

أشكال النظام التمثيلي (النيابي)

لم يأخذ النظام النيابي في التطبيق العملي شكل واحد وإنما أخذ ثلاثة أشكال متميزة هي:

١. النظام المجلسي.

٢. النظام الرئاسي.

٣. النظام البرلماني.

وستتناول دراسة هذه الأشكال الثلاثة للأنظمة النيابية بالتفصيل على النحو الآتي:

أولاً: النظام المجلسي: يقوم النظام المجلسي أو حكومة الجمعية على هيمنة السلطة التشريعية على بقية السلطات أو بتركيز السلطات لصالح السلطة التشريعية، وهذا النوع من الأنظمة غير مطبق حالياً إلا بشكل جزئي في سويسرا فقط، وفي هذا النظام تخضع السلطة التنفيذية فيه خضوعاً تاماً للسلطة التشريعية. فتكون السلطة التنفيذية مجرد هيئة تابعة للبرلمان تخضع لتوجيهه وإشرافه. ويتميز النظام المجلسي بالخصائص الآتية:

١. تركيز السلطة بيد البرلمان: إن تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد البرلمان يعد أهم الخصائص التي تميز النظام المجلسي حيث يظهر نوع من الدمج بين السلطتين. فالبرلمان المنتخب من الشعب هو الجهة التي تتمحور فيه جميع السلطات في الدولة.

٢. السلطة التنفيذية هيئة جماعية: يتولى البرلمان في النظام المجلسي تعيين السلطة التنفيذية التي يجب أن تكون هيئة جماعية حتى لا تتركز السلطة بيد أحد أفرادها، ودور هذه الهيئة الجماعية يقتصر على تنفيذ ما يقرره البرلمان أي لا تملك السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين أو تحديد سياسة عامة لها.

٣. تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان: يترتب على هيمنة البرلمان على السلطة التنفيذية تحول هذه الأخيرة إلى هيئة تابعة كلياً للبرلمان. وعليه فالبرلمان هو الذي يختص بتعيين أعضاء السلطة التنفيذية وعزلهم من مناصبهم والملك أعضاء السلطة التنفيذية حق الاستقالة من وظائفهم حتى لا يستخدم هذا الحق كوسيلة للضغط على البرلمان.

ثانياً: النظام الرئاسي:

وهو النظام الذي يأخذ بمبدأ فصل السلطات بمفهومه المطلق أو المتطرف وأبرز، مثال للنظام الرئاسي في العالم هو النظام الدستوري والسياسي للولايات المتحدة الأمريكية وخصائص هذا النظام هي:

١. شدة الفصل بين السلطات واستقلالها وتوازنها.

٢. وحدة السلطة التنفيذية.

٣. عدم مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان.

وستتناول بحث هذه الخصائص بالتفصيل على النحو الآتي:

١. شدة الفصل بين السلطات واستقلالها وتوازنها: يستند النظام الرئاسي على ركيزة أساسية هي الفصل التام بين السلطات التشريعية والقضائية. فالبرلمان يمارس السلطة التشريعية باستقلالية تامة بحيث يتمتع أعضاؤه بحق اقتراح القوانين وحدهم، ويتولون أيضا أعداد الموازنة العامة للدولة. وال يمكن لأعضائه الجمع بين عضوية البرلمان وأية وظيفة في السلطة والتنفيذية، كما أن السلطة التنفيذية بالمقابل ال تملك حق حل البرلمان. والسلطة القضائية تتمتع باستقلالية مطلقة من خلال طريقة اختيار القضاة التي تتم عن طريق الانتخاب إضافة إلى تمتع القضاة بالعديد من الحصانات، والسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية هي الأخرى مستقلة فيما يتعلق باختيار الرئيس والمساعدين الوزراء الذين يتم تعيينهم بدون تدخل من البرلمان وال يمكن الجمع بين الوزارة والبرلمان ويتمتع الوزراء بحق دخول البرلمان والتحدث فيه. ولكن البد من القول إن النظام الرئاسي وإن قام على أساس مبدأ الاستقلال المطلق بين السلطات. فإن الدساتير التي تأخذ به تعمل على التلطيف من حدة هذا المبدأ، وذلك بإدخال الكثير من الاستثناءات عليه نظرا الاستحالة أمر هذا الاستقلال المطلق من الناحية التطبيقية.

٢. وحدة السلطة التنفيذية: يقوم النظام الرئاسي على أساس وجود رئيس جمهورية منتخب. فالنظام الرئاسي لا يمكن أن يطبق في الدول ذات النظام الملكي، وينتخب رئيس الجمهورية من قبل الشعب أما بالانتخابات المباشرة أو غير المباشرة وليس من قبل البرلمان، وبذلك يقف رئيس الدولة على قدم المساواة مع البرلمان لكونهما يستمدان شرعية وجودهم من الشعب مباشرة، كما أنه ال توجد في النظام الرئاسي حكومة جماعية (مجلس وزراء)، فالرئيس هو رئيس السلطة التنفيذية حيث يعد في الوقت نفسه رئيسا للدولة، والحكومة والوزراء ليسوا سوى مجرد مساعدين لا غير كما أنهم لا يشكلون هيئة جماعية أو مجلس وزراء، و إن دورهم يقتصر على تنفيذ السياسة العامة التي يقرها الرئيس وحده.

٣. عدم مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان: نتيجة لعدم وجود هيئة جماعية (مجلس وزراء) البرلمان، ومن ثم ال يملك البرلمان حجب الثقة عنهم بشكل جماعي أو انفرادي، ومسؤولية الوزراء تتحقق أمام الرئيس الذي يملك وحده حق تعيينهم وإقالتهم.

ثالثا: النظام البرلماني: يعد هذا النظام نتاجا لتطور تاريخي طويل عرفته بريطانيا، ولم يصبح هذا النظام موضع دراسة نظرية إلا بعد أن استكمل أغلب عناصره، ويتميز النظام البرلماني بخصائص من خلالها يمكن تعريف هذا النظام بأنه النظام الذي يتميز بالتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وتكون السلطة التنفيذية مسؤولة أمام السلطة التشريعية، فمسؤولية الحكومة هي الميزة الأساسية للنظام البرلماني لذلك تتحد خواص النظام البرلماني بخاصيتين أساسيتين هما:

١. الثنائية في السلطة التنفيذية.

٢. التوازن والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

١. ثنائية السلطة التنفيذية: يقصد بثنائية السلطة التنفيذية في الأنظمة البرلمانية هو وجود

رئيس غير مسؤول ووزارة مسؤولة. وعلى النحو الآتي:

- رئيس دولة غير مسؤول: في أغلب الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني يعد رئيس الدولة سواء كان ملكا أو رئيس جمهورية في أحد أركان السلطة التنفيذية. إلا أنه لا يتولى سلطات تنفيذية

فعلية وبسبب ذلك ال تقع على عاتق رئيس الدولة ملكا أو رئيسا للجمهورية أي مسؤولية، لذلك فإن أغلب القرارات التي يتخذها رئيس الدولة يتوجب أن يوقع عليها الوزير المختص أو الوزراء المختصين إلى جانب توقيع الرئيس.

- وزارة مسؤولة سياسية: الوزارة في النظام البرلماني تعد مركز السلطة التنفيذية فيقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة، فتكون الوزارة مسؤولة سياسيا أمام البرلمان، والمسؤولية السياسية للوزارة أمام البرلمان مع حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان تعد أهم ركنين في النظام البرلماني، ومسؤولية الوزارة أمام البرلمان تكون تضامنية أو جماعية، وكذلك تكون مسؤولية فردية لوزير معين يملك البرلمان سحب ثقته من الوزارة بكاملها أو من وزير معين ويترتب على ذلك ضرورة استقالة الوزارة أو الوزير. ويتطلب ذلك قيام نوع من التوازن بين هاتين سلطتين يسمح لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية للحد من تسلط إحدى السلطتين، بالإضافة إلى قيام التعاون بين السلطتين وعلى النحو الآتي:

التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: تملك كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني اتخاذ إجراءات دستور تتمكن بموجبها من الحد من السلطة الأخرى بما يحقق التوازن بينه وهذه الإجراءات تؤدي إلى إبعاد البالد من خطر الوقوع في الأزمات السياسية، وأهم هذه الإجراءات هي: -

أ- مسؤولية الحكومة السياسية: فالوزارة تعد مسؤولة سياسيا أم البرلمان عن سياستها. فأعضاء البرلمان يملكون حق توجيه الأسئلة والاستجابات إلى الوزراء في خصوص السياسة التي تتبعها الوزارة بأكملها أو من وزير معين، وفي هذه الحالة يتوجب على الوزارة الوزير الذي سحبت منه الثقة تقديم استقالته أو استقالته، ويمكن تحريك مسؤولية الحكومة بناء على طلب البرلمان، وتخضع هذه العملية لإجراءات وقواعد يحددها النظام الداخلي للبرلمان.

ب- حل البرلمان: كما أن البرلمان يملك حق سحب الثقة من الوزارة فإن الوزارة هي الأخرى تملك حق حل البرلمان، وحق الحل يمك الوزارة من إنهاء والية البرلمان قبل وقتها، ويترتب على حل البرلمان إجراء انتخابات مبكرة الاختيار برلمان جديد، وحق الحل يكون عادة بيد رئيس الوزراء أو يمارس بالاتفاق مع رئيس الجمهورية وذلك من خلال العودة إلى الناخبين وصفهم السلطة العليا في الدولة.

- التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية: يقوم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تعاون يهدف إلى تجنب الوصول إلى طريق مسدود بين السلطتين يؤدي إلى حجب الثقة عن الوزارة أو حل البرلمان وأهم صور التعاون تتجسد في حق السلطة التنفيذية باقتراح مشاريع القوانين ومشاركة الوزراء في مناقشات مشاريع القوانين المعروضة على البرلمان، كما أن للحكومة الحق في دعوة البرلمان لاجتماع وفض دورات انعقاده وتحديد جدول أعماله. وبالمقابل يستطيع البرلمان تشكيل الجان تحقيق برلمانية في بعض أعمال السلطة التنفيذية. فضال عن اللجان الدائمة في عمل الحكومة، حيث يمكنها الاستماع إلى أعضاء السلطة التنفيذية، وتظهر أهم صور التعاون بين السلطتين بتفويض الوزارة سلطة التشريع لمدة محددة وفي مجال محدد.

المجلس النيابي

في الأشكال المختلفة للنظام النيابي سواء كان النظام مجلسي أو رئاسي أو برلماني فإن هناك هيئة منتخبة من الشعب تمارس السلطة التشريعية نيابة عن المواطنين تسمى بالمجلس النيابي (البرلمان) إلا أن هذه الهيئة في الواقع ال تظهر على شكل واحد في النماذج السياسية القائمة في العالم، فهناك أنظمة سياسية تعتمد المجلس النيابي الواحد، وهناك أنظمة سياسية تعتمد نظام المجلسين، وسواء كان النظام المتبع نظام مجلس واحد أو مجلسين فإن هناك تنظيم داخلي يسود

عمل المجلس النيابي. ولأهمية هذا الموضوع في الأنظمة الديمقراطية فسوف نتناوله على النحو الآتي:

نظام المجلس النيابي الواحد ونظام المجلسين

أولاً: نظام المجلس الواحد: ويقصد بهذا النظام هو أن يتكون المجلس النيابي في الدولة من مجلس واحد ويمارس السلطة التشريعية، وقد أخذت أغلب دول العالم بهذا النظام وبالذات الدول ذات الشكل الموحد (البسيط)، ونظام المجلس الواحد يتميز بالبساطة والسرعة في العملية التشريعية ويجعل من السيادة وحدة واحدة غير قابلة للتجزئة بما يستوجب تمثيلها في مجلس واحد.

ثانياً: نظام المجلسين: يقصد بنظام المجلسين أن يتكون المجلس النيابي (البرلمان) من مجلسين يمارسان السلطة التشريعية، وذلك بتوزيع الاختصاص التشريعي بينهما أو بالتعاون فيما بينهما، ويرتبط نظام المجلسين في أكثر الأحيان بشكل الدولة، فالدول الفدرالية تعتمد نظام المجلسين كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيا، كما أن بعض الدول الموحدة هي الأخرى تأخذ بنظام المجلسين لأسباب تاريخية. كما هو الحال في بريطانيا حيث يوجد فيها مجلسان هما مجلس اللوردات ومجلس العموم أو الأسباب سياسية أو اجتماعية أو اقتصادية في دول أخرى. وعندما يصار إلى اعتماد نظام المجلسين. فإن تكوين المجلسين يجد أن يختلف فيها الواحد عن الآخر، كما أن الاختلاف يكون في مدة النيابة في كل منهما وكذلك في اختصاص كل مجلس، وبغير هذا الاختلاف ال يكون هناك داع لهذا الازدواج إذا كان كل مجلس مماثل للمجلس الآخر. فهذا الاختلاف بينهما هو الذي يبرر مزايا هذا النظام. ويظهر الاختلاف جلياً في الدول التي أخذت بنظام المجلسين، فيكون أحد المجلسين مكوناً بالوراثة. مثال ذلك مجلس اللوردات في بريطانيا. أو باعتماد طريقة تعيين الحد المجلسين. مثال ذلك كندا، أو بالانتخاب بالنسبة للمجلسين كالولايات المتحدة مع تباين في أسلوب التمثيل، فالنواب في مجلس النواب يمثلون الشعب أما أعضاء مجلس الشيوخ فإنهم يمثل الولايات، ويظهر الاختلاف من ناحية الاختصاص فيملك أحد المجلس اختصاصات أوسع من اختصاص المجلس الآخر ويمكن أن يبرر الاختلاف من ناحية مدة كل منهما، أما الأسباب التي تؤدي للأخذ بنظام المجلسين فهي تختلف من دولة إلى أخرى. ويمكن تحديد أبرزها للأسباب التالية:

١- الفدرالية: إن الشكل الفدرالي للدولة يفرض اعتماد نظام المجلسين فيمثل أحد المجلسين الولايات أو الدويلات الأعضاء في الاتحاد، ويكو هذا التمثيل متساوياً في بعض الحالات مثل الولايات المتحدة الأمريكية أو يكون التمثيل حسب الأهمية الجغرافية والسكانية مثل ألمانيا. المجلس الآخر فيمثل شعب الدولة الفدرالية بمجموعة، وهذا الوضع تفرضه ضرورة التوفيق والتوازن بين النزعة الاستقلالية للولايات الأعضاء في الاتحاد وضرورة حماية استمرارية الاتحاد ووحدة الدول وتكاد تكون هذه الصيغة هي التي تأخذ بها معظم الدول الفدرالية.

٢- منع استبداد السلطة التشريعية: يذهب البعض إلى أن انفراد مجلس واحد بسلطة سن القوانين في الدولة قد يؤدي إلى استبداد هذا المجلس وتعسف في استعمال سلطته في مواجهة السلطة التنفيذية خاصة، إلا في حالة توزيع سلطة التشريع بين مجلسين فإن ذلك سيحول دو الاستبداد أو التعسف، كما يعد ذلك عاملاً لتحقيق التوازن بين السلطات خاصة التشريعية والتنفيذية.

٣- عدم التسرع في التشريع: تعد العملية التشريعية عملية أساسية وخاصة لأنها تنظم مختلف أوجه النشاط البشري، وعليه البد أن تحاط هذه العملية بالدقة لكي ال تكون عرضة للتغيير والتعديل السريع، ولذلك يعتقد البعض بأنه يجب ألا تتسرع السلطة

المختصة في إصدار هذه التشريعات، كما ويعتقدون أن نظام المجلسين يحد من هذا التسرع ويضمن إصدار التشريعات بعد التدقيق والتمحيص.

التنظيم الداخلي للمجلس النيابي: إن المجلس النيابي إذا كان قد تكون من مجلس واحد أو من مجلسين فإن قواعد التنظيم الداخلي للبرلمان ال تختلف وهذه القواعد إذا كان مظهرها الخارجي يدل على أنها مجرد مسائل بحثه فإنها في الواقع هي مسائل سياسية ذات مضمون ومعنى مهم، وهذه القواعد تنظم وتحدد من قبل الدستور أو القانون الخاص بالمجلس النيابي أو النظام الداخلي للمجلس، فالدستور يحدد الضمانات الخاصة بأعضاء المجلس.. وأهمها مبادئ الحصانة البرلمانية وعدم المسؤولية البرلمانية والتعويضات البرلمانية. وسنتناول هذه الأمور على النحو الآتي:

أولاً: الحصانة البرلمانية: تنص معظم دساتير الدول ذات الأنظمة البرلمانية على تمتع عضو البرلمان وطوال مدة واليته بالحصانة البرلمانية لتمكنه من ممارسة واليته بحرية، وهذه الحصانة ليست امتياز لعضو البرلمان.. بل ضمانة ممنوحة للمجلس النيابي لضمان عدم عرقلة عمله.

ثانياً: عدم المسؤولية البرلمانية: وهو وضع يتمتع به النائب من خلال عدم مسؤوليته ويمكنه من ممارسة واليته والقيام بواجبه بحرية، وهي تعني أن عضو المجلس النيابي ال يسأل جزائياً أو مدنيا بسبب الوقائع التي يوردها والآراء التي يبديها أو التصويت في جلسات علنية أو سرية وفي اللجان البرلمانية.

ثالثاً: المخصصات البرلمانية: تمنح معظم الدول عضو المجلس النيابي تعويضاً لاعتبارات عديدة.. لكون هذه المخصصات تتيح المجال لكل مواطن مهما كان وضعه المالي من الوصول إلى المجلس النيابي، وبهذا الوضع فإن المجلس النيابي سوف ال يكون حكراً على الأغنياء، كما أن هذه المخصصات ستجعل من عضو المجلس النيابي بمنأى عن الضغوطات والإجراءات المحتملة، كما تساهم هذه المخصصات في التخفيف عن الأعباء المرتبطة بممارسة الولاية البرلمانية، وعادة ما تترك الدساتير أمر تحديد هذه الضمانات إلى النظام الداخلي للمجلس. والنظام الداخلي للمجلس يتضمن الأحكام المتعلقة بتنظيم عمله وتحديد مواعيد جلساته وتأليف هيئاته وتحديد مهامها، وكذلك يتضمن أمور أخرى فنية تتعلق بأعمال المجلس الداخلية من تنظيم عملية انضباط المداولات ووقت الكلام ومدته وإجراءات حسن سير الجلسات وأنماط التصويت، وكذلك يتضمن عالقة المجلس بالسلطة التنفيذية من حيث إجراءات ابداع مشاريع القوانين وكيفية إطالتها للجان المختصة.