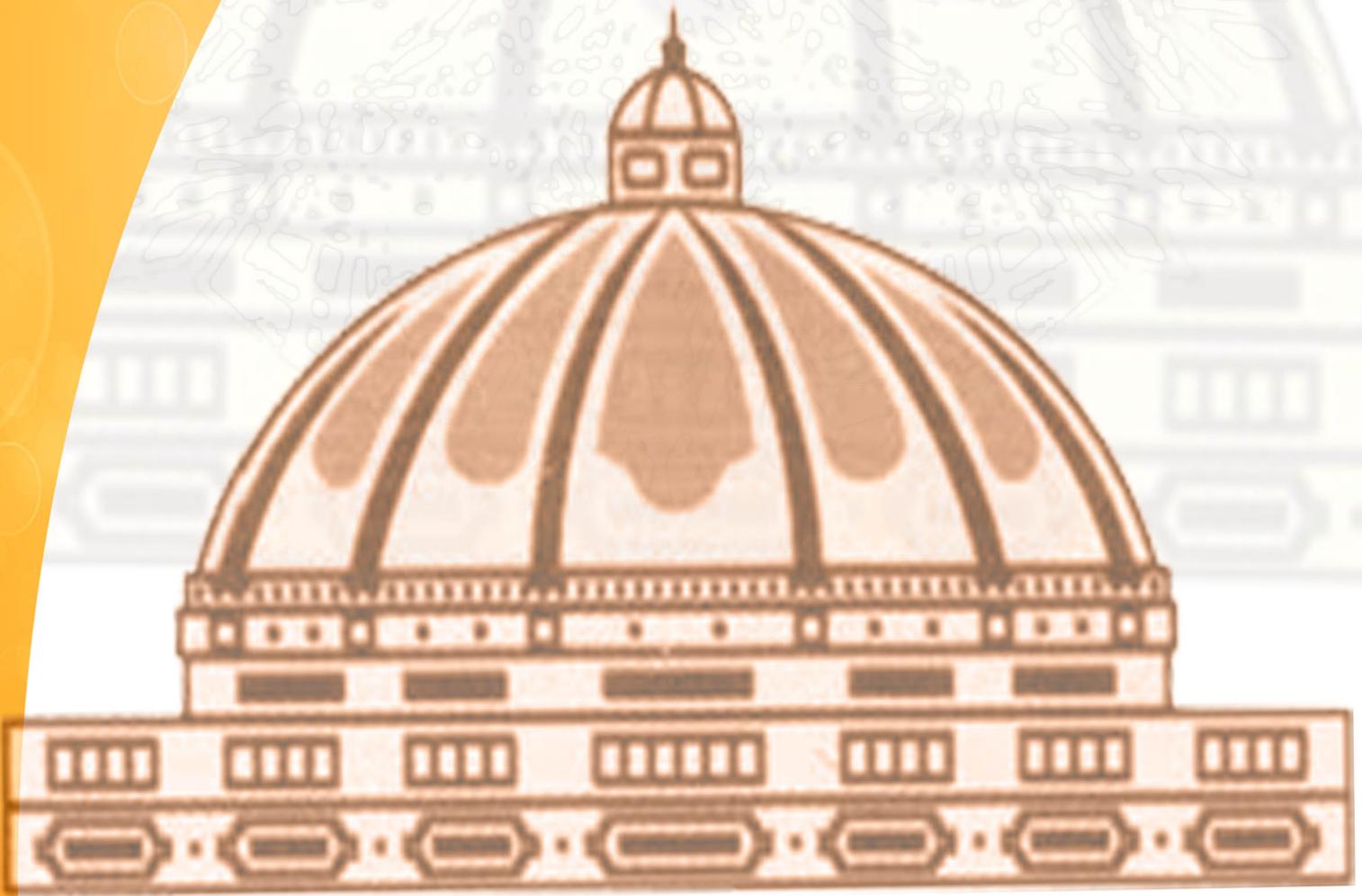


النظام البرلماني

البرلمان الإنجليزي نموذجًا



محمد لطفي زكريا الشيمي

جامعة القاهرة
كلية الاقتصاد والعلوم السياسية
دبلوم الدراسات البرلمانية

النظام البرلماني

البرلمان الإنجليزي نموذجاً

إعداد
محمد لطفي زكريا الشيمي
دبلوم الدراسات البرلمانية

٢٠٠٩

النظام البرلماني:

يقوم النظام البرلماني أصلاً على أساس التوازن والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. لذلك يعمل النظام البرلماني كأصل عام على تساوي كل سلطة من هاتين السلطتين مع الأخرى دون أدنى تبعية أو سيطرة لإحدهما على الأخرى. على أن هذا التساوي يعني من ناحية أخرى ضرورة تعاون السلطات، وذلك بتقرير علاقة متبادلة تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية^(١).

أي أنه النظام البرلماني، يقوم على أساس عدم الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فصلاً تاماً، بل يقوم على أساس إقامة نوع من التوازن بين السلطتين أساس المساواة بينهما، فلا غلبة لسلطة على أخرى كما هو الحال في الأنظمة الأخرى^(٢).

ويعد النظام البرلماني هو أكثر الأنظمة تطبيقاً في الديمقراطيات الغربية، ولقد ارتبط في نشأته بالتجربة البريطانية، التي أصبحت مثلاً تحتذيها دول أخرى. ولا يعني ذلك أن النظام البريطاني، صالح للتطبيق في كل زمان ومكان، لأن القاعدة في النظم السياسية أنها ليست بضاعة للتصدير، أو نبات ينقل من تربة إلى أخرى فيصيب نجاحاً^(٣).

تعريف النظام البرلماني

هو نظام الحكم الذي يقوم على قاعدة المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يكون أمر التوجيه السياسي للشئون العامة للدولة نتيجة تعاون كامل بين البرلمان ورئيس الدولة عن طريق الوزارة المسؤولة أما ممثلي الشعب^(٤).

(١) محمد نصر مهنا: تطور النظريات والمذاهب السياسية (القاهرة: درا الفجر للنشر والتوزيع)، ٢٠٠٦ ص ١٤٠

(٢) صبري محمد السنوسي: الدور السياسي للبرلمان في مصر - دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة "القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٥" ص ٢١

(٣) محمد بدران: النظم السياسية المعاصرة دراسة تحليلية مقارنة "القاهرة: درا النهضة العربية: ٢٠٠٣" ص ٤٣١

(٤) طعيمة الجرف: نظرية الدولة والاسس العامة للتنظيم السياسي في: محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص ٣٧-٣٨

تطور النظام البرلماني في بريطانيا.

مر النظام البرلماني في بريطانيا بثلاث مراحل هامة، تحول فيها النظام السياسي من نظام ملكي مطلق إلى نظام برلماني، هذه المراحل هي:

١- مرحلة الملكية المطلقة: حيث كان الملك هو المسئول الأول والأخير عن النظام السياسي بأجمعه. فهو الذي يضع القوانين، ويعين أعضاء السلطة التنفيذية ويختار القضاة، دون معقب على مشيئته.

٢- تبع ذلك ظهور مجلس، تحدي أعضاؤه، سلطات الملك المطلقة، إلى أن نجح في أن ينتزع من الملك سلطة التشريع، أي سن القوانين.

٣- وأخيرا انتهى الصراع بين الملك والمجلس لصالح هذا الأخيرة، حيث تحمل المجلس مسئوليات الحكم، وتحول إلى برلمان حقيقي، يتولى السلطات الفعلية والقانونية، ولم يعد للملك سلطاته التقليدية، فتحول إلى رمز للدولة، دون أن يتدخل في الممارسات الفعلية للسلطة. وبمعنى آخر أصبح البرلمان يضم الحكومة والمجلس النيابي معا.^(١)

خصائص النظام البرلماني

١- الفصل المرن بين السلطات مع ملاحظة ما يسمح به النظام البرلماني لنواب البرلمان بالاشتراك في المناصب الوزارية، وما يسمح به كذلك للوزراء من حضور جلسات البرلمان والاشتراك في مناقشاته، والوزير بصفته البرلمانية قد تقرر حق البرلمان في اختيار رئيس الدولة عن طريق انتخابه من قبل البرلمان، كما سبق القول عند الحديث عن طريق اختيار رئيس الدولة الجمهورية.

٢- ثنائية السلطة التنفيذية :

كما يتميز النظام البرلماني بثنائية السلطة التنفيذية أي أن السلطة التنفيذية في الدولة مقسمة بين رئيس الدولة والحكومة.

(١) محمد محمد بدران، مرجع سابق، ص ٣٣٤

وأما عن رئيس الدولة فإنه بغض النظر عن تسميته ملكا كان أم رئيسا، أي بغض النظر عن طريقة وصوله إلى الحكم، وبغض النظر عن طريقة اختياره إن تعلق الأمر بالجمهورية فقد يتم انتخابه عن طريق البرلمان أو عن طريق الشعب أو عن طريق الاثنين معا كما سبق القول فهون غير مسئول من الناحية السياسية عن أمور الحكم، ولا يمكن للبرلمان عزله، وهذا يفترض بطبيعة الحال أنه ليست لرئيس الدولة سلطات حقيقية، بل شرفية أو اسمية.

والطرف الثاني من السلطات التنفيذية هي الحكومة المتمثلة في مجلس الوزراء "الرئيس والوزراء"، والحكومة هي التي تتمتع بالسلطة الحقيقية في إدارة شئون الحكم، ومن ثم فهي مسئولة عن أعمالها أمام البرلمان^(١).

٣- تعاون السلطات:

يقوم النظام البرلماني على التعاون المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بمعنى أن تتعاون كل سلطة من هاتين السلطتين معا لأخرى. وذلك بقيام علاقة تربط التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية، وعلاقة تربط السلطة التنفيذية بالتشريعية من ناحية أخرى.

ومثال ذلك :

الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة: يسمح النظام البرلماني بمبدأ الجمع بين المناصب الوزاري وعضوية البرلمان. ولا جدال في أن مثل هذا الجمع بين المنصب الوزاري والمنصب النيابي يؤدي إلى تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في أداء مهمتها إذ يمكن الوزراء تم حضور جلسات البرلمان بصفتهن الرسمية، والاشتراك في مناقشات المجلس النيابي، والدفاع عن السياسة العامة للحكومة وعن أعمال كل وزارة على حدة، وكذلك الاشتراك في تقرير القوانين المختلفة^(٢).

(١) صبرى محمد السنوسى ، مرجع سابق ، ص ص ٢٢ - ٢٣ .

(٢) محمد نصر مهنا ، مرجع سابق ، ص ص ١٤٣ - ١٤٤ .

٤- سيادة رأي الأغلبية داخل البرلمان

سبق أن بينا الوزارة في النظام البرلماني تجسد التوازنات الحزبية داخل البرلمان، فمن الطبيعي أن يكون الحزب صاحب الأغلبية داخل البرلمان هو الذي يشكل الحكومة أو الوزارة، وفي نفس الوقت يستند إلى تلك الأغلبية في تمرير القوانين التي تسهم في جعل سياساته موضع التنفيذ^(١).

٥- المسؤولية السياسية للوزارة

المسؤولية السياسية للوزارة: لما كان يقع على الوزارة أصلا عبء مباشرة السلطة الحقيقية في ميدان السلطة التنفيذية. فإن الدساتير البرلمانية تعمل دائما على تقرير المسؤولية الوزارية بنوعها أي:

أ- المسؤولية الفردية التي يتحملها كل وزير على حدة نتيجة أعماله التي يباشرها في حدود وزارته.

ب- المسؤولية التضامنية لهيئة الوزارة بأجمعها التي تتقرر نتيجة السياسة العامة للوزارة أو نتيجة ما يباشره الوزراء من أعمال باعتباره رئيسا للوزارة بأجمعها.

ويجوز للمجلس النيابي أن يقوم بسحب ثقته من الوزير المسئول الذي يجب عليه في هذه الحالة أن يعتزل منصبه الوزاري، أو من هيئة الوزارة بأجمعها التي تسقط هذا بكامل أعضائها.

وتقرير هذه المسؤولية الوزارية بنوعها أي الفردية لكل وزير على حدة، والتضامنية لهيئة الوزارة بأجمعها أمام المجلس النيابي؛ ليحمل أقوى دليل على العلاقة الوثيقة التي تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية^(٢).

(١) جمال سلامة علي: أصول العلوم السياسية- اقتراب رافعي من المفاهيم والمتغيرات (القاهرة: دار

النهضة العربية، ٢٠٠٣) ص ٢٦٧

(٢) محمد نصر مهنا، مرجع سابق، ص ص ١٤٦-١٤٧

البرلمان الإنجليزي نموذجاً^(*) :

في القرن الثامن عشر قال Genevois de Lolme أن البرلمان الإنجليزي بمقدوره أن يفعل كل شيء عدا أن يغير الرجل لامرأة، ودلالة هذا أن البرلمان يمتلك كافة الصلاحيات في الدولة وينقسم البرلمان الإنجليزي إلى مجلسين هما: مجلس اللوردات، مجلس العموم.

(١) مجلس اللوردات House of Lords:

تشكيل مجلس اللوردات: يتكون مجلس اللوردات من أكثر من ١٠٠٠ عضو إما بالوراثة وإما معينون وذلك على النحو التالي:

- لوردات بالوراثة وهم اللوردات الحاملين لهذا اللقب بالميراث ويشكلون البنيان الرئيسي للمجلس وعددهم ٨٠٠ لورد.
- ٣ من أمراء الأسرة المالكة.
- ١٦ لورد ممثلين لاسكتلندا .
- ٩ من كبار القضاة يعينون لمدى الحياة ويعتبرون المحكمة العليا المنبثقة عن مجلس اللوردات.
- ٢٦ من كبار رجال الدين.
- ٦ لوردات ممثلين لأيرلندا.
- ٦ من النساء .
- وبمقتضى القانون البرلماني الصادر في ١٣ نوفمبر سنة ١٩٥٨ من حق التاج أن يمنح لقب لورد لبعض الشخصيات العامة لمدى الحياة، ويبلغ تعدادهم حالياً أكثر من مائة لورد.

(*) تم الاعتماد بصفة أساسية في هذه الجزئية على كل من:

- صلاح الدين فوزي: البرلمان ، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩٤) ص ص ٤٩ - ٥٥ .

- يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة ، (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٨١) ص ص ٢٠٩ - ٢١٤ .

اختصاصات مجلس اللوردات:

في الأصل كان يتمتع مجلس اللوردات بنفس اختصاصات مجلس العموم فكان من الضروري موافقة المجلسين لإصدار أي قانون حتى إصدار قانون في عام ١٩١١ والذي بمقتضاه أصبح مجلس اللوردات لا يملك أية صلاحيات إزاء القوانين ذات الصبغة المالية.

وبيان ذلك أنه في سنة ١٩٠٩ رفض مجلس اللوردات الموافقة على قانون الميزانية الذي سبق أن أقره مجلس العموم وكان ذلك لأول مرة منذ سنوات طويلة مضت، وكانت تلك الميزانية تعتبر بمعايير وقتها ميزانية تقدمية بشكل واضح إذ كان تفرض ضريبة على الدخل وعلى الشركات وعلى ملكية المناجم، ولما كان أعضاء مجلس اللوردات هم في مقدمة من سينتأثر بتلك الضرائب فإنهم - وخلافاً لما جرى عليه العمل من قبل - عارضوا تلك بأغلبية ٣٥٠ صوتاً ضد ٧٥.

وكان لا بد من الرجوع إلى الناخبين فحل مجلس العموم وأجريت انتخابات جديدة لمعرفة موقف الرأي العام وهل هو في صف الحكومة ومجلس العموم وبذلك يقر الميزانية، أم أنه في صف مجلس اللوردات، وجاءت نتيجة الانتخابات لصالح الحكومة ومجلس العموم لذلك رضخ أخيراً مجلس اللوردات ووافق على الميزانية.

وكانت الخطوة الطبيعية بعد ذلك التفكير في قانون دستوري يحدد سلطات مجلس اللوردات، وجرت محاولات للتوفيق بين وجهات النظر المتعارضة في هذا الشأن ولكن تلك المحاولات لم تصل إلى نتيجة واستقالت الحكومة القائمة وأجريت انتخابات جديدة في ١٠ ديسمبر ١٩١٠ وكانت المسألة الرئيسية المعروضة على الناخبين هي موضوع مجلس اللوردات وضرورة تعديل الوضع الدستوري تعديلاً من شأنه تحديد وإنقاص اختصاصات ذلك المجلس. وجاءت الانتخابات الجديدة تدل على اتجاه الرأي العام وموافقته على ضرورة تحديد سلطة مجلس اللوردات، وانتهى الأمر إلى صدور قانون ١٩١١ الذي وافق عليه مجلس اللوردات نفسه - تحت كثير من الضغوط - بأغلبية ١٣١ ضد ١١٤ صوتاً.

أما بشأن مشروعات القوانين الأخرى فإن مجلس اللوردات يملك حيالها حق اعتراض توقيفي *Suspensif Veto*؛ أي أن مجلس اللوردات يملك تأجيل إصدار القانون لفترة أقصاها سنة، ولذلك فإن دور مجلس اللوردات في النظام البريطاني محدد⁽¹⁾.

ففي عام ١٩٤٩ تبنت حكومة العمال مشروع قانون من مقتضاه أصبح من حق مجلس اللوردات مباشرة حق الاعتراض التوقيفي تجاه مشروعات القوانين لمدة دورتين برلمانيتين فقط وبحد أقصى عامًا واحدًا.

كما أن مجلس اللوردات يمارس اختصاصًا قضائيًا بواسطة تسع من القضاة أعضاء في هذا المجلس ويعتبر هذا التشكيل بمثابة محكمة الاستئناف العليا في النظام القضائي الإنجليزي.

(٢) مجلس العموم *House of Commons*:

تشكيله: يتكون مجلس العموم من ٦٥٠ عضوًا منتخبين لمدة خمس سنوات متصلة، واعتبارًا من عام ١٨٢٦ سمح للكاثوليك بالانضمام لهذا المجلس، كما منح هذا الحق لليهود اعتبارًا من عام ١٨٥٩. ويتم انتخاب أعضاء مجلس العموم بالاقتراع العام المباشر الفردي. وكل مواطن إنجليزي بالغ من العمر ٢١ عامًا من حقه الترشيح لعضوية هذا المجلس رجلاً كان أم امرأة.

اختصاصات مجلس العموم:

(أ) حق اقتراح القوانين، ومناقشة مشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة.

- وجدير بالذكر أن إجراءات إصدار القوانين في النظام الإنجليزي تمر بالمراحل الآتية:
- ١- صياغة مبدئية للقانون.
 - ٢- المرحلة الثانية للصياغة وذلك في إطار مناقشة عامة تدور في المجلس.
 - ٣- مناقشات تجرى في إطار اللجان المتخصصة في المجلس.
 - ٤- مناقشة التقرير النهائي باللجان المتخصصة.
 - ٥- المرحلة الثالثة لصياغة مشروع القانون.
 - ٦- عملية التصويت على مشروع القانون والموافقة عليه بمعرفة مجلس اللوردات.
 - ٧- التصديق والإصدار الملكي للقانون.

(١) إكرام بدر الدين: مؤسسات برلمانية مقارنة، مجموعة محاضرات أقيمت على طلاب دبلوم الدراسات البرلمانية، جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٩.

(ب) الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية : والتي من مظاهرها حق توجيه الأسئلة للحكومة وأيضاً حق تأجيل مناقشة بعض الموضوعات المقدمة من الحكومة.

اللجان التي يضمها مجلس العموم:

(١) **اللجنة العامة:** وتختص هذه اللجنة بصفة أساسية بالمسائل المالية، وعلى وجه الخصوص موضوع الميزانية.

- **اللجان الدائمة:** وهي متعددة مثل لجنة الأمن ولجنة العمل ولجنة السياسة الخارجية، وكل لجنة من هذه اللجان تضم في عضويتها خمسون عضواً مقسمون على النحو التالي: عشرون عضواً دائماً، وثلاثون عضواً مؤقتاً.

- **اللجان المختارة:** وهي التي يتم تشكيلها بمناسبة وجود شكاوي مقدمة للمجلس أو بمناسبة تحقيقات تجرى في الجهاز الحكومي.

- **اللجان المشتركة:** وهي اللجان التي تضم في عضويتها أعضاء سواء من مجلس اللوردات أم من مجلس العموم، وهي تضطلع بمهمة فحص أي موضوع ذي صفة عامة يخص كلا المجلسين.

- **لجان دورة المجلس:** وهي التي يعهد إليها بالمهام الإجرائية وتنظيم جدول أعمال المجلس.

ويمر المشروع عادة في مجلس العموم بالخطوات التالية:

يخطر المجلس بالمشروع ثم يقرأ المشروع قراءة أولى وقراءة ثانية ثم يحال بعد ذلك إلى لجنة من لجان المجلس ثم يعاد عرضه على المجلس بتقرير من اللجنة ثم يقرأ مرة ثالثة ثم يصوت عليه المجلس وبعد ذلك يحيله إلى مجلس اللوردات حيث يمر بنفس الخطوات.

فإذا وافق مجلس العموم ولم يعترض مجلس اللوردات فإنه يختم بخاتم الملك (أو الملكة) ويصبح قانوناً نافذاً. وقد جرى العمل على ضرورة أن يوافق التاج منذ زمن طويل، بمعنى أن مجرد حق اعتراض التاج لم يعد وارداً في الحياة الدستورية في بريطانيا منذ أمد بعيد.

النظام الحزبي^(١).

والحقيقة أن النظام السياسي في المملكة المتحدة لا تكتمل صورته إلا إذا أخذنا في الاعتبار التنظيم الحزبي في تلك البلاد، ورغم أنه لا يوجد قيود على إنشاء الأحزاب فإنه لا يوجد إلا حزبان رئيسيان يتنازعا الأغلبية البرلمانية ومن ثم يتنازعا الحكم وهما حزب العمال وحزب المحافظين، وقد كان الحزبان المسيطران في القرنين الثامن عشر والتاسع عشر هما حزب المحافظين وحزب الأحرار، إلا أن حزب الأحرار تراجع من على مسرح الحياة السياسية في بريطانيا وحل محله حزب العمال الذي يقوم أساساً على النقابات وصغار الموظفين وأصحاب الحرف، على حين يستند حزب المحافظين على رجال المال والصناعة وملاك العقارات، ويكاد الحزبان أن يكونا متقاربي القوة ولذلك فإن كلاً منهما لا يتمتع عادة في مجلس العموم بأغلبية ضخمة، كذلك فإن ذلك يؤدي إلى قوة المعارضة وجعلها ذات وزن خطير في الحياة البرلمانية.

(١) يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة ، (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٨١) ص ص ٢٠٩

قائمة المراجع

- (1) إكرام بدر الدين: مؤسسات برلمانية مقارنة، مجموعة محاضرات أقيمت على طلاب دبلوم الدراسات البرلمانية ، (جامعة القاهرة: كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ٢٠٠٩) .
- (٢) جمال سلامة علي : أصول العلوم السياسية- اقتراب واقعي من المفاهيم والمتغيرات (القاهرة: دار النهضة العربية، ٢٠٠٣)
- (٣) صبري محمد السنوسي: الدور السياسي للبرلمان في مصر- دراسة مقارنة في ضوء نظم الحكم المعاصرة (القاهرة : دار النهضة العربية، ٢٠٠٥)
- (٤) صلاح الدين فوزي : البرلمان ، دراسة مقارنة تحليلية لبرلمانات العالم (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٩٤)
- (٥) محمد بدران : النظم السياسية المعاصرة دراسة تحليلية مقارنة (القاهرة : دار النهضة العربية ، ٢٠٠٣)
- (٦) محمد نصر مهنا : تطور النظريات والمذاهب السياسية (القاهرة: دار الفجر للنشر والتوزيع ، ٢٠٠٦) .
- (٧) يحيى الجمل: الأنظمة السياسية المعاصرة ، (القاهرة : دار النهضة العربية ، ١٩٨١) .