نشأة مجلس ألعموم وتطور اختصاص البرلمان:

لاحظنا ان المجلس الكبير لم يضم ابتداء سوى رجال الدين والأشراف الا انه في عام ١٢٥٤ حدث تطور هام في تركيبة المجلس حيث دعى الملك هنري الثالث(١٢١٦-١٢٧٢) فارسين عن كل مقاطعة للأشتراك في جلسات البرلمان اضافة الى اعضائه الاصليين.وتكررت هذه الدعوة مع اضافة ممثلين اثنين عن كل مدينة هامة. وعلى هذا النحو انعقد البرلمان النموذجي الذي يضم ممثلين لجميع طبقات ألأمة عام١٢٩٥م.هذا و قد دفع التباين في التفكير والمصالح بين اعضاء البرلمان الى انقسامه عام ١٣٥١م الى مجلسين هما مجلس اللوردات و مجلس العموم حيث يضم ألأول ألأشراف و الاساقفة في حين يضم الثاني نواب المقاطعات والمدن مع تقرير مساواة المجلسين في الاختصاص على ان تصدر القرارات بأغلبية كل منهما.

ان القول بوجود برلمان نموذجي عام ١٢٩٥لايعني اعتباره صاحب الاختصاص الاصيل في سن القوانين وانما بقى الملك هو صاحب الكلمة العليا في هذا الامر ولم يحصل البرلمان على سلطة التشريع كاملة الا بشكل تدريجي.واستخدم البرلمان وسيلتين مؤثرتين للوصول لذلك الهدف.هما.حقه في الموافقة على فرض الضرائب وتقديم العرائض والالتماسات.وقد استقر له ذلك فيما يتعلق بالوسيلة الاولى منذ عام١٢٩٧ وذلك استنادا الى القانون الذي اصدره ادوارد الاول اما بالنسبة للوسيلة الثانية (تقديم العرائض الى الملك) فهو حق مكفول لكل الافراد.ولما كان البرلمان لا يملك حق اقتراح القوانين فقد لجأ اعضائه لتلك الوسيلة بغية اقتراح القوانين اذ كانو يرفعوا الى الملك عرائضاً تتضمن القوانين المقترحة من قبلهم.وكان للملك الخيار في الموافقة من عدمه وهذا ما دفع اعضاء البرلمان الى استخدام حقهم في فرض الضرائب للضغط على الملك من اجل موافقته على طلباتهم.الا ان تلك الموافقة لم تكن سوى وعد من الملك قد لا يفي به.لذلك لجأ النواب الى التماس موافقته كتابة.او اناطة وضع القانون للجنة مؤلفة من بعض النواب واللوردات والقضاة.

إن استخدام هذه الوسائل لا يعني ضمان فاعليتها دائما ولكن مع ذلك يلاحظ ان القوانين التي صدرت في القرن الرابع عشر كانت بناء على عرائض مقدمة من اعضاء البرلمان.

وبعد ان اصبح حق البرلمان في اقتراح القوانين وفقا لهذا الاسلوب مألوفا لذا تقرر العدول عنه والسماح لأعضاء البرلمان ان يقدموا القانون المطلوب تشريعه بصيغة مشروع قانون (بدلا من تقديم مقترحات في صيغة عريضة او التماس) ثم يرفع الى الملك فإذا وافق عليه اصبح قانونا.وهكذا صارت السلطة التشريعية مناطة بالملك والبرلمان حيث لهما اقتراح القوانين وللملك في حالة تقديم الاقتراح من البرلمان حق الموافقة او الاعتراض.ومع اهمية ذلك التطور بالنسبة للبرلمان حيث اصبح شريكا في مباشرة السلطة التشريعية الا ان الملك ظل يتمتع بامتيازات يستطيع من خلالها تحجيم دور البرلمان ومن هذه الامتيازات ما يلي:-

١-سلطة الملك في اصدار اللوائح العامة.اذ ان موافقة البرلمان لم تكن وجوبية الا بالنسبة للقوانين.ولذلك لجأ الملوك الى استخدام هذه السلطة لتعطيل دور البرلمان.

٢-كان للملك ايضا سلطة الاعفاء من تطبيق القانون في بعض الحالات.مما ادى الى اهدار

قيمة القوانين وتجاهلها.فضلا عن ذلك كان ملوك (آل ستيوارت) يرون بأن لهم حق ايقاف تنفيذ القوانين.

٣-اضافة الى ما تقدم كان للملك القدرة في اضعاف دور البرلمان وذلك من خلال عدم دعوته للانعقاد.ويلجأ الملوك الى هذه الوسيلة عند عدم حاجتهم الى فرض ضرائب على المواطنين من خلال اتباعهم وسائل ملتوية للحصول على الاموال.

وظل الملوك يتمتعون بهذه الامتيازات التي تحد من سلطة البرلمان مما ادى الى حدوث منازعات وخلافات كثيرة مع البرلمان حتى وصل الامر الى حدوث نزاع مسلح بين (شارل الاول) والبرلمان وكانت نتيجته هزيمة الملك المذكور ومن ثم اعدامه واعلان الجمهورية بقيادة (كرو مويل) ولكن أعيد العمل بالنظام الملكي بعد وفاة (كرو مويل) الا ان الخلاف اندلع مرة اخرى بين البرلمان والملك.

مما ادى الى قيام ثورة١٦٨٨ التي كان من نتائجها عزل(جيمس الثاني) والمناداة بـ(وليم اورنج) ملكا.واعلان قانون الحقوق من قبل البرلمان وموافقة الملك الجديد عليه.وقد انهى هذا القانون امتيازات الملك وحد من تدخله في الوظيفة التشريعية للبرلمان حيث الغى حق الملك في الغاء القوانين او الاعفاء منها.واضعف سلطة الملك في اصدار اللوائح العامة.ومنع فرض الضرائب دون موافقة البرلمان. وبعد صدور قانون الحقوق حصل البرلمان على الاختصاص الاصيل له وهو حقه في سن القوانين.حيث اصبحت السلطة التشريعية بيد البرلمان المؤلف من مجلسين وهما مجلس اللوردات ومجلس العموم الذي يتم اختيار اعضائه عن طريق الانتخاب.

ثانيا:خصائص النظام النيابي:يتسم النظام النيابي بالخصائص الآتية:-

أ-وجود برلمان منتخب.

ب-النائب يمثل الامة.

ج-نيابة البرلمان عن الامة مؤقتة.

د-استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين(خلال فترة النيابة).

وسنتناول توضيح تلك الخصائص بإيجاز:

أ-وجود برلمان منتخب:

حيث يقوم النظام النيابي على فكرة النيابة بوجود هيئات تباشر مظاهر السيادة نيابة عن الشعب.ومن اهم هذه الهيئات البرلمان الذي يكون اعضائه منتخبون من قبل الشعب بغية التوفيق بين النظام النيابي والمبدأ الديمقراطي الذي يقرن السيادة بالشعب اضافة الى ذلك وجوب مباشرة البرلمان لسلطات فعلية وليست اسمية وبالاخص فيما يتعلق بالوظيفة التشريعية. ولذلك لا وجود لنظام النيابي اذا كان دور البرلمان استشاريا.ويرى جانب من الفقه ونحن نؤيده عدم جواز اضفاء صفة النيابة على الأعضاء الذين يدخلون البرلمان عن طريق التعيين او الوراثة حتى وان نص الدستور على ذلك(١).لتقاطع ما تقدم مع جوهر النظام النيابي وعدم

١ د.فؤاد العطار.المصدر السابق.٣٧٢.هذا ويلاحظ ان بعض الدساتير تخول رئيس الجمهورية سلطة تعيين عدد من الاعضاء في البرلمان.كما هو شأن الدستور العراقي المؤقت لسنة ١٩٦٤.المادة٦٤الفقرة ب وكذلك الدستور المصري لسنة ١٩٧١المادة٨٦منه.

انسجامه مع المبادئ الديمقراطية.

ب- النائب يمثل الامة:

اصبح من القواعد الاساسية في النظام النيابي ان النائب يمثل الامة كلها وليس دائرته الانتخابية.وقد ذهبت معظم النظم السياسية الحديثة الى تدوين هذا المبدأ في دساتيرها او في القوانين التي تنظم عمل البرلمان.حيث نص الدستور العراقي لسنة ١٩٢٥ على ذلك في المادة الثامنة والاربعين منه حيث (يعتبر النائب ممثلا للبلاد العراقية عامة لا لمنطقته التمثيلية خاصة)[١].مع الاشارة الى ان هذا المبدأ الذي بدأ في الانتشار بعد نجاح الثورة الفرنسية لم يكن مألوفا في الماضي.حيث كان النائب يعتبر ممثلا لدائرته الانتخابية فقط.مما ادى الى خضوع النائب لإرادة ناخبيه.وهذا ماكان معمولا به في انجلترا حيث كان التمثيل النيابي يأخذ شكل الوكالة الالزامية المعروفة في القانون المدني.وكان النواب يتلقون التعليمات من ناخبيهم.ويتحمل الناخبون مقابل ذلك نفقات النواب على ان يقدم النواب حسابا عن مهمتهم عند العودة.وظلت هذه الفكرة سائدة في انجلترا حتى عام ١٨٣٢ حيث صدر اول قانون للاصلاح الانتخابي[٢].وقد اخذ هذا القانون بمبدأ النائب يمثل الامة كلها وليس لناخبيه توكيله بشيء على سبيل الإلزام.

ويلاحظ ان الفكرة السابقة(النائب يمثل دائرته فقط)كانت مطبقة في فرنسا ايضا حتى قيام الثورة حيث اعلنت الجمعية التأسيسية في ١٨ حزيران ١٧٨٩ بطلان جميع التوكيلات الصادرة من الناخبين للنواب وكذلك نص دستور ١٧٩١ في المادة السابعة منه(النواب ليسوا ممثلين للأقاليم التي ينتخبون عنها.بل هم ممثلون للأمة جميعها.ولايمكن اعطائهم أي توكيل).

وقد استقر هذا المبدأ ونصت عليه جميع الدساتير الفرنسية اللاحقة وكذلك معظم الدساتير في العالم.ولعل من اهم فوائد هذا المبدأ تحرير النائب من ضغط الناخبين مما يتيح له ابداء آرائه بما يخدم الصالح العام ويرضي ضميره.حيث انه مسؤول مسؤولية مباشرة عن حماية الصالح العام والدفاع عنه بحكم ان القانون الذي يساهم في صنعه يتسم بالعموم ولا يخص دائرته الانتخابية فقط.

جـ-نيابة البرلمان عن الأمة المؤقتة:

ذكرنا ان النواب يمثلون الامة وهم مستقلون عن الناخبين خلال فترة النيابة وحتى يكون هناك توافق بين الموضوعين(تمثيل الامة والاستقلال في اتخاذ القرار)لابد ان يكون هذا التمثيل لفترة محدودة.حتى تستطيع الأمة صاحبة السيادة ان تراقب وتقيم اداء من يمثلها ومن ثم يعود لها امر تجديد الثقة في النائب او سحبها منه تبعا لأدائه خلال الفصل التشريعي المنصرم.

ويلاحظ ان تقدير مدة العضوية في البرلمان مسألة اعتبارية تختلف من دستور لآخر.الا ان الاتجاه الغالب في الدساتير الحديثة يجعل فترة العضوية في البرلمان متوسطة تتراوح بين اربع او خمس سنوات.وقد اخذ الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ بهذا الاتجاه حيث حدد فترة عمل مجلس النواب بأربع سنوات تقويمية[٣].

---

١ وهذا ما أخذ به قانون المجلس الوطني رقم٢٦ لسنة١٩٩٥في المادة الثالثة منه. ويلاحظ ان دستور العراق لسنة٢٠٠٥ لم يتضمن نصا يقرر ذلك صراحة الا ان ذلك لا يعني ان النائب يمثل دائرته وانما هو ممثل لكل الشعب العراقي انسجاما مع النظام النيابي.

٢ د.عصمت سيف الدولة.المصدر السابق.ص٨٣.

٣ الفقرة اولاً من المادة٥٤.

وهو ما اخذ به دستور العراق لسنة ١٩٢٥ايضا[١].

د-استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين:

تنحصر مهمة الناخبين في النظام النيابي بأختيار من ينوب عنه في مباشرة السلطة ولا يجوز لهم التدخل في اعمال البرلمان.اذ سبق وذكرنا إن النظام النيابي يقوم على اساس استقلال البرلمان عن الناخبين ومن ثم ينتهي دور الناخبين بأنتهاء عملية الانتخاب.

حيث يستقل البرلمان بمباشرة مظاهر السيادة المناطة به دستوريا خلال الفترة النيابية عن جمهور الناخبين.ولا يحق لهم الاشتراك في مباشرة أي مظهر من تلك المظاهر.فليس لهم حق اقتراح القوانين او الاعتراض عليها كم هو الحال في الديمقراطية شبه المباشرة كما سنرى لاحقاً.

هذا ومن الجدير بالاشارة ان العلاقة بين البرلمان والناخبين تحكمها اعتبارات سياسية وواقعية وبالتالي نرى عدم جدوى البحث عن تكييف لهذه العلاقة في النظريات القانونية مثل(نظرية الوكالة الالزامية.نظرية الوكالة العامة.و نظرية الانتخاب مجرد اختيار)[٢].

الفرع الثالث
الديمقراطية شبه المباشرة

تقوم الديمقراطية المباشرة على فكرة تولي الشعب لكافة مظاهر السيادة. حيث يتولى التشريع والتنفيذ والقضاء بنفسه دون وسيط.وعندما تبين للكافة ان ذلك ضربا من الخيال اتجهت الشعوب للأخذ بالنظام النيابي حيث يختار الشعب من ينوب عنه في ادارة شؤون الدولة. الا ان تطور الشعوب من الناحيتين السياسية والثقافية جعلها تشعر بابتعاد النظام النيابي عن الصورة المثلى للديمقراطية والتي تفترض مباشرة الشعب السلطة بنفسه.مما ادى الى المطالبة بتطوير النظام النيابي وذلك من خلال اشراك الشعب مع البرلمان في مباشرة مظاهر السيادة وبشكل فعلي.فظهرت الديمقراطية شبه المباشرة والتي تعني قيام الشعب بأنتخاب من ينوب عنه في تولي السلطة مع وجوب العودة الى الشعب في بعض القضايا الهامة ليتخذ فيها القرار بنفسه.

فالديمقراطية شبه المباشرة هي نظام وسط بين الديمقراطية المباشرة والديمقراطية النيابية حيث تقوم على وجود برلمان منتخب كما هو الشأن في النظام النيابي مع احتفاظ الشعب لنفسه ببعض مظاهر السيادة يمارسها وفقا لوسائل معينة يحددها الدستور.ويرى بعض الفقهاء ان الاخذ بالديمقراطية شبه المباشرة اكثر اتفاقا والديمقراطية السليمة وذلك لمشاركة الشعب بأهم الشؤون العامة مما يؤدي الى التخفيف من سيطرة الاحزاب السياسية على الناخبين.ويحول دون استبداد المجالس النيابية وكذلك تحقق الثبات والاستقرار اللازمين للنظام السياسي القائم[٣].

١ الفقرة ١من المادة٣٨.

٢ انظر في تفاصيل ذلك د.السيد صبري.المصدر السابق.ص٩٠وما بعدها.
د.فؤاد العطار.المصدر السابق.ص٣٧٥وما بعدها.د.ثروت بدوي.المصدر السابق. ص٢١٣وما بعدها.

٣ انظر في مزايا وعيوب الديمقراطية شبه المباشرة.د.السيد صبري.مصدر سابق.ص١١٦ومابعدها.د.فؤاد العطار.مصدر

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة:-

تتعدد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وتختلف في اهميتها وفقا للموضوع الذي تتصدى له فمنها ما يتصل بالوظيفة التشريعية(كاقتراح القوانين.الاعتراض عليها او الموافقة عليها)ومنها ما يتصل بمراقبة ادء الحكام ومن ثم تقرير مسؤوليتهم(كحل المجلس النيابي.عزل النائب.او عزل رئيس الجمهورية). وسنتناول دراسة ذلك بأيجاز.

اولاً:الأقتراح الشعبي:

ويراد به قيام الناخبين بأعداد مشروع قانون يعالج مسألة محددة ثم يعرض على البرلمان لمناقشته وفي الغالب يشترط الدستور توقيع عدد محدد من الناخبين على المشروع بغية مناقشته من قبل البرلمان.وقد لا يقدم الناخبون مشروع قانون كامل ومبوب وانما يقترحون فكرة او مضمون الموضوع الذي يراد تنظيمه بموجب تشريع.ويتولى البرلمان مهمة الصياغة القانونية.

ومن نافلة القول ان تحديد شكل المبادرة يترك تقديره للناخبين.لأن الدستور لا يشترط في الاقتراح الشعبي شكلية محددة ماعدا شرط ان يكون الاقتراح مقدم من قبل عدد من الناخبين.

هذا ويلاحظ ان الاقتراح الشعبي طبق في سويسرا وفقا لدستورها الصادر سنة ١٨٧٤(الملغي) وكذلك دستورها الصادر ستة١٩٩٨والنافذ سنة٢٠٠٠وكذلك دساتير المقاطعات السويسرية. الا ان الدستور ألاتحادي الجديد اجاز للناخبين اللجوء الى الاقتراح الشعبي في المسائل الدستورية دون التشريعية وذلك في الفصل الثاني منه(١).حيث اجازت المادة ١٣٨لمائة الف شخص متمتع بحق التصويت اقتراح مراجعة شاملة للدستور الاتحادي.على ان يقدم هذا الاقتراح للشعب للتصويت عليه.

وكذلك اجازة المادة ١٣٩من الدستور لمائة الف شخص متمتع بحق التصويت اقتراح مراجعة جزئية للدستور الاتحادي.ويمكن ان يأخذ الاقتراح شكل الصيغة العامة او ان يحتوي على نص التعديل المقترح.ولكن اذا لم يلتزم الاقتراح الشعبي بوحدة الشكل او الموضوع او بالقواعد الملزمة الخاصة بالقانون الدولي العام. يجوز للجمعية الاتحادية ان تعلن بطلان المبادرة كليا او جزئيا.

هذا وفي حالة تقديم اقتراح شعبي لغرض التعديل الجزئي وكان ذا صيغة عامة فللجمعية الاتحادية الموافقة او الرفض.فاذا وافقت وجب عليها اعداد نص المبادرة الجزئية وفقا للأقتراح ومن ثم تعرضه على الشعب والمقاطعات للتصويت عليه.اما اذا رفضت الجمعية الاقتراح الشعبي فعليها ان تقدمه للناخبين للتصويت عليه فاذا حصل على موافقة الشعب وجب عليها ان تقوم باعداد نص التعديل.

اما اذا كان الاقتراح يتضمن نص التعديل المقترح فيجب طرحه على الشعب والمقاطعات للتصويت عليه.على ان تعطي الجمعية الاتحادية توصيتها بقبول او رفض الاقتراح.وفي حالة رفضها يجوز لها تقديم اقتراح مضاد للتصويت عليه.

سابق.ص٣٦٠ومابعدها.

١ وهو نفس اتجاه دستور ١٨٧٤الا انه كان يعطي هذا الحق لخمسين الف شخص متمتع بحق التصويت.