السياسية ،منشورات جامعة دمشق ، مركز التعليم المفتوح "الدراسات القانونية "، ٢٠٠٣م .

- **د. محمد رفعت عبد الوهاب:** الأنظمة السياسية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٤م.

- **د. محمد الشافعي أبو راس:** نظم الحكم المعاصرة" دراسة مقارنة في أصول النظم السياسية" الجزء الأول النظرية العامة في النظم السياسية، عالم الكتب، القاهرة، (د. ت).

- **د. محمد فتح الله الخطيب :** دراسات في الحكومات المقارنة ، جامعة القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٦م .

- **د. محمد المجذوب :** دراسات في السياسة والأحزاب " الأحزاب السياسية – التنظيم الحزبي – النظام البرلماني – خطف الطائرات " ، بيروت ، منشورات عويدات ، ١٩٧٢م .

-القانون الدستوري اللبناني وأهم الأنظمة السياسية في العالم، المكتبة القانونية، ١٩٩٨م.

-القضاء الإداري، الكتاب الأول (مبدأ المشروعية وتنظيم القضاء الإداري)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٣م.

- **د. محمد نصر مهنا :** في نظرية الدولة والنظم السياسية ، جامعة أسيوط ، المكتب الجامعي الحديث ، ١٩٩٩م .

-في النظم الدستورية والسياسية: دراسة تطبيقية، الإسكندرية، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٥م.

- **د. محمد طي:** القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية، الطبعة السادسة، لبنان، بيروت، ٢٠٠٩م.

- **د. محمد عرب صاصيلا:** الموجز في القانون الدستوري، مطبعة النجاح الجديدة، ١٩٨١م.

- **د. محمد كامل ليلة:** النظم السياسية ـ الدولة والحكومة، بيروت، دار النهضة العربية، ١٩٦٩م.
- **د. محمد مرغني خيري:** الوجيز في النظم السياسية، ١٩٨٨ -١٩٨٩م، (د. ن).

- **د. محمد وحيد الدين سوار:** شرح القانون المدني - النظرية العامة للالتزام ، الجزء الأول، منشورات جامعة دمشق، ٢٠٠٣م.

- **د. محمود سعيد عمران، د. أحمد أمين سليم، د. محمد علي القوزي:** النظم السياسية عبر العصور، بيروت، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ١٩٩٩م.

- **د. محمود عاطف البنا** : الوسيط في النظم السياسية، جامعة القاهرة، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ، ١٩٨٨م .
- **د. مصطفى أبو زيد فهمي**: النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، ٢٠٠٦م.
- **د. مصطفى البارودي:** الحقوق الدستورية، ج١، مطبعة الجامعة السورية، الطبعة الثانية،١٩٥٧م.
- **د .مصطفى كامل:** شرح القانون الدستوري، بغداد، مطبعة المعارف، ١٩٤٢م.
- **د. نبيلة عبد الحليم كامل**: الأحزاب السياسية في العالم المعاصر، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٨٢م.
- **د. نزيه رعد:** القانون الدستوري العام ـ المبادئ العامة والنظم السياسية، لبنان، المؤسسة الحديثة للكتاب، ١٩٩٩م.
- **د. نعمان الخطيب:** الوجيز في النظم السياسية، مكتبة دار الثقافة، عمان، ١٩٩٩م.
- **نوار بدير، عاصم خليل:** حالة الطوارئ، سلسلة أوراق عمل بيرزيت للدراسات القانونية رقم (٥/ ٢٠١٨)، وحدة القانون الدستوري، جامعة بيرزيت، ٢٠١٨م.
- **د. وحيد رأفت، د. وايت ابراهيم:** القانون الدستوري، القاهرة، المطبعة العصرية، ١٩٣٧م.
- **د. ودودة بدران:** الأحزاب السياسية، منشورات الغالي، القاهرة، ١٩٩٥م.
- **أ. وسيم حسام الدين الأحمد:** النظم الدستورية والسياسية في الدول العربية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠م.

- **د. هشام محمود الأقداحي:** معالم النظم السياسية المعاصرة، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ٢٠٠٩م.

- **د. يحيى الجمل:** الأنظمة السياسية المعاصرة - الديمقراطية التقليدية- الديكتاتوريات الفردية- الأنظمة الماركسية، دول العالم الثالث، القاهرة، دار الشروق، ١٩٧٦م.

ثانياً-الكتب والمؤلفات المتخصصة:

- **د. ابراهيم حسن اسماعيل:** ديمقراطية القرن الحادي والعشرين، الدار العربية للعلوم، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٣م.

- **د. أحمد عبد اللطيف ابراهيم السيد:** تاريخ النظام السياسي البرلماني الإنجليزي، الرياض، مكتبة القانون والاقتصاد، الطبعة الأولى، ٢٠١٤م.

- **د. أحمد سلامة أحمد بدر:** الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني -دراسة مقارنة، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣م.

- **د. اسماعيل البدوي:** اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٣م.

- **د. ايهاب زكي سلام:** الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، عالم الكتب، القاهرة، ١٩٨٣م.

- **د. أنطوان أسعد :** موقع رئيس الجمهورية ودوره في النظام السياسي اللبناني قبل وبعد اتفاق الطائف " دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٨م.

- **د. بسمة عبدالمعطي الحوراني :** النظام البرلماني وتطبيقاته - دراسة مقارنة، عمان، دار وائل للنشر، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م.

- **د. بيان نويهض:** تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني١٩٢٠ -١٩٩٥ م مع موجز للتاريخ السياسي من عهد الفينيقيين حتى القرن العشرين، بيروت، (د. ن) ، ١٩٩٦م.

- **د. حازم صادق:** سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي ، دار النهضة العربية ، مصر، ٢٠٠٩م.

- **د. حمدي بدوي الطاهري**: سياسة الحكم في لبنان، دار النهضة العربية، ١٩٦٨م.

- **حنين حاتم:** النظم البرلمانية، رسالة حقوقية وضعت بإشراف الدكتور فؤاد شباط، الجامعة السورية، ١٩٥٣ -١٩٥٤م.

- **د. خالد عباس مسلم:** حق الحل في النظام النيابي البرلماني "دراسة مقارنة"، مكتبة الثقافة الدينية، القاهرة، ١٩٩٩م.

- **د. دانا عبد الكريم سعيد:** حل البرلمان وأثاره القانونية على مبدأ استمرارية أعمال الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، ٢٠١٠م.

- دور البرلمان في الأنظمة البرلمانية المعاصرة - ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان وهيمنة السلطة التنفيذية، دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٣م.

- **د. رأفت دسوقي:** هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، الإسكندرية، منشأة المعارف، ، ٢٠٠٦م.

- **د. رافع خضر صالح شبر:** فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني، دار السنهوري، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م.

- دراسات في مسؤولية رئيس الدولة، مطبعة البينة، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م.

- **د. رعد ناجي الجدة:** التطورات الدستورية في العراق الحديث، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٤م.
- **د. رغيد الصلح:** الديمقراطية التوافقية في إطارها العالمي واللبناني، إصدارات مشروع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مجلس النواب اللبناني، الملف السادس عشر، بيروت، ٢٠٠٧م.
- **د. رمضان محمد بطيخ:** تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٨٨م.
- **د. زين بدر فراج:** السؤال كوسيلة من وسائل الرقابة البرلمانية، دار النهضة العربية، جمهورية مصر العربية، ١٩٩١م.
- **د. سعيد السيد علي :** التحقيق البرلماني، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠٠٩م.

-المسؤولية السياسية في الميزان، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٨م.

- **د. سيد رجب السيد:** المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي، (د. ن)، الطبعة الأولى، ١٩٨٧م.
- **د. سيروان زهاوي:** النظام البرلماني - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، ٢٠١٥م.
- **د. صادق أحمد علي النفيش:** الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، المكتب الجامعي الحديث، ٢٠٠٨م.
- **د. صلاح الدين فوزي:** البرلمان، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم، القاهرة، دار النهضة العربية، ١٩٩٤م.
- **د. عبد الغني بسيوني عبد الله:** سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، ١٩٩٥م.

- **د. عبد القادر حاتم:** التقاليد البرلمانية في بريطانيا، دار القاهرة، ١٩٥٧م.
- **د. عبد الله ابراهيم ناصف:** مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة، القاهرة، دار النهضة العربية ، ١٩٨١م.
- **د. عبد الوهاب حميد رشيد:** التحول الديمقراطي في العراق -المواريث التاريخية والأسس الثقافية والمحددات الخارجية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م.
- **د. عصام سليمان:** الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق " دراسة مقارنة"، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٠م.
- **د. عصمت سيف الدولة :** النظام النيابي ومشكلة الديمقراطية ، القاهرة، دار الثقافة العربية ، ١٩٧٦م .
- **د. علاء عبد المتعال:** حل البرلمان في الأنظمة الدستورية المقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤م.
- **د. علي الصاوي:** موقف البرلمان من حالة الطوارئ، جامعة القاهرة، جمعية حقوق الإنسان لمساعدة السجناء، ٢٠٠٥م.
- **د. علي عبد فتوني:** تاريخ لبنان الطائفي، دار الفارابي، بيروت، الطبعة الأولى، ٢٠١٣م.
- **د. علي الوردي:** لمحات اجتماعية من تاريخ العراق الحديث، الجزء الثالث، بغداد، ١٩٧٢م.
- **د. عمر حلمي فهمي:** الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني " دراسة مقارنة"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، ١٩٨٠م.
- **د. عمرو هاشم ربيع:** البرلمانات العربية والتحول الديمقراطي، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، ٢٠٠٠م.

- **د. فؤاد كمال :** الأوضاع البرلمانية، الطبعة الأولى، مطبعة دار الكتب المصرية بالقاهرة، ١٩٢٧م.

- **د. قائد محمد طربوش:** السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات، ط١، ١٩٩٥م.

- **د. كريم لفته مشاري:** المسؤولية السياسية للوزارة في النظام البرلماني(انكلترا -فرنسا -لبنان -العراق) - دراسة مقارنة، دار السنهوري، لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م.

- **النائب محمد أحمد محمود:** تعديل الدستور -دراسة في ضوء الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥م النافذ، الدائرة الإعلامية في مجلس النواب العراقي، الطبعة الأولى، بغداد، ٢٠١٠م.

- **د. محمد مجذوب:** محنة الديمقراطية والعروبة في لبنان، دار منيمنة للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٥٧م.

- **مريم اليامي:** حق السؤال البرلماني، دراسة مقارنة، معهد البحرين للتنمية السياسية، ٢٠١٧م.

- **المحامي معن إدعيس:** تقرير حول اللوائح التنفيذية للقوانين، الهيئة الفلسطينية المستقلة لحقوق المواطن، رام الله، ٢٠٠٢م.

- **د. مهند الطراونة:** العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني ، دراسة مقارنة، عمان، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩م.

- **د. هناء صوفي عبد الحي:** النظام السياسي والدستوري في لبنان، تقديم الدكتور محمد المجذوب، بيروت، الشركة العالمية للكتاب ، الطبعة الأولى، ١٩٩٤م.

- **د. هنري أبو فاضل:** البرلمان - الديمقراطية في لبنان منذ ١٨٦١، منشورات الحرف، الطبعة الأولى، ١٩٨٥م.
- **أ. وسيم حسام الدين الأحمد:** برلمانات العالم العربية و الأجنبية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠م.
- **د. يوسف راشد فليفل:** وسائل الرقابة وضوابط التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية " دراسة مقارنة "، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٦م.

ثالثاً – الرسائل العلمية:

١-رسائل الدكتوراه:

- **د. أنور مصطفى الأهواني:** رئيس الدولة في النظم الديمقراطي، رسالة دكتوراه، جامعة فؤاد الأول، القاهرة، مطبعة الحجازي، ١٩٤٥م.
- **د. باسم ونوس:** التطور الدستوري لعملية التحول الديمقراطي في الوطن العربي، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق،٢٠١٧م.
- **د. بشار جميل يوسف عبد الهادي:** التفويض في الاختصاص، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، مصر، ١٩٧٩م.
- **د. بشير علي محمد باز:** حق حل المجلس النيابي في الدساتير المعاصرة - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة طنطا، ٢٠٠٠م.
- **د. جعفر ابراهيم حاجي:** تأثير النظم الانتخابية في الاستقرار السياسي " العراق نموذجاً ٢٠٠٥ -٢٠١٠م"، رسالة دكتوراه، جامعة سانت كليمنتس العالمية، ٢٠١٣م.

- **د. جميلة الشريجي:** الاتحاد الفيدرالي - دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ٢٠٠٣م.
- **د. حسن مصطفى البحري** : الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ٢٠٠٦م .
- **د. حنان عمرو:** تعزيز الأداء التشريعي لمجلس الشعب السوري ـ دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، ٢٠١٤م.
- **د. سعود فلاح الحربي:** التحقيق البرلماني في الأنظمة السياسية المعاصرة وعلاقته بمبدأ الفصل بين السلطات، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٠م.
- **د. طارق فتح الله خضر** : دور الأحزاب السياسية في ظل النظام النيابي " دراسة مقارنة " ، رسالة دكتوراه ، دار نافع ، القاهرة ، ١٩٨٦م .
- **د. غسان عرنوس :** مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٢م.
- **د. محمد سامر التركاوي :** دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٤م.
- **د. محمد هلال الرفاعي:** تطور مفهوم نظام المجلسين التشريعيين في النظم السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١١م.
- **د. مهند العبود:** النظرية الليبرالية وأثرها في الأنظمة السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٨م.

- **د. ميلود ذبيح:** فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، ٢٠١٢ - ٢٠١٣م.

- **د. نومان فالح الظفيري:** الاختصاصات التشريعية لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة مع دراسة خاصة عن الكويت، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٧م.

٢-رسائل الماجستير:

- **ابراهيم تو نصير:** تشريعات الضرورة -دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، رسالة ماجستير، جامعة محمد خيذر بسكرة، ٢٠١٣ -٢٠١٤م.

- **أحمد الحسين:** دور الرأي العام في تفعيل الحياة الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١٣م.

- **إيمان محمد راتب المهدي:** الاستجواب كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٢م.

- **إيمان معيزه:** الحماية القانونية لحرية تأسيس الأحزاب السياسية في ظل القانون العضوي١٢ -٠٤، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق، ٢٠١٤ -٢٠١٥م.

- **باسم ونوس:** جماعات الضغط وأثرها في عمل السلطات العامة في الأنظمة الديمقراطية المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١١م.

- **بتول النويلاتي :** حل البرلمان في الأنظمة السياسية المقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١٤م.

- **بدر الدين شلالقة:** رقابة البرلمان على أعمال الحكومة، رسالة ماجستير، جامعة الشهيد حمة لخضر -الوادي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ٢٠١٧ -٢٠١٨م.

- **بيرج نعلبنديان:** النظام السياسي اللبناني(الواقع والأفاق)، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية، جامعة دمشق، ٢٠١١م.

- **حسام مخلوف:** السؤال كوسيلة للرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٢م.

- **خالد مزابيه:** الطائفية السياسية و أثرها على الاستقرار السياسي ـ دراسة حالة لبنان، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة قاصدي مرباح ـ ورقلة، ٢٠١٣م.

- **خالد المقداد** :المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية "دراسة مقارنة"، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٢م.

- **سالم ماضي العجمي** : النظام الدستوري للوزارة في النظام البرلماني وتطبيقها في دولة الكويت، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٢م.

- **سامر يوسف:** نظرية التفويض التشريعي، دراسة تحليلية مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١٤ -٢٠١٥م.

- **سفيان بن معمر:** الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠٠٩م.

- **سليم علوش:** التعددية السياسية ودورها في ممارسة السلطة" دراسة مقارنة "، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، ٢٠١٥م.

- **شوق سعد هاشم الموسوي:** الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، رسالة ماجستير، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠٠٨م.
- **عبد الله محمد خير العجمي:** محاكمة الوزراء في النظم السياسية المعاصرة، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق ، ٢٠١١م.
- **علي قوق:** إدارة الأقاليم والتجارب المستفادة عالمياً، رسالة ماجستير، ، كلية العلوم السياسية ،جامعة قاصدي مرباح ، الجزائر، ٢٠١١م.
- **فادي جديد:** مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم السياسية المعاصرة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة دمشق، ٢٠١٠م.
- **فرح شاكر خدام الأسدي:** حل البرلمان في الأنظمة النيابية، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة النهرين، ٢٠٠٩م.
- **لبنى حشوف:** الأحزاب السياسية في ظل الأنظمة الدستورية، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة، ٢٠١٤م.
- **محمد سامر التركاوي :** رئيس الدولة في النظام الدستوري السوري "دراسة تحليلية مقارنة" رسالة ماجستير، جامعة دمشق، كلية الحقوق، ٢٠١١م.
- **يحيى غازي عبد المحمدي:** النظام العراقي في ظل دستور عام ٢٠٠٥م، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، ٢٠١٧م.

رابعاً- المؤلفات المترجمة إلى العربية :

- **آرنت ليبهارت:** الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد، ترجمة حسني زينة، معهد الدراسات الاستراتيجية، العراق، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م.
- **د. ألبير مابيلو و مارسيل ميرل** : الأحزاب السياسية في بريطانيا العظمى ، ترجمة محمد برجاوي ، بيروت ، دار عويدات ، ١٩٧٠م .
- **د. اندريه هوريو:** القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ترجمة علي مقلد و شفيق حداد وعبد المحسن سعيد، ج١ ،بيروت، الأهلية للنشر والتوزيع، ١٩٧٤م.
- **د. بول سيلك و رودري والترز:** كيف يعمل البرلمان، تعريب د. علي الصاوي، مكتبة الشروق الدولية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٤م.
- **د. تشارلز تيللي:** الديمقراطية، ترجمة محمد فاضل طباخ ومراجعة د. حيدر حاج اسماعيل، المنظمة العربية للترجمة، الطبعة الأولى، بيروت، ٢٠١٠م.
- **جاك استيف:** موجز الحقوق الدستورية، تعريب أحمد السمان، مطبعة الجامعة السورية، ١٩٣٩م.
- **جون ستيوارت مل:** الحكومات البرلمانية، ترجمة إميل الغوري، دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، دمشق، (د.ت).
- **دافد واطسن راني:** تاريخ أساس الشرائع الإنكليزية، ترجمة نقولا أفندي حداد، القاهرة، المكتبة الشرقية، ١٩٠٦م.
- **د. ديفيد هيلد:** نماذج الديمقراطية، ترجمة فاضل جتكر، معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد، الطبعة الأولى، ٢٠٠٦م.

- **ستيفن د. تانسي، نايجل جاكسون:** أساسيات علم السياسة، نقله إلى العربية د. محيي الدين حميدي، دار الفرقد للطباعة والنشر، دمشق، الطبعة الأولى، ٢٠١٦م.

- **سدني د. بايلي:** الديمقراطية البرلمانية الإنكليزية، ترجمة فاروق يوسف أحمد. مراجعة وتقديم محمد فتح الله الخطيب، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٠م.

- **صامويل هانتنغتون:** الموجة الثالثة" التحول الديمقراطي في أواخر القرن العشرين"، ترجمة عبد الوهاب علوب، دار سعاد الصباح، الكويت، الطبعة الأولى، ١٩٩٣م.

- **فرانسوا بوريلا :** الأحزاب السياسية في أوروبا، ترجمة علي دياب و وجيه هريرة، مؤسسة الوحدة للصحافة والطباعة والنشر، دمشق، (د . ن)، ١٩٩٦م.

- **د. كريم مسعد:** الديمقراطية البريطانية - دراسة ونقد، القاهرة، دار الفن الحديث، ١٩٥٤م.

- **كلود غيّو:** النظام السياسي والإداري في بريطانيا، ترجمة عيسى عصفور، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، بيروت - باريس، ١٩٨٣م.

- **د. موريس دوفرجيه :** المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى ، ترجمة جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ١٩٩٢م.

خامساً- المقالات والدوريات :

- **إسراء محمود بدر علي السميع:** الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام الجمهوري البرلماني التقليدي (العراق نموذجاً) ، بحث منشور في مجلة الكوفة، العدد الثامن، ٢٠١٠م.

- **د. جميلة الشريجي:** الدولة، الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية، المجلد الثالث، الطبعة الأولى، مؤسسة الصالحاني للطباعة، ٢٠١٠م.

-الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور ١٩٧٣م، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢٩، العدد الأول، ٢٠١٣م.

- **د. حسن البحري:** النظام البرلماني، الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية، المجلد السابع، ط١، سنة ٢٠١١م.

_ دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ،المجلد٢٤ ،العدد الأول، ٢٠٠٨م.

- الرقابة البرلمانية، الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية، المجلد الرابع، ٢٠٠٨م.

- **د. حسن تركي عمير:** إشكاليات التحول الديمقراطي في العراق: دراسة في الديمقراطية التوافقية، بحث منشور في مجلة جامعة ديالى، العدد الثامن والخمسون، ٢٠١٣م.

- **حلا نجار وجاسم شاهين**، ملاحظات حول أداء مجلس النواب اللبناني في سنة ٢٠١٨، بحث منشور في مجلة المفكرة القانونية ، لبنان، العدد ٥٩، نيسان ،٢٠١٩ م.

- **د. عادل الطبطبائي:** قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني مع إشارة إلى الدستور الكويتي ، مجلة الحقوق الكويتية، العدد الثالث، السنة التاسعة، ١٩٨٥م.

- **د. عامر عياش:** طبيعة النظام البرلماني في العراق في ظل دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ النافذ، بحث منشور في مجلة القانون، الجامعة المستنصرية، ٢٠١٨/٣/٣م.

- **د. عدنان عاجل عبيد، د. حيدر عبد الأمير علي** : التنظيم الدستوري للديمقراطية التوافقية في المجتمعات التعددية "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد الثالث، السنة الثامنة، ٢٠١٦م.

- **د. علي يوسف الشكري:** تناسب سلطة رئيس الدولة مع مسؤوليته في الدستور العراقي " دراسة مقارنة "، بحث منشور في مجلة رسالة الحقوق، السنة الثانية، العدد الثاني، ٢٠١٠م.

- **عماد وكاع عجيل**: تحديات النظام البرلماني في العراق بعد عام ٢٠٠٣، مجلة تكريت للعلوم السياسية ، المجلد ٣، السنة ٣، العدد١٠ ، ٢٠١٧م.

- **د. فيصل شطناوي:** وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الأردني خلال فترة (٢٠٠٣ -٢٠٠٩م)، بحث منشور في مجلة جامعة النجاح للأبحاث (العلوم الإنسانية)، المجلد(٢٥)، العدد(٩)، ٢٠١١م.

- **ملفي رشيد مرزوق الرشيدي:** بحث بعنوان التحقيق البرلماني، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد التاسع والأربعون، ابريل ٢٠١١م.

سادساً- الدساتير والقوانين والمراسيم التشريعية والقرارات :

١-الدساتير:

- دستور ٢٧ تموز العراقي المؤقت لعام ١٩٥٨ م.
- القانون الأساسي العثماني الصادر عام ١٨٧٦م.
- القانون الأساسي العراقي(الدستور) لسنة ١٩٢٥م.
- مشروع تعديل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م المتاح على موقع البرلمان العراقي:.www. Parliament. Iq
- الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٦٣م.
- دستور ٢٢ نيسان العراقي لسنة ١٩٦٤م.
- دستور العراق لسنة ١٩٦٨م.
- دستور ٢٩ نيسان العراقي لعام ١٩٦٤م.
- دستور العراق المؤقت في ١٦ تموز لسنة ١٩٧٠م.
- الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥م.
- الدستور السوري لعام ١٩٥٠م.
- دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣م.
- دستور الجمهورية العربية السورية لسنة ٢٠١٢م.
- الدستور الإسباني الصادر سنة ١٩٣١م.
- الدستور الإسباني الصادر عام ١٩٧٨م مع تعديلاته لغاية عام ٢٠١١م.
- دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦م.
- الدستور الإيطالي الصادر سنة ١٩٤٧م.

- الدستور الياباني الصادر سنة ١٩٤٦م.
- دستور النمسا لعام ١٩٢٩م.
- دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨م.
- دستور الجمهورية اللبنانية الصادر في ٢٣ أيار سنة ١٩٢٦م مع جميع تعديلاته.

- الدستور الأردني لعام ١٩٥٢م مع تعديلاته لغاية عام ٢٠١١م.
- الدستور البحريني عام ٢٠٠٢ م وتعديلاته لغاية ٢٠١٨م.
- الدستور المغربي الصادر في عام ٢٠١١م.
- الدستور الصومالي الصادر في عام ١٩٦٩م.

- الدستور الكويتي لعام ١٩٦٢م .

- الدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦م وتعديلاته لعام ٢٠١٦م.

- الدستور المصري لعام ١٩٧١م مع تعديلاته لغاية عام ٢٠١٩م.

- القانون الأساسي لجمهورية ألمانيا الاتحادية في ٢٣ أيار لسنة ١٩٤٩م والمعدل في ٢٦ تموز لسنة ٢٠٠٢م.

٢-القوانين:

- قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤م.
- قانون المجلس الوطني رقم ٢٦ لسنة ١٩٩٥م.

- قانون الانتخابات العراقي رقم ٢٦ لسنة ٢٠٠٩م والمعدِل للقانون رقم ١٦ لسنة ٢٠٠٥م.
- قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٣م منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٤٣٠٠ لعام ٢٠١٣ السنة الخامسة والخمسون.

- قانون استبدال أعضاء مجلس النواب العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠٠٦م منشور في جريدة الوقائع بالعدد٤٠٢٤ في ٢٠٠٦/٧/١٩م والمعدل بالقانون رقم ٤٩ لسنة ٢٠٠٧م منشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٤٠٤٩ في ٢٠٠٧/٩/٢٧م.
- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦م.
- مشروع قانون مجلس الاتحاد العراقي المعروض على مجلس النواب المقروء قراءة أولى في الدورة الانتخابية الثانية، السنة التسريعية الثانية، الفصل التشريعي الأول، رقم الجلسة ٢٧ تاريخ انعقادالجلسة٩ /١٠/ ٢٠١٢.
- قانون الانتخاب اللبناني رقم ٢٥ لسنة ٢٠٠٨م والمعدل لقانون الانتخاب الصادر في ٢٦ نيسان عام ١٩٦٠م و القانون رقم ١٧١ لسنة ٢٠٠٠م .
- القانون رقم ١٣ لسنة٢٠٠٨م والمعروف باسم قانون الإجراءات التنفيذية الخاصة بتشكيل الأقاليم العراقية.
- قانون أحكام الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية العراقية رقم ٨ لسنة ٢٠١٢م.
- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ٣٠ تموز٢٠١٧م.
- قانون الانتخاب اللبناني الصادر في ٢٦ نيسان عام ١٩٦٠م.
- النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني الصادر بتاريخ ١٨ تشرين الأول لعام ١٩٩٤ والمعدل عام ٢٠٠٣م.

٣-المراسيم التشريعية والقرارات:

- تشريعات مجلس النواب العراقي، منشورات الدائرة الإعلامية في مجلس النواب، ٢٠٠٨م.
- أمر الدفاع عن السلامة الوطنية العراقية رقم(١) لسنة ٢٠٠٤م، منشور في جريدة الوقائع العراقية، العدد٣٩٨٧، أيلول، ٢٠٠٤م.

- محاضر جلسات وقرارات وتوصيات مجلس النواب العراقي منذ عام ٢٠٠٦م وحتى عام ٢٠١٤م والمتاحة على الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي: www. parliament .Iq
- قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم (٣٥/ اتحادية / ٢٠١٢م) الصادر في ٢ / ٥ / ٢٠١٢م.
- القرار رقم ٦١٣ الصادر عن مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ ١٧ كانون الأول عام ١٩٦٩م.
- المرسوم الاشتراعي رقم ٢٧ الصادر في ١٦ شباط عام ١٩٥٧م ، و المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ الصادر في ٥ آب عام ١٩٦٧م والمتعلقان بحالة الطوارئ في لبنان.
- مرسوم تنظيم مجلس الوزراء اللبناني رقم /٢٥٥٢/ الصادر في ١٩٩٢/٨/١م.
- مشروع القانون المعجل الوارد بالمرسوم رقم ٨٨٣ في ٢٠١٧/٦/١٤م والمتعلق بقانون انتخاب أعضاء مجلس النواب اللبناني كما عدلته الهيئة العامة لمجلس النواب.
- الأمم المتحدةHRI، الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، وثيقة أساسية مشتركة تشكل جزءاً من تقارير الدول الأطراف المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى و ايرلندا الشمالية ، ٢٢ تشرين الثاني ٢٠١٢م.

سابعاً-المواقع الإلكترونية:

- نور الدين المباركي: حول الديمقراطية التوافقية ـ التجربة العراقية واللبنانية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:www. slide share. net
- الموقع الرسمي لمجلس العموم البريطاني: www. Parliament.UK
- عامر عيد، الأثر المباشر لحرب المائة عام عالمياً، بحث منشور في جريدة اللواء على الموقع الإلكتروني: http://alewaanewspaper.com

- عصام شيحة: الديمقراطية التوافقية ـ المفهوم والنشأة وإشكاليات التطبيق، مقال منشور في مركز القدس للدراسات السياسية. www.alquds Center.org
- http://www. Constitution . org/eng/magna car. Pdf
- www. Parliament.uk about/how/business/questions/.
- www. bbc.com /Arabic/amp/50871597.
- الموقع الإلكتروني الرسمي لمجلس النواب العراقي http://www .parliament. Iq.
- مجلس الشعب السوري، أدوات الرقابة البرلمانية على الحكومة، ١٦أيار ٢٠٠٩م، متاح على موقع المجلسwww.parliament.gov.sy
- الموقع الإلكتروني لمجلس النواب اللبناني https://www.lp.gov.lb
- UK Parliament, Glossary, Parliamentary Jargon Explained والمتوفر على الموقع الرسمي للبرلمان البريطاني www. Parliament.UK/glossary/glossary.cfm
- http: // www. Publications. Parliament.uk /pa/cm/cmpubns.htm
- https:// www. Parliament. U k /…/ committees/ committees- a-z /joint – select.
- http: // www. U k political. Info/ queens- speech- 2015. htm .
- علوان نعيم أمين الدين: سلطة التشريع في العقود الاستثنائية، رأي منشور في موقع الأخبار في ٢٩ تموز عام ٢٠١٣م، متوفر على الموقع التالي: www.al-akhbar.com

- www. Almanar. Com.lb/ 2199701
- http: //m. almayadeen.net/ news/ politics / 761333/.
- حمد جاسم محمد: الصراعات في البرلمان هل هي إشارة إلى فشل النظام البرلماني في العراق، منشور على الموقع الإلكتروني http:// Fcdrs.com/politics/427
- سلوى أبو شقرا: منذ ٢٠٠٩م إلى ٢٠١٧م ما الأسباب التي اقتضت إلى التمديد الأول والثاني والثالث، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: /article www. Annahar . com/602924.
- أسامة النجيفي: لا يستطيع أحد حل مجلس النواب إلا المجلس نفسه، منشور على الموقع الإلكتروني :
https: // www. Alsumaria. Tv/ mobile/ news/ 41661/ Iraq-news.
- مروج هادي الجزائري: رقابة الرأي العام، بحث منشور على الموقع الإلكتروني:www.Almerja.com

ثامناً - المراجع الإنكليزية :

- **A** . **H**. **Birch**, Representative and Responsible Government, An Essay on the British constitution, London, Unwin university Books, first published in 1964, fifth Impression, 1972.

- The British system of government, London, Routledge, tenth edition,1998.

- **A.W. Bradley and K.D. Ewing** , Constitutional and Administrative Law , London: pearson -long man, 14th edition, 2007.

- **Alan J. Day and Henry W. Degenhardt**, political parties of the world : A kessing,s reference publication, London :long man, second edition,1984.

- **Alex carroll ,** constitutional and Administrative law, , Long man, sixth edition, 2011.

- **Anthony H. Birch**, The British system of government, London, Routledge , tenth edition, 1998.

- **Cabinet Office**, **Ministerial code**: a code of conduct and Guidance on procedures for ministers, June 2001& 2018 version.

- **Civil contingencies Act 2004 in UK**, a short guide (revised), Cabinet Office, Civil contingencies Secretariat.

- **Colin Turpin & Adam Tomkins**, British government and constitution, Cambridge university press, , seventh edition , 2012.

- **Duncan Watts** ,British government and Politics: A comparative Guide, Scotland: Edinburgh university Press ,2006.

- **E. C. S. Wade and A. W. Bradley**, Constitutional and Administrative Law, 10th edition, London, Long mans, 1985.

- **E.C.S. Wade and G. Godfrey Phillips**, constitutional law, London, :Longmans ,fourth edition, 1951.
- **Elliot Bulmer**, Dissolution of parliament, international institute for Democracy and Electoral assistance (international IDEA), second edition, 2017.
- **Elyssa Wong**, Systems of Government in some foreign countries, The United Kingdom, Hong Kong : legislative council secretariat, Research and library services Division, 11April 2000.
- **George E .Delury**, World encyclopedia of political system and parties, New york ;facts on file, second edition, 1987.
- **Harold Laski**, A Grammar of politics ,London, 1973.
- **Hilaire Barnett**, Constitutional and Administrative Law, Rout ledge , London and New york, Eighth edition, 2011.
- **House of Lords Reform Act 2014**, chapter24, published by the stationery office and available from: online www.tsoshop. Co. uk.
- **House of commons library**, Acts and statutory instruments the volume of Uk legislation 1850 to 2019, by Philip loft, Number CBP7438,17 June 2018, P.6 and P.20.
- **Ian Loveland**, Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights, six edition, Oxford university press, 2012.
- **John Alder**, constitutional and administrative law, London, Macmillan, second edition,1994.

- **Joanne Sellick** , Constitutional and Administrative Law, Hodder Education An Hachette company, 4th edition, 2010.
- **John Arkas Hawgood**, Modern constitutions since 1787,Macmillan and company, limited , 1939.
- **John McGarry**, constitutional and administrative law, Routledge, London and New york,1st published 2014.
- **Matt Cole**, Democracy in Britain, politics study Guides, Edinburgh university press, 2006.
- **Michael Allen and Brain Thompson**, Cases and Materials on Constitutional and Administrative Law, 9th edition, Oxford university, 2006.
- **Moyra Grant**, The UK Parliament, Edinburgh university press, 2009.
- **Nicholas D. Baldwin**, Excutive leadership and legislative Assemblies, 2006.
- **Parliamentary commissioner Act 1967 • Pat Strickland and Ruth winstone** , Department select committee, London, 2002.
- **PATRICK H. O,NEIL**, Essentials of comparative politics, Norton& company, New york .London, third edition, 2010.
- **Paula Becker and Jean–Aime A Revelson**, What is Democracy? , Fried Rich E Bert Stiftuny,2008.

• **Ranald Michie and Philip Williamson**, The British government and the city of London in twentieth century, Cambridge university press,2004.

• **Report of the Donoughmore committee on ministers' power**,1932.

• **Richard Kelly and Chris pond**, The parliament Acts, House of commons, library , standard Note :SN/PC/675, 10 September2004.

• **S. A .de Smith**, constitutional and administrative law, 2th edition , Penguin, Har-monds worth , 1973.

• **Sarah priddy** , Number of Urgent questions in the house of commons since 1997 , house of commons library, CBP08344, 22 May 2019

• **Said Amir Arjomand** , constitutional politics in the middle east with special reference to Turkey, Iraq ,Iran and Afghanistan, oxford and Portland Oregon, 2008.

• **Samuel p Huntington**, The Third Wave: democratization in the late twentieth century, university of Oklahoma press, 1991.

• **Simon James**, British Cabinet government, :Rout ledge, second edition, 1999 .

• **Sir Ivor Jennings**, Cabinet Government, Cambridge university press, third edition, 1969.

• **Standing Order of the House of Commons**, ordered by House of Commons to be printed 19 December 2013, London, the stationery office,2013.

• **Stephen Buckley**, The prime minister and cabinet , Edinburgh university, 2006.

• **Stephan Harper**, Accountable Government, A Guide for ministers and ministers of state, Issued by privy council, Canada office, 2011.

• **Sydney D . Bailey**, British Parliamentary Democracy, second edition, Houghton Mifflin company, Boston, U.S.A, 1966.

• **UK. House of commons**, The Glorious Revolution, London: house of commons2, information office general series, factsheet,G4,parliamentary copy right January 2004.

• **UK House of commons** ,Parliamentary Question, London, House of commons information office ,procedure series, fact sheet P 1 , Parliamentary copyright, Revised August 2010.

• **UK. House of Parliament** , The Monarchy , London: Foreign commonwealth office, insight Uk , January 2003 order No 2058.

• **U K Parliament**, Parliament Explained 4, Making a Law, London, Parliamentary copyright 2002.

• **U.K Parliament** , Hybrid Bills, London, House of Commons information office, Legislation series, factsheet L5, parliamentary copyright:2005.

• **U.K Parliament**, statutory instruments, House of commons office, procedure series, Factsheet L 7, Parliamentary Copyright, 2005.

• **William A . Robson**, The British system of Government, London, England: Long man, 1948.

الفهرس

التقسيم	الموضوع	الصفحة
مقدمة		١
الباب الأول : ماهية النظام البرلماني		١٣
الفصل الأول : نشأة النظام البرلماني وصلته بالديمقراطية		١٧
المبحث الأول : نشأة النظام البرلماني والتعريف به		٢٠
المطلب الأول : تعريف النظام البرلماني		٢١
الفرع الأول: تعريف النظام البرلماني في الفقه الغربي		٢١
الفرع الثاني: تعريف النظام البرلماني في الفقه العربي		٢٣
المطلب الثاني : نشأة النظام البرلماني في بريطانيا		٢٧
الفرع الأول: مرحلة الملكية المطلقة		٣٠
الفرع الثاني: مرحلة الملكية المقيدة		٣٧
الفرع الثالث: مرحلة الملكية البرلمانية		٣٩
الفرع الرابع: مرحلة الديمقراطية البرلمانية		٤١
أولاً	-ترجيح سلطة مجلس العموم على مجلس اللوردات	٤١
ثانياً	-الإصلاحات الانتخابية	٤٣
ثالثاً	-النظام الحزبي ودوره في دعم النظام البرلماني	٤٦
المطلب الثالث : نشأة النظام البرلماني في العراق ولبنان		٥٢
الفرع الأول: نشأة النظام البرلماني في العراق		٥٣
الفرع الثاني: نشأة النظام البرلماني في لبنان		٥٧
المبحث الثاني : مدى ديمقراطية النظام البرلماني		٦٢
المطلب الأول : الديمقراطية النيابية (التمثيلية)		٦٨
الفرع الأول: خصائص النظام النيابي		٦٩
أولاً	-وجود هيئة منتخبة من قبل الشعب تمارس سلطات فعلية	٦٩
ثانياً	-عضو البرلمان يمثل الأمة بأسرها	٦٩

ثالثاً -استقلال النائب عن جمهور الناخبين.....٧١
رابعاً -نيابة البرلمان لمدة مؤقتة.....٧١
الفرع الثاني: صلة النظام النيابي بالديمقراطية.....٧٣
أولاً -نظرية النيابة.....٧٣
ثانياً - نظرية العضو.....٧٤
المطلب الثاني: الديمقراطية التوافقية.....٧٨
الفرع الأول: تعريف الديمقراطية التوافقية وخصائصها.....٧٩
أولاً -الائتلاف الواسع من الزعماء السياسيين من كافة القطاعات الهامة في المجتمع التعددي.....٨٢
ثانياً -الفيتو المتبادل.....٨٢
ثالثاً -التمثيل النسبي.....٨٣
رابعاً -الاستقلال الفئوي.....٨٤
الفرع الثاني: العوامل المرتبطة بتطبيق الديمقراطية التوافقية.....٨٥
أولاً -تعدد القوى وتوازنها.....٨٥
ثانياً -صغر حجم الدولة.....٨٥
ثالثاً -وجود خطر خارجي.....٨٥
رابعاً -الولاءات الغالبة.....٨٦
خامساً -الانقسامات المتقاطعة.....٨٦
سادساً -وجود تقاليد توافقية سابقة.....٨٧
الفرع الثالث: تقدير الديمقراطية التوافقية.....٨٩
أولاً -مبررات الديمقراطية التوافقية.....٨٩
ثانياً -انتقادات الديمقراطية التوافقية.....٩٠
الفصل الثاني: خصائص النظام البرلماني.....٩٧
المبحث الأول: رئيس دولة غير مسؤول.....١٠١
المطلب الأول: عدم مسؤولية رئيس الدولة ودوره في النظام البرلماني.....١٠٤

الفرع الأول: عدم مسؤولية رئيس الدولة.....١٠٤
أولاً -انتقال السلطة الفعلية إلى الوزارة.....١٠٥
ثانياً -عدم إمكان رئيس الدولة العمل منفرداً.....١٠٦
الفرع الثاني: دور رئيس الدولة في النظام البرلماني.....١١٢
أولاً - سلبية دور رئيس الدولة.....١١٢
ثانياً - إيجابية دور رئيس الدولة.....١١٣
ثالثاً -احتلال الوزارة لمركز الصدارة في ميدان السلطة التنفيذية.....١١٤
المطلب الثاني: رئيس الدولة في الدساتير البرلمانية المقارنة.....١١٧
الفرع الأول: الملك في بريطانيا.....١١٧
الفرع الثاني: رئيس الدولة في العراق.....١٢٧
أولاً - الصلاحية التشريعية للرئيس.....١٢٩
ثانياً - الصلاحية التنفيذية للرئيس.....١٣١
ثالثاً - الصلاحية القضائية للرئيس.....١٣٢
الفرع الثالث: رئيس الدولة في لبنان.....١٣٣
أولاً - اختصاص الرئيس في المجال التشريعي.....١٣٨
ثانياً - اختصاص الرئيس في المجال التنفيذي.....١٤٠
المبحث الثاني: وزارة مسؤولة أمام البرلمان.....١٤٣
المطلب الأول: خصائص الوزارة.....١٤٤
الفرع الأول: استناد الوزارة إلى ثقة البرلمان.....١٤٤
الفرع الثاني: الوزارة وحدة متجانسة ومتضامنة.....١٤٥
الفرع الثالث: جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة.....١٤٨
الفرع الرابع: المسؤولية الوزارية أمام البرلمان.....١٤٩
أولاً - المسؤولية السياسية للوزارة في إنجلترا.....١٥٣
ثانياً - المسؤولية السياسية للوزارة في العراق ولبنان.....١٥٩
المطلب الثاني: الوزارة في بريطانيا.....١٦٨

الفرع الأول: رئيس الحكومة ١٧٠
الفرع الثاني: مجلس الوزراء ١٧٣
المطلب الثالث: الوزارة في العراق ١٧٨
الفرع الأول: رئيس مجلس الوزراء ١٧٨
الفرع الثاني: مجلس الوزراء ١٨٣
أولاً - الصلاحيات التنفيذية ١٨٣
ثانياً - الصلاحيات غير التنفيذية ١٨٤
المطلب الرابع: الوزارة في لبنان ١٨٦
الفرع الأول: صلاحيات رئيس الوزراء والوزراء ١٨٩
الفرع الثاني: صلاحيات الحكومة (مجلس الوزراء) ١٩٠
المبحث الثالث: مجلس منتخب من قبل الشعب ١٩٤
المطلب الأول: البرلمان في بريطانيا ٢٠٠
الفرع الأول: مجلس العموم ٢٠١
الفرع الثاني: مجلس اللوردات ٢٠٥
المطلب الثاني: البرلمان في العراق ٢٠٩
الفرع الأول: مجلس النواب ٢٠٩
أولاً - الوظيفة التشريعية ٢١٤
ثانياً -الوظيفة المالية ٢١٤
ثالثاً - الوظيفة الرقابية ٢١٤
رابعاً -الوظيفة التنفيذية ٢١٥
خامساً -الوظيفة التأسيسية ٢١٦
الفرع الثاني: مجلس الاتحاد ٢١٧
المطلب الثالث: البرلمان في لبنان ٢٢٢
الفرع الأول: تنظيم وانتخاب مجلس النواب ودوراته ٢٢٣
الفرع الثاني: صلاحيات مجلس النواب ٢٢٩

أولاً - الاختصاص التشريعي.....٢٢٩
ثانياً -الاختصاص المالي.....٢٢٩
ثالثاً - صلاحية مراقبة الحكومة.....٢٣٠
رابعاً -الاختصاص الانتخابي.....٢٣٠
المبحث الرابع: الفصل المرن بين السلطات.....٢٣٢
المطلب الأول: التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.....٢٣٤
أولاً - تولية رئيس الدولة.....٢٣٤
ثانياً -ممارسة الوظيفة التشريعية.....٢٣٤
ثالثاً - ممارسة الوظيفة التنفيذية.....٢٣٤
المطلب الثاني: التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.....٢٣٦
الفرع الأول: رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.....٢٣٦
الفرع الثاني: رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.....٢٣٧
الباب الثاني: الدور الفعلي للبرلمان في النظم البرلمانية.....٢٤٣
الفصل الأول: هيمنة السلطة التنفيذية وأثره على البرلمان.....٢٤٧
المبحث الأول: الدور التشريعي المتزايد للسلطة التنفيذية في الظروف العادية.....٢٥٠
المطلب الأول: مساهمة السلطة التنفيذية في العملية التشريعية.....٢٥١
الفرع الأول: اقتراح القوانين.....٢٥١
أولاً - اقتراح القوانين في بريطانيا.....٢٥٢
ثانياً - اقتراح القوانين في العراق.....٢٥٩
ثالثاً - اقتراح القوانين في لبنان.....٢٦١
الفرع الثاني: التصديق على القوانين.....٢٦٣
أولاً - التصديق على القوانين في بريطانيا.....٢٦٥
ثانياً - التصديق على القوانين في العراق.....٢٦٩
ثالثاً - التصديق على القوانين في لبنان.....٢٧٢
الفرع الثالث: إصدار القوانين ونشرها.....٢٧٤

المطلب الثاني : مكنة إصدار اللوائح من قبل السلطة التنفيذية.....٢٧٧
الفرع الأول: اللوائح التنفيذية.....٢٧٩
الفرع الثاني: اللوائح المستقلة.....٢٨٢
المبحث الثاني : الدور التشريعي المتزايد للسلطة التنفيذية في الظروف غير العادية.....٢٨٧
المطلب الأول : التفويض البرلماني (التشريعي) ٢٨٨
الفرع الأول: التفويض التشريعي في بريطانيا.....٢٨٩
أولاً -ماهية التفويض ومراحله.....٢٨٩
ثانياً -مبررات التفويض التشريعي.....٢٩٣
ثالثاً -ضمانات التفويض التشريعي.....٢٩٦
رابعاً -مخاطر التفويض التشريعي.....٢٩٩
الفرع الثاني: التفويض التشريعي في العراق ولبنان.....٣٠١
أولاً - التفويض التشريعي في العراق ٣٠١
ثانياً - التفويض التشريعي في لبنان.....٣٠٣
المطلب الثاني : لوائح الضرورة.....٣٠٧
الفرع الأول: لوائح الضرورة في انجلترا.....٣٠٨
الفرع الثاني: لوائح الضرورة في العراق ولبنان.....٣١٢
أولاً - لوائح الضرورة في العراق ٣١٢
ثانياً - لوائح الضرورة في لبنان.....٣١٤
الفصل الثاني : الدور الرقابي للبرلمان في النظم البرلمانية.....٣١٧
المبحث الأول : السؤال البرلماني.....٣٢٣
المطلب الأول : السؤال البرلماني في بريطانيا.....٣٢٤
الفرع الأول: ماهية السؤال البرلماني.....٣٢٥
الفرع الثاني: أنواع السؤال البرلماني.....٣٢٩
أولاً -الأسئلة الشفهية.....٣٢٩
ثانياً -الأسئلة الكتابية.....٣٣٠

ثالثاً -الأسئلة المستعجلة ٣٣١
رابعاً -الأسئلة المتشابكة ٣٣٢
الفرع الثالث: إجراءات وتقييم السؤال البرلماني ٣٣٣
المطلب الثاني: السؤال البرلماني في العراق ولبنان ٣٤٠
الفرع الأول: السؤال البرلماني في العراق ٣٤٠
الفرع الثاني: السؤال البرلماني في لبنان ٣٤٣
المبحث الثاني: المناقشات العامة ٣٤٨
المطلب الأول: اقتراح التأجيل لمناقشة مسألة مهمة وعاجلة في بريطانيا ٣٤٩
الفرع الأول: المناقشات العامة ٣٤٩
الفرع الثاني: اقتراح التأجيل الطارئ ٣٥١
المطلب الثاني: المناقشات العامة في العراق ولبنان ٣٥٨
المبحث الثالث: التحقيق البرلماني ٣٦٢
المطلب الأول: التحقيق البرلماني في بريطانيا ٣٦٥
الفرع الأول: الجهات المختصة بإجراء التحقيق البرلماني ٣٦٥
الفرع الثاني: تقييم التحقيق البرلماني ٣٧٢
أولاً -ميزات اللجان المختارة ٣٧٢
ثانياً -عيوب ونقائص اللجان المختارة ٣٧٣
المطلب الثاني: التحقيق البرلماني في العراق ولبنان ٣٧٩
الفرع الأول: التحقيق البرلماني في العراق ٣٧٩
الفرع الثاني: التحقيق البرلماني في لبنان ٣٨٣
المبحث الرابع: الاستجواب ٣٨٦
المطلب الأول: الاستجواب في العراق ٣٩٠
أولاً -الشروط الشكلية للاستجواب ٣٩٠
ثانياً -الشروط الموضوعية للاستجواب ٣٩١
المطلب الثاني: الاستجواب في لبنان ٣٩٥

المبحث الخامس: المسؤولية الوزارية السياسية.....٤٠٠
المطلب الأول: المسؤولية الوزارية السياسية في بريطانيا.....٤٠١
الفرع الأول: صور المسؤولية الوزارية السياسية.....٤٠٣
أولاً - المسؤولية السياسية التضامنية للوزراء.....٤٠٣
ثانياً - المسؤولية السياسية الفردية للوزراء.....٤٠٩
الفرع الثاني: تحريك المسؤولية الوزارية السياسية.....٤١٢
أولاً - اقتراح الثقة.....٤١٣
ثانياً - اقتراح عدم الثقة.....٤١٤
ثالثاً -الاقتراحات الأخرى التي توضع من قبل الحكومة أو المعارضة.....٤١٤
المطلب الثاني: المسؤولية الوزارية السياسية في العراق ولبنان.....٤٢٠
الفرع الأول: المسؤولية الوزارية السياسية في العراق.....٤٢١
الفرع الثاني: المسؤولية الوزارية السياسية في لبنان.....٤٢٤
الفصل الثالث: دور السلطة التنفيذية المتزايد وانعكاسه على تراجع دور البرلمان.....٤٣١
المبحث الأول: وسائل توجيه عمل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية.....٤٣٤
المطلب الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وتحديد جدول أعماله.....٤٣٥
الفرع الأول: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وتحديد جدول أعماله في بريطانيا.....٤٣٥
أولاً - دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان.....٤٣٦
ثانياً - دور السلطة التنفيذية في تحديد جدول أعمال البرلمان.....٤٣٧
ثالثاً -الاشتراك في عضوية البرلمان ومناقشاته.....٤٣٨
الفرع الثاني: دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان وتحديد جدول أعماله في العراق ولبنان.....٤٤٣
أولاً - دور السلطة التنفيذية في تشكيل البرلمان العراقي وتحديد جدول أعماله.....٤٤٣

ثانيـاً - دور السـلطة التنفيذيـة في تشـكيل البرلـان اللبنـاني وتحديـد جـدول أعماله.....٤٤٦
المطلب الثاني: دعوة البرلمان للانعقاد.....٤٤٨
الفرع الأول: أدوار الانعقاد العادية.....٤٤٩
أولاً - أدوار الانعقاد العادية في بريطانيا.....٤٤٩
ثانياً - أدوار الانعقاد العادية في العراق ولبنان.....٤٥٢
الفرع الثاني: أدوار الانعقاد غير العادية.....٤٥٤
أولاً - أدوار الانعقاد غير العادية في بريطانيا.....٤٥٤
ثانياً - أدوار الانعقاد غير العادية في العراق ولبنان.....٤٥٦
المطلب الثالث: فض أدوار الانعقاد.....٤٥٩
الفرع الأول: فض البرلمان في بريطانيا.....٤٦٠
الفرع الثاني: فض البرلمان في العراق ولبنان.....٤٦١
أولاً - فض البرلمان في العراق.....٤٦١
ثانياً - فض البرلمان في لبنان.....٤٦١
المبحث الثاني: حل البرلمان كأثر لتزايد دور السلطة التنفيذية.....٤٦٣
المطلب الأول: الإطار النظري لحق الحل ومبرراته.....٤٦٤
الفرع الأول: تعريف حق الحل وأهميته.....٤٦٥
أولاً - تعريف حق الحل.....٤٦٥
ثانياً - أهمية حق الحل.....٤٦٦
الفرع الثاني: أنواع الحل.....٤٦٨
أولاً -أنواع الحل حسب معيار الاختصاص الشخصي.....٤٦٨
ثانياً -أنواع الحل حسب معيار الكيفية الإجرائية.....٤٧٠
الفرع الثالث: مبررات الحل.....٤٧٢
أولاً - النزاع بين الحكومة والبرلمان.....٤٧٢
ثانياً -حل البرلمان بسبب النزاع بين مجلسي البرلمان.....٤٧٣

ثالثاً - الحل بسبب الرغبة في استطلاع رأي الشعب في مسألة معينة.....٤٧٣
رابعاً -حل البرلمان لدعم الأغلبية البرلمانية.....٤٧٤
خامساً -حل البرلمان في حالة الضرورة.....٤٧٤
سادساً -حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدة نيابته.....٤٧٥
سابعاً -الحل بسبب تغيير النظام الانتخابي.....٤٧٥
ثامناً -الحل لإجراء التعديلات الدستورية.....٤٧٥
الفرع الرابع: ضمانات عدم التعسف في استعمال حق الحل.....٤٧٦
أولاً - الضمانات المتعلقة بالإجراءات والمواعيد.....٤٧٧
ثانياً -الضمانات المتعلقة بسبب الحل.....٤٧٨
المطلب الثاني: حق الحل في الأنظمة البرلمانية المقارنة.....٤٨٠
الفرع الأول: حق الحل في بريطانيا.....٤٨٠
الفرع الثاني: حق الحل في العراق ولبنان.....٤٨٥
أولاً -حق الحل في العراق.....٤٨٥
ثانياً -حق الحل في لبنان.....٤٨٨
المبحث الثالث: مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في الأنظمة المقارنة.....٤٩٧
المطلب الأول: مدى نجاح النظام البرلماني في بريطانيا.....٤٩٨
الفرع الأول: تقييم النظام البرلماني في بريطانيا.....٤٩٨
الفرع الثاني: عوامل نجاح النظام البرلماني في بريطانيا.....٥٠٢
أولاً -طبيعة النظام الإقطاعي الذي كان سائداً في إنجلترا.....٥٠٢
ثانياً - الأحداث العارضة التي مرت بها بريطانيا.....٥٠٢
ثالثاً -مزاج الشعب البريطاني وطبيعته المعتدلة.....٥٠٣
رابعاً -المعارضة.....٥٠٥
المطلب الثاني: مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في العراق ولبنان.....٥٠٩
الفرع الأول: مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في العراق.....٥٠٩
أولاً -مدى الأخذ بالنظام البرلماني في العراق.....٥٠٩

ثانياً -أسباب عدم نجاح النظام البرلماني في العراق.....٥١٥
الفرع الثاني: مدى نجاح النظام البرلماني الديمقراطي في لبنان.....٥١٨
أولاً -مدى الأخذ بالنظام البرلماني في لبنان.....٥١٨
ثانياً -أسباب عدم نجاح النظام البرلماني في لبنان.....٥٢٠
الخاتمة.....٥٢٩
قائمة المراجع.....٥٤٣
الفهرس.....٥٧٩

المدقق اللغوي

الأستاذة شذى شعبان