٣-اتجاه بعض الدساتير الى جعل السلطة التنفيذية نداً للبرلمان في المجال التشريعي:

المعروف ان الوظيفة الاساسية للبرلمان هي سن القوانين.اما السلطة التنفيذية فتقوم بمهمة التنفيذ وليس التقرير.الا انه حدث تطور هام على اختصاص السلطة التنفيذية.حيث اتجهت بعض الدساتير الى إعطاءها دور مؤثر في العملية التشريعية من خلال اللائحة والتي كانت تعد في بداية وجودها بمثابة تشريع فرعي وليس اصلي.

وعند صدور الدستور الفرنسي لسنة١٩٥٨اتجه الى تقسيم الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية.حيث حدد نطاق اختصاص البرلمان في مجالات معينة وفقاً للمادة٣٤من الدستور.وجعل كل ما لا يدخل في نطاق القانون من اختصاص السلطة التنفيذية.حيث نصت المادة٣٧على ان (المواد التي لا تدخل في مجال القانون.تكون لها صفة لائحية).ولا يجوز للبرلمان تجاوز النطاق الذي حدد له.حيث يمكن للسلطة التنفيذية ان تدفع بعدم اختصاص البرلمان(م٤١).وفي حالة عدم استجابة البرلمان يحال الخلاف الى المجلس الدستوري.

وقد اخذت دساتير عديدة بذلك الاتجاه ومنها.الدستور المغربي لسنة١٩٩٦المادة ٤٦.الجزائري لسنة١٩٩٦المواد١٢٢،١٢٣.الموريتاني لسنة ١٩٩١ المادة٥٧. التونسي لسنة١٩٥٩المعدل في ١٩٩٧المواد٣٤،٣٥.

٤-اعطاء رئيس الدولة سلطات واسعة في الظروف الاستثنائية:ذهبت بعض الدساتير الحديثة الى اعطاء رئيس الدولة سلطات واسعة عند قيام ظرف استثنائي. مع ايجاد ضوابط اجرائية وموضوعية تنظم هذه السلطات.ومن تلك الدساتير الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨.حيث نصت المادة السادسة عشر منه على انه (اذا اصبحت انظمت الجمهورية او استقلال الوطن او سلامة اراضيه او تنفيذ تعهداته الدولية مهددة بخطر جسيم وحال.ونشأ عن ذلك انقطاع المؤسسات العامة الدستورية عن مباشرة مهامها كالمعتاد يتخذ رئيس الجمهورية الاجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الاول ورؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري بصفة رسمية.ويخطر الامة بذلك برسالة.ويجب ان يكون الغرض من هذه الاجراءات هو تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بمهمتها في اقرب وقت ممكن. ويستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الاجراءات. ويجتمع البرلمان بقوة القانون.ولا يجوز حل الجمعية الوطنية اثناء ممارسة هذه السلطات).

ومع السلطات الواسعة التي اعطيت لرئيس الدولة بموجب هذه المادة الا انه يلاحظ ان اللجوء اليها يتطلب توافر شروط موضوعية واخرى اجرائية.فمن الشروط الموضوعية.تهديد سلامة البلاد او مؤسساتها الدستورية بخطر جسيم وحال وان يؤدي ذلك الى انقطاع السير المنظم للمؤسسات الدستورية اما الشروط الأجرائية فتتمثل بوجوب استشارة الوزير الاول ورئيسي مجلسي البرلمان ورئيس المجلس الدستوري قبل اتخاذ أي اجراء.وكذلك احاطة الشعب علماً بما اتخذه من اجراءات بواسطة رسالة يوجهها رئيس الدولة للشعب.ويجب كذلك ان يكون البرلمان منعقداً بحكم القانون خلال الفترة الاستثنائية.ولا يجوز حل الجمعية الوطنية خلال تلك الفترة.

ولقد اقتبست دساتير كثيرة نص المادة١٦ من الدستور الفرنسي،منها،الدستور المغربي لسنة١٩٧٢الفصل٣٥وكرر نفس النص في دستور١٩٩٦المادة٣٥.

الدستور المصري لسنة١٩٧١المادة٧٤،الدستور السوري لسنة١٩٧٣المادة ١١٣(١)،الدستور التونسي١٩٥٩المعدل المادة٤٦والدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ المادة٣٩.

المبحث الثاني
انواع الحكومات

يرى الفقه الدستوري ان للحكومات ثلاث صور استنادا لمبدأ الفصل بين السلطات. فإذا كان الفصل فصلا نسبيا ومرنا،سميت الحكومة برلمانية،ام اذا كان الفصل شبه مطلق بين السلطات فتكون الحكومة رئاسية،واما اذا كان هناك تركيز للسلطة في يد البرلمان فتسمى حكومة الجمعية.ويرى بعض الفقه وجود نوع آخر للحكومات،وهو الذي يأخذ من مظاهر كل من النظامين الرئاسي والبرلماني ويسمى النظام المختلط.

المطلب ألأول
النظام البرلماني

وهو صورة من صور النظام النيابي،والذي يعتبر نموذجاً للتطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات،أي الفصل الذي يقوم على التعاون والتوازن بين السلطات وبالاخص السلطتين التشريعية والتنفيذية.وسنتناول دراسة نشأة النظام البرلماني وخصائصه ثم تطبيقه في بريطانيا.

الفرع الاول
نشأة النظام البرلماني

نشأ النظام البرلماني بالتدرج،نتيجة لتطور تاريخي،ولم يقم ذلك النظام على اساس نصوص دستورية مدونة فحسب،وانما كان للعرف دوراً مؤثراً في إرساء قواعده.

وتعتبر انجلترا مهد النظام البرلماني حيث نشأ واكتملت قواعده واصوله فيها. ومنها انتقل الى الدول الاخرى مع تباين في التطبيق،ولكن يبقى جوهر النظام البرلماني واحداً مهما تعددت الاجتهادات في التطبيق،وجوهر هذا النظام يقوم على التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية،واعتماد مقولة مو نتسيكيو (السلطة توقف السلطة)وذلك من خلال حق البرلمان في تقرير مسؤولية الحكومة وسحب الثقة منها،وكذلك حق الحكومة في حل البرلمان.

---

١ ويلاحظ ان الدستور السوري لم يضع أي قيد على قرارات رئيس الدولة.

اما فيما يتعلق بنشأة النظام البرلماني في انجلترا فسبق لنا ان بحثنا نشأة النظام النيابي فيها،والنظام البرلماني هو احدى صور النظم السياسية التي تنتمي للديمقراطية النيابية،وقد عرفنا فيما تقدم كيفية نشوء البرلمان في انجلترا. وبما ان النظام البرلماني يرتكز على هيئتين اساسيتين هما،السلطة التشريعية(البرلمان) والسلطة التنفيذية(رئيس الدولة والوزارة) فسنقوم ببيان كيفية نشأة الوزارة في انجلترا وبإيجاز[1].

كان الملوك في انجلترا يباشرون السلطة بمساعدة موظفين ومجالس مختلفة. وكان من اهم هذه المجالس(المجلس الخاص)والذي كانت اختصاصاته قضائية،ثم انبثقت عنه لجنة سرية تضم عدداً محدوداً من مستشاري المجلس الخاص،يطلق عليها تارة اسم لجنة وتارة اسم وزارة. وهذه اللجنة هي اصل الوزارة في النظام البرلماني البريطاني،مع الاشارة الى عدم وجود صفة قانونية لها،ونتيجة لإزدياد اعمال الدولة وتشعبها بدأت اختصاصات المجلس الخاص تنتقل الى الوزارة والبرلمان.

وقد تكونت اول وزارة في النصف الاول من القرن السابع عشر من قبل الملك. ولا علاقة للبرلمان بذلك التكوين،وسنحت الفرصة للبرلمان بعد ثورة ١٦٨٨ان يكون له دور مؤثر في اختيار الوزراء،حيث ضعفت سلطة الملك،واصبح مرغما على تسمية الوزراء من الحزب الذي له اغلبية في البرلمان،ولكن مع ما تقدم لم يكن دور الوزارة واضحاً حينذاك بل كان يكتنفه الغموض في بعض الاحيان،اذ لم تعرض المسائل المهمة في الدولة وخاصة ذات الطابع السري على كل الوزراء وانما كانت تعرض على فئة محدودة من كبار موظفي الملك،وهم جزء من الوزارة.

وكان مجلس الوزراء يجتمع برئاسة الملك حتى تولي جورج الاول العرش سنة ١٧١٤والذي انقطع عن رئاسة المجلس لأنه لم يكن يجيد اللغة الانجليزية. لكونه من اسرة المانية،مما ادى الى انتقال رئاسة الوزارة الى احد الوزراء. وهذا ما ساعد على ظهور مركز رئيس الوزراء.

وفي نهاية القرن الثامن عشر استقر تقيد الملك بمبدأ(الاغلبية البرلمانية) عند تعيين الوزارة،وتأسيسا على ذلك يجب عليه ان يكلف زعيم الحزب صاحب الاغلبية في مجلس العموم بتأليف الوزارة،واصبح رئيس الوزراء او الوزير الاول حلقة الاتصال بين الملك والوزراء في الشؤون السياسية حيث لا يجوز للوزراء الاتصال بالملك الا عن طريق رئيس الوزراء.

---

١ انظر في ذلك د.السيد صبري،مصدر سابق،ص٢٠٠وما بعدها،د.محمد كامل ليلة،مصدر سابق،١٧١وما بعدها،ايسمن،مصدر سابق،٨٦وما بعدها.

الفرع الثاني
خصائص النظام البرلماني

يتسم النظام البرلماني بخصائص معينة تميزه عن غيره من النظم النيابية،والتي تتلخص بالآتي:

اولاً:ثنائية الهيئة التنفيذية:
حيث يوجد رئيس دولة سواء كان ملكا ام رئيس جمهورية وتوجد الى جانبه الحكومة(الوزارة).

أ-رئيس الدولة:
يجوز في النظام البرلماني ان يكون رئيس الدولة ملكا تؤول اليه السلطة عن طريق الوراثة،ويمكن ايضاً ان يكون رئيس الدولة(رئيس جمهورية) في النظام الجمهوري تؤول اليه السلطة عن طريق الانتخاب،وهذه السمة لا يمكن توافرها في النظم النيابية الاخرى،(الرئاسي،حكومة الجمعية والمختلط)لأنها تقوم على النظام الجمهوري فقط.

وهناك من يرى ان النظام البرلماني الاصيل الذي يمكن ان يقوم فيه توازن فعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لا يتحقق الا في النظم ذات الشكل الملكي. وتبرير ذلك يكمن في استقلال رئيس الدولة الذي يستمد سلطته عن طريق الوراثة وليس عن طريق البرلمان،فضلا عن قدرة البرلمان ان يكون في مركز متعادل مع السلطة التنفيذية التي على رأسها الملك،وذلك لكونه(البرلمان)منتخب من قبل الشعب[1].في حين لو تم اختيار رئيس الدولة من قبل البرلمان فسيكون بمركز التابع له.

والحقيقة ان هذا الرأي محل نظر،لأن رئيس الدولة في النظام البرلماني مستقل عن البرلمان وعن الوزارة،ولايمكن النيل من هذا الاستقلال استنادا الى قاعدة عدم مسؤولية رئيس الدولة عن اعماله امام البرلمان،حيث لا يستطيع البرلمان ان يعزل رئيس الدولة لأنه غير مسؤول سياسياً[2].

ورئيس الدولة في النظام البرلماني لا يباشر سلطات فعلية وانما سلطات اسمية،حيث انتقلت السلطات الى الهيئة المسؤولة(الوزارة)،ولذلك لا يجوز في النظام البرلماني ان يعمل رئيس الدولة منفرداً،وانما يباشر السلطة بواسطة وزرائه. وتاسيسا على ما تقدم يجب ان يوقع رئيس الوزراء والوزير المختص الى جانب توقيع رئيس الدولة على القرارات التي تستلزم توقيع الرئيس،والوزير هو الذي يسأل عن القرارات التي وقعها.

---

١ د.ثروت بدوي،مصدر سابق،ص٣٣١.
٢ د.عبد الحميد متولي،مصدر سابق،ص٢٩٨.

ولعل اهم اختصاص يباشره رئيس الدولة اختياره الشخص الذي يشكل الوزارة. الا ان هذا الاختصاص اصبح نظرياً وغير مجدٍ بعد التطور الذي لحق النظام البرلماني،لأن رئيس الدولة ملزم بحكم الدستور بتكليف زعيم حزب الاغلبية في البرلمان بتأليف الوزارة،الا في حالة عدم حصول حزب ما على الاغلبية وعدم وجود اغلبية متجانسة. ففي هذه الحالة يمكن لرئيس الدولة ان يختار الشخص المكلف في تشكيل الوزارة بشيء من الحرية المحدودة اذ عليه مراعاة وجهة نظر الكتل البرلمانية التي لها وزن سياسي في البرلمان،وذلك من اجل ان يحوز الشخص المكلف على ثقة المجلس،وعلى اية حال ان الرأي الراجح في الفقه الدستوري يشير الى سلبية دور رئيس الدولة واقتصاره على مجرد دور ادبي، يستطيع بمقتضاه ان يوجه النصح والارشاد الى هيئات الدولة العامة،دون ان يكون له أي دور في مباشرة شؤون الحكم(١).

فيتمثل الدور الحقيقي لرئيس الدولة في النظام البرلماني كما يرى بعض الفقه في انه يعمل بفضل نفوذه وشخصيته على تحقيق التوازن بين السلطات في الدولة ويكون همزة الوصل بينها كما يقوم بدور الحكم بين الاحزاب(٢).

ب-الوزارة:

وهي محور النظام البرلماني اذ تباشر السلطات الفعلية في الدولة وتهيمن على ادارة شؤونها،حيث ترسم السياسة العامة للحكومة وتنفذها،وتكون مسؤولة عن كافة اعمالها وتصرفاتها امام البرلمان.ولذلك ذهب بعض الفقهاء الى تسمية النظام البرلماني(حكومة الوزارة)نظراً لدورها المؤثر والفعال في النظام السياسي(٣).

واذا كان رئيس الدولة عند اختياره رئيس الوزراء مقيداً بقاعدة تكليف زعيم حزب الاغلبية في البرلمان بتشكيل الحكومة،فأن رئيس الوزراء يتمتع بحرية نسبية في اختيار الوزراء الذين سيتحملون معه مسؤولية ادارة شؤون الدولة،وفي الغالب يختار الوزراء من بين قيادات حزبه،ويكون لقيادة الحزب دوراً مؤثراً في عملية الاختيار،ووفقاً لمبادئ النظام البرلماني يجب ان يكون رئيس الوزراء و الوزراء اعضاءً في البرلمان(٤).ويكون الوزراء مجلساً يسمى(مجلس الوزراء)،برئاسه رئيس الوزراء(٥).ويكون وحدة قائمة بذاتها،وهو الذي يتولى رسم السياسة العامة للدولة وادارة مؤسساتها،ويسعى لتحقيق الانسجام والتوافق بين الوزارات.

ويعقد المجلس اجتماعاته برئاسة رئيس الوزراء،ولكن يجوز ان يحضر رئيس الدولة الاجتماع،وتكون له رئاسته ومن ثم ادارة المداولات والحوار فيه،وله ابداء الرأي في المسائل المعروضة على المجلس. الا انه ليس له حق التصويت اذا قرر المجلس التصويت على موضوع معروضاً عليه،وذلك انسجاما مع مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة،حيث ان الوزارة هي التي تتحمل المسؤولية امام البرلمان.

---

١ د.السيد صبري،مصدر سابق،ص١٩٥،د.محمد كامل ليلة،مصدر سابق،ص٧١٢.

٢ د.محمد كامل ليلة،مصدر سابق،ص٧١٢.

٣ نفس المصدر،ص٧١٣.

٤ يرى د.محمد كامل ليلة ان ذلك يستحسن،الا انه ليس بالامر الحتمي،مصدر سابق،ص٧١٣،ونرى ان ذلك يتقرر في الغالب من خلال النصوص الدستورية.

٥ يطلق عليه في بريطانيا وفرنسا(الوزير الاول)وفي المانيا(المستشار).