

الفصل الأول

التطور النظري و التاريخي

لمبدأ التمثيل.

المبحث الأول : مبدأ التمثيل في الحضارات القديمة.

المبحث الثاني : مبدأ التمثيل في الإسلام.

المبحث الثالث : مبدأ التمثيل في أوروبا.

الفصل الأول : التطور النظري و التاريخي لمبدأ التمثيل.

لقد عرف مبدأ التمثيل تطورات كثيرة و تغييرات جذرية على امتداد الحضارات المتعاقبة، كان أولها الحضارة اليونانية التي فتحت مجالا واسعا للحريات، ساهم بطريقة مباشرة في ظهور مبدأ التمثيل في صورته و أشكاله المناسبة لطبيعة الدولة التي سادت في تلك الفترة، و بدرجة أقل اتجهت الحضارة الرومانية التي لم تعر اهتماما كبيرا للحرية آخذة في عين الاعتبار سلبيات التجربة اليونانية.

و قد كان للحضارة الإسلامية دورا كبيرا في تعمق مبدأ التمثيل و هذا من خلال تعاليم الدين الإسلامي الحنيف التي فتحت المجال لانتشار كل أشكال الحريات، من حرية التعبير إلى الاختيار إلى التفكير، و هذه تمثل بصمات ساهمت في انتشار مبدأ التمثيل ، و رغم كل هذه التطورات فإن الفضل في تشكل طرق التمثيل الحالية يعود إلى الحضارة الأوروبية، و بالتحديد إلى مساهمات بريطانيا التي كانت مهد التجربة النيابية التي تطورت بعد ذلك بشكل كبير إلى أن وصلت إلى ما هي عليه الآن. و هذا ما سنحاول توضيحه في هذا الفصل من خلال متابعة التطور التاريخي و النظري لمبدأ التمثيل و تحليل أبعاده المختلفة .

المبحث الأول : مبدأ التمثيل في الحضارات القديمة.

لقد ساهمت الحضارات القديمة في ظهور مبدأ التمثيل الذي أخذ الشكل المباشر في كثير من الأحيان، و بحكم أن أكثر الحضارات بروزا في هذا المجال الحضارة اليونانية و الحضارة الرومانية ، فإن تركيزنا سوف ينصب عليهما، و هذا بمراعاة التطور التاريخي المرتبط بالظاهرة.

أولا : عند اليونان:

لقد شكلت الحضارة اليونانية مصدرا من المصادر التاريخية البارزة في ظهور و انتشار مبدأ التمثيل، و قد كان لها أثر في تطور الممارسة الديمقراطية و انتشارها على مر الأزمان. في هذا الصدد يقول المفكر جورج شفالیه George Chvalier في كتابه النفس اليونانية: "إن النور الذي وصلنا من اليونان القديمة ليس هو وحده الذي ينير العصور الحديثة، و لكن كان من الصعب بدونه استيعاب الحضارة و الأفكار الأوروبية و فهمهما"⁽¹⁾.

انطلاقا من هنا فإن هذه الحضارة كانت مليئة بالمبادرات الفكرية و العملية، إذ أن المفكرين اليونانيين أسهموا بشكل متميز في معالجة الفكر السياسي و إثرائه، حتى أن القرن الرابع قبل الميلاد كان علامة بارزة على طريق الفكر السياسي.

تعلق اليونانيون بمبدأ الحرية، و هذا يرجع بالدرجة الأولى إلى رغبتهم في تدعيم كيان مدني و خلق الروح الوطنية لدى كل اليونانيين، و كان للمفكرين السياسيين دور كبير في ذلك من خلال سعيهم الدائم إلى

(1) مارسيل بريلو ، جورج شفالیه ، تاريخ الأفكار السياسية ، بيروت: الأهلية للنشر و التوزيع ، 1993،

الحصول على النموذج الأمثل⁽¹⁾. و من بين هؤلاء المفكر سولون (638 ق.م -559 ق.م) الذي اشتهر بقوانينه الجديدة التي أدخلها على أثينا و غير بها مجرى الأحداث، فقد تضايق سولون من حكم الطبقة النبيلة و احتكارها السلطة، و لذلك قرر أن يجعل أساس المشاركة في الحكم مقدرة الفرد على الملكية، و تسديد الضرائب للدولة بدلا من الاعتماد على النسب و شرف الأسرة⁽²⁾. و مع ذلك فإن سولون رغم تطرقه إلى تصورات جديدة ، إلا أنها تبقى قاصرة و لا يمكن لها أن تبني ديمقراطية محكمة.

لهذا جاء بعده سقراط بأفكار مغايرة ، إذ اشتهر بعبارته المعروفة "الفضيلة هي المعرفة" و هي تعني أن الإنسان يرتكب الأخطاء و يقوم بأعمال الشر لأنه جاهل، و لا يتمتع بالقسط الكافي من العلم و المعرفة لإصدار الأحكام العادلة، فالمعرفة تجعل الإنسان عفيف. و عموما فإن مساهمة سقراط السياسية في وضع أسس المدينة الفاضلة لا يمكن فصلها عن إنتاج و إسهام تلميذه أفلاطون لأنه زوده بالأفكار الرئيسية و الاعتبار السياسية التي تسود دولة المدينة الفاضلة⁽³⁾.

كنتيجة لهذا حاول أفلاطون في بداية الأمر أن يرسم صورة للدولة كما يجب أن تكون من خلال نظريته لمدينته الفاضلة. و ذهب أفلاطون في كتابه القوانين إلى أن توزيع السلطة يكون على عدة هيئات هي أولا مجلس السيادة المكون من عشرة أعضاء يهيمنون على دفة الحكم وفقا

(1) فتحية النبراوي ، محمد نصر مهنا، تطور الفكر السياسي في الإسلام ، الجزء الأول، القاهرة: دار

المعارف، 1982. ص 42 .

(2) نفس المرجع ، ص 43.

(3) Jean touchard , Histoire des idées politiques, Paris :presse universitaire, 1959, p30.

للدستور، ثانياً جمعية تضم الحكماء مهمته الإشراف على التطبيق السليم للدستور، ثالثاً مجلس شيوخ منتخب مهمته التشريع، رابعاً هيئة لحل المنازعات التي تقوم بين الأفراد، خامساً هيئات البوليس و أخرى للجيش مهمتها الحفاظ على الأمن، و سادساً هيئات تنفيذية و تعليمية⁽¹⁾.

من خلال هذا التوزيع حد أفلاطون و قسم الناس إلى ثلاثة أقسام و طبقات رئيسية، العقلاء و خصهم بالحكم، الأشداء و خصهم للحرب و القتال، و المنتجين من زراع و صناع و مهمتهم الإنتاج.

و بهذا فإن أفلاطون يضع السلطة بيد الفلاسفة الذين اعتبرهم أصحاب العقول الذهبية و الأفكار النيرة الذين يهتدون حسه إلى الخير بهذه الملكة الجبارة التي منحت لهم ملكة العقل⁽²⁾، و عيه فإنه يتوصل من خلال كل ما سبق إلى نظرية جديدة مفادها أن السلطة و الديمقراطية لا تقوم على حكم الأكثرية بل الأقلية النيرة التي تملك من المؤهلات ما يمكنها من ممارسة الحكم.

و بحكم قصور وجهة نظر أفلاطون، جاء بعده أرسطو (384 ق.م-322 ق.م) ليعطي نظرة أكثر بعداً و عمقا لمبدأ التمثيل و هذا في الكثير من كتاباته التي كان أهمها "السياسة" و الذي سعى من خلاله البحث في المدينة الدولة.

فأرسطو لم ينصرف إلى وضع تصميم مثالي للدولة لأنه يؤمن بأن المثل العليا لا تعيش إلا في الخيال، و لن يمكن لها أن تتحقق على الواقع، لذلك اكتفى بأن يأخذ الدساتير الفاسدة و حاول تصحيحها، و التقليل من

⁽¹⁾ سعيد بوشعير، القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، الجزء الثاني، الجزائر: المؤسسة الوطنية

للكتاب، 1986، ص33.

⁽²⁾ م جونز، الديمقراطية اللاتينية، ترجمة عبد المحسن الحشاش، القاهرة: الهيئة المصرية للكتاب، بدون سنة، ص8.

عيوبها، فأرسطو يرى كأستاذة أفلاطون أن أشكال الحكم ثلاثة، الحكم الملكي و الأرستقراطي و الديمقراطي، إلا أنه يأخذ بالديمقراطية و بالتحديد يأخذ منها حكم العدد الكبير ليضيف إليه صورة للكيفية ، للأقلية الممتازة مأخوذة من الأرستقراطية، و يجمع هذا إلى ذلك ليخرج بنظام جديد هو حكم الأكثرية يعتقد أرسطو أنه يحقق مصلحة الجميع⁽¹⁾. فالحكم الديمقراطي إذن هو الأكمل و الأحسن لأنه من جهة يمنح الأفراد فرصا متساوية و يسير الأمور حسب قوانين تتال موافقة الأمة، و من جهة ثانية لأنه قائم على دستور تحدد فيه الصلاحيات لكل حكومة و توضح حقوق المواطنين.

و يمكن تلخيص الأسباب التي جعلت أرسطو يثق في الحكم الدستوري و لا يثق في الحاكم الفيلسوف كما ذهب إلى ذلك أفلاطون فيما يلي⁽²⁾:

- 1- أن القوانين تعد عادة لتحقيق العدالة الاجتماعية و ليس لخدمة طبقة معينة و الدستور يحمي المصلحة العامة من القوانين الارتجالية.
- 2- الدستور شبيه بوثيقة منهجية للعمل بالنسبة لكل حكومة، و بذلك يتسنى للمواطنين أن يعرفوا نوعية القرارات التي تطبق عليهم في حالة ما يواجهونها ، و بالتالي تطمئن نفوسهم.
- 3- أن حكم القانون مفيد من الناحية الديمقراطية للحكم، و ذلك أن الدستور الذي يوافق عليه أبناء الدولة يعطيهم عادة الارتياح النفسي

(1) حنين حاتم، النظم البرلمانية ، ، جامعة دمشق : كلية الحقوق، 1954، ص10.

(2) فتحة النراوي، مرجع سابق ، ص51.

و الشعور الوطني بأنهم اختاروا بأنفسهم المسؤولين على مصير الشعب نظرا لكفاءتهم و رضا الأمة عنهم.

انطلاقا من هذا فإن أرسطو يرى بأن أحسن نظام تتبناه دولة المدينة هو الذي تتحقق فيه ثلاثة هيئات رئيسية هي الجمعية العامة أو مجلس تنفيذي يتولى الإشراف على الأمور العامة للدولة و يقضي في المسائل الهامة، ومجلس تطبيق الأمن و تحقيق الاستقرار و يقوم بها الولاية و هيئة قضاء تتكفل بالبت في أمور العدالة و محاكمة الأفراد الذين يحاولون اختلاس أموال الدولة أو خرق القوانين العامة ، فهو بذلك يرى بأن أحسن وسيلة لإقامة دولة مدينة تكمن في توزيع السلطة فيما بين هيئات مختلفة⁽¹⁾. و لهذا وجدت آرائه معارضة من طرف مفكرين آخرين من بينهم هوميروس الذي رأى أن السلطة المتعددة الرؤوس غير مقبولة، كما دعى للعمل على مبدأ الحاكم الواحد و هو الملك الذي تعطيه حسبه الآلهة السلطة و الصولجان⁽²⁾. إلا أن آراء هوميروس عارضها التطبيق الفعلي للنموذج الأغريقي، و عارضها أيضا مفكرون كثيرون من بينهم هيرودوتوس و هيبو دام و غيرهم كثيرون لا يشكلون مع ما توصلوا إليه من آراء سياسية سوى القليل من ثروة علمية فلسفية قديمة عند الإغريق تدعمت بنماذج راقية في الميدان كانت تعبيرا على وجود آليات للتمثيل منذ القدم.

فالحضارة الإغريقية القديمة كانت تتكون من مجموعة مدن يطلق عليها اسم " دول المدينة" و كانت هذه المدن منتشرة في جبال اليونان

(1) مارسيل بريلو ، مرجع سابق ، ص17.

(2) سنوا شاتليه ، أوليفيه دوهاميل، معجم المؤلفات السياسية (ترجمة محمد عرب صاصيلا) ، القاهرة: المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر، 1997، ص50.

ووديانها و سواحلها، و في الجزر القريبة منها، و لجميع دول المدينة نظرة اجتماعية و دينية واحدة، و ترجع في نشأتها إلى أصل واحد.

من مميزات المجتمع اليوناني أيضا الصراع الطبقي ، إذ كان المجتمع منقسما إلى ثلاثة طبقات اجتماعية، لكل واحدة ميدان نشاطها الخاص بها، فتتكون الطبقة الأولى من المواطنين الأحرار و كانت تستحوذ على الحكم و تشرف على تسيير إدارة المدينة، بحيث أن كل فرد يتكفل بمهمة معينة حسب مقدرته و مؤهلاته العلمية⁽¹⁾. و تجدر الإشارة أن صفة المواطنة كانت تعتبر امتياز يكتسب بالمولد، و يتيح لصاحبه حق المشاركة في الحياة السياسية، فيشارك في الاجتماعات العامة.

أما الطبقة الثانية ، فهي طبقة الأجانب ، و هم الذين أقاموا فيها بقصد تنشيط التجارة الخارجية أو بعض الحرف اليدوية الفنية، و أهم سماتهم أنهم أحرار لا تتحكم في مصيرهم أو تستعبدهم النخبة الحاكمة ، إلا أن القوانين المحلية لم تكن تسمح لهم باكتساب الجنسية، و عليه فلم يكن لهم الحق في المشاركة في الحياة السياسية.

أما الطبقة الثالثة فهي طبقة العبيد ، و هي أقل الطبقات مرتبة فكانت تقوم بالأعمال لترضية و إشباع رغبات طبقتي الأحرار و الأجانب، و كانت محرومة من الحقوق السياسية⁽²⁾. و من المفارقات الغربية أن الأفراد البسطاء الذين لا ينتمون إلى عائلات ثرية أو عريقة في المجد كانوا يعتبرون مجرد أرقاء يستخدمون أدوات طيعة في أيدي العائلات و الأسر العريقة.

(1) بطرس غالي، مدخل إلى علم السياسة ، القاهرة :مكتبة مدبولي ، 1986، ص35.

(2) نفس المرجع ، ص27.

من النماذج الراقية لدولة المدينة أو غيرها أثينا التي كانت من المدن ذائعة الصيت في المجتمع اليوناني، و قد عرفت تطبيقاً لمبدأ التمثيل في إطار الصورة الأولى للديمقراطية و هي الديمقراطية المباشرة، فكان الأفراد يحضرون الاجتماعات العامة، و يختارون بأنفسهم القادة الأكفاء ليقوموا بالأدوار السياسية، و قد اعتبر تطبيق أثينا للديمقراطية تطبيق عكس تطور معين في الفكر في تلك الفترة، في هذا الصدد يقول المفكر باريكليس Barclis: "إن نظامنا المطلق في أثينا يستحق عن جدارة لقب النظام الديمقراطي حيث السلطة في يد الأكثرية، بل الغالبية و ليس في يد الأقلية الضئيلة من الحاكمين و هي الميزة الأولى للديمقراطية"⁽¹⁾، و يذهب باريكليس أبعد من هذا حيث يقول: "إن ديمقراطيتنا تركز إلى مبدئين أساسيين الأول هو المساواة أمام القانون. الثاني حرية التعبير عن الرأي، أما المساواة فإنها تشمل المساواة المدنية و السياسية وفقاً للقوانين، و الركيزة الأساسية هي الخضوع لهذه القوانين، لتطبق على الجميع لأن الديمقراطية هي نظام قانوني و نظام مساواة...إن المساواة أمام القانون تعني الحق في التعبير عن الرأي، فلنعبّر عن رأينا سعياً وراء المصلحة"⁽²⁾.

إن المتصفح للنظام السياسي لدولة المدينة و بالتحديد لنموذج أثينا، يجد أن مبدأ التمثيل كان موجوداً و مطبقاً، و لكن تطبيقه لم يكن عاماً، و على العموم فإن التنظيم السياسي لدولة أثينا كان يقوم على الهيئات التالية:

(1) مارسيل بريلو، مرجع سابق، ص 24.

(2) نفس المرجع، نفس الصفحة.

1- المؤتمر العام أو الجمعية العامة (Eclesia) ، و قد كانت تضم جميع المواطنين الأحرار الذين ولدوا من أبوين أثينيين، و الذين لهم الحق في مباشرة الحقوق السياسية ، و يفوقون سن العشرين سنة. و هذا المؤتمر عبارة عن اجتماع عام للمدينة، و قد كان أعضائه يجتمعون عشرة مرات في السنة ، كما يمكن أن يعقد دورات استثنائية غير عادية و هذا بطلب من مجلس الخمسمائة⁽¹⁾ .

يختص هذا المؤتمر في النظر في جميع المسائل الكبرى، من تشريع و انتخابات و جيش و دبلوماسية و سلم و حرب و شؤون مالية. كما يضمن هذا المجلس حرية المناقشات ، إذ يحق لكل مواطن حر أن يأخذ الكلمة أو بتقديم باقتراح نص جديد أو إجراء تعديل عليه⁽²⁾. و هذا يمثل الصورة الأولى للديمقراطية و هي الديمقراطية المباشرة.

2- الهيئات التمثيلية (المجلس النيابي): في هذا المجال فإن اليونانيين ابتكروا وسائل سياسية للتمثيل، فقد أوجدوا هيئات منتخبة واسعة تسمح بتمثيل جميع طوائف المواطنين، و منحوها سلطة العمل نيابة عن الشعب، و من هذه المجالس :

أ-مجلس الخمسمائة : و هو ممثل بكل القبائل المشكلة لأثينا و عددها عشرة قبائل، فكل قبيلة تمثل بخمسين مندوبا عنها، و بحكم أن هذا العدد كبير جدا لا يمكن أن يؤدي الغرض، فقد اتفقت القبائل أن يكون التمثيل بالتناوب و هذا بإعطاء كل عشر السنة مهمة تسيير المجلس لخمسين

⁽¹⁾ اسماعيل المهدي ، معنى الديمقراطية في الإيديولوجية الجديدة، القاهرة : دار المعارف ، 1990، ص67.

⁽²⁾ Jean Touchard, Op.cit, p80.

عضوا فقط⁽¹⁾. و هذا كي يتاح للجميع فرصة القيام بحكم أئينا خلال عام كامل، و هذا مع تجدد رئاسة اللجنة كل يوم.

لهذا المجلس صلاحيات كبيرة و هامة أهمها اقتراح القوانين و المواضيع التي تقدم إلى الجمعية العمومية في شكل اقتراحات لدراستها و الموافقة عليها، إجراء الاتصالات السياسية مع البعثات الأجنبية و اتخاذ القرارات الإلزامية باسم الجمعية العمومية ، القيام بالسلطة التنفيذية نيابة عن المؤتمر العام، مراقبة أعمال القضاة و اتخاذ أي إجراء ضدهم في حالة عدم احترامهم للقوانين، و أخيرا الإشراف على مالية الدولة و ميزانيتها و إدارة الممتلكات العامة⁽²⁾.

ب-مجلس القواد العشرة : و قد كان يشكل الهيئة التنفيذية، و قد سمي بهذا الاسم لأن كل قبيلة من قبائل أئينا العشرة تختار قائد أو حاكما عنها لمدة سنة واحدة. و هؤلاء القادة يتراأسون المجلس العام، و يقدمون النصائح ، إلى جانب تنفيذ القرارات التي تتخذ من طرف المجلس العام أو الجمعية العمومية كما يتكفلون بمتابعة الأمور الأمنية و العسكرية⁽³⁾ .

3 -المحاكم: وهي تعتبر من الأسس الرئيسية للنظام الديموقراطي في أئينا، و هي لا تتشابه مع المحاكم الحديثة من حيث الاختصاصات و لا طريقة التكوين و لا العدد ، إذ أن عدد قضاة المحاكم يتراوح بين مائتين و واحد (201) و خمسمائة و واحد (501) ، و في بعض الأحيان يتعدى هذا الرقم . و يتم اختيار القضاة عن طريق الهيئات المحلية ، و هم لا

(1) فتحية النراوي ، مرجع سابق ، ص3.

(2) بطرس غالي ، مرجع سابق ، ص28.

(3) تيسير عواد ، محاضرات في النظم السياسية ، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية ، ط2 ، 1993 ، ص11.

يتقاضون أجرا ، و يشترط فيهم أن يكونوا من المواطنين الأحرار و أن يتجاوزا سن الثلاثين سنة⁽¹⁾.

من أهم اختصاصات هذه المحاكم النظر في القضايا العامة مثل الأمور المالية و محاكمة الأفراد الذين خرقوا قوانين الدولة ، بمعنى أنها تصدر الأحكام في القضايا التي تعرض عليها مدنية كانت أم جنائية، كما تشرف على الموظفين العموميين بوسائل أهمها اختيار صلاحية المترشحين للوظائف العمومية و مراجعة حسابات الموظفين و دفاترهم بعد انتهاء مدة خدمتهم⁽²⁾.

و أهم صلاحية تتمتع بها هذه المحاكم هي صلاحية الإشراف على القانون بمعنى أن لها حق محاكمة القانون نفسه بمعنى أنها تستطيع الاعتراض على أي قانون أقره المؤتمر و هذا إذا تعارض مع دستور المدينة، كما أن لكل مواطن الحق في تقديم شكوى إلى المحاكم من القانون الذي أقر به، و لها حق إيقاف هذا القانون إذا اتضح لها بأنه غير صالح، و من هنا نستنتج أن الحاكم كان لها سلطة تشريعية تماثل سلطة المؤتمر، فقراراتها تمثل الإرادة الشعبية.

إن الخلاصة التي يمكن الخروج بها على ضوء تتبع تجربة اليونان بشقيها النظري و التطبيقي تتمثل في أن مبدأ التمثيل عرف رواجاً كبيراً و انتشاراً كما تم تجسيده في أرض الواقع من خلال مبدأ الاختيار أو الانتخاب الذي كان متداولاً في بعض الهيئات و التي منها بالتحديد الهيئتين النيابية و القضائية ، و هي الصورة الأولى و البدائية لهذا المبدأ.

(1) جونس ، مرجع سابق، ص 84.

(2) فتحية، مرجع سابق ، ص 41.

إلا أن هذه التجربة رغم هذا لم تخلو من العيوب و التي يمكن أن نشملها في الآتي :

1- كان العمل السياسي مقصورا على المواطنين الأحرار ، لا يتعدى إلى غيرهم.

2- كان هناك طغيان للآراء الجاهلة، لكثرة العامة على الآراء النيرة للفلاسفة و المفكرين القلة نجم عنه ضياع حرية الفكر و هذا نتيجة تطبيق الديمقراطية المباشرة.

2- جعل الاشتراك في الحكم وظيفة اجتماعية، و بالتالي إجبار الأفراد على المشاركة، و إلا حرموا من لقب المواطنة و امتيازاته و هذا الأسلوب غير محبذ و غير مجدي.

3- هذه الديمقراطية لم تعمر طويلا ، و هذا لأنها راعت الكم أكثر من مراعاتها الكيف مما جعلها لا تحقق الأهداف التي وضعها مفكرو و فلاسفة اليونان.

4- أسلوب لا يمكن ممارسته في الدول الكثيرة التعقيد و الكبيرة من الناحيتين الجغرافية و السكانية.

ثانيا : عند الرومان :

لقد اقتبس الرومان مبدأ التمثيل من فلسفة الإغريق، و أضافوا له بعض المبادئ، إلا أن إسهاماتهم لم ترق إلى مرتبة و قوة ما قدم من طرف أفلاطون و أرسطو، و هذا يعود إلى طبيعة الرومان، إذ لم يكونوا ميالين إلى الفلسفة، و لكن رغم هذا كان لهم دور في تنظيم الحياة السياسية و الاجتماعية.

فالفلسفة و الفكر الروماني لم يدمجا الفرد في الدولة كما فعل الإغريق، بل فصلا الفرد عن الدولة، و جعل لكل منهما حقوق وواجبات، و نظرا للدولة على أنها تطور طبيعي لحياة الأفراد في المجتمع، و عليه فقد جعلنا من الفرد المحور الأساسي للتفكير القانوني، و ما وجود الدولة إلا للمحافظة على حقوق الأفراد.

من أهم الأفكار السياسية الجديدة التي أتت بها الرومان فكرة السيادة إلا أنه منذ بداية تطورهم اقتنعوا بأن المجتمع له سلطة أخرى غير محدودة و لا يمكن التنازل عنها لشخص ما. فالسلطة العليا حسبهم دائما هي ملك للشعب، و قد تسلم الإمبراطور هذه السلطة عن طريق التوكيل، فهو وكيل للشعب، و مسؤول أمامه عن تنفيذ واجباته⁽¹⁾.

من المفكرين البارزين و الأوائل الذين ساهموا في تطوير الفكر الروماني المفكر "بوليبوس" (201-120 ق.م)، فله يعود الفضل في تقديم أول دراسة للمؤسسات السياسية الرومانية، و قد تأثر في كتاباته بالأوضاع السياسية التي عاصرها، و باتساع نفوذ روما من الذي وصل إلى آسيا الصغرى⁽²⁾.

و قد وضع تقييم للدولة يقوم على ثلاثة مؤسسات هي القنصل، مجلس السناتور، المجالس الشعبية. و قد كان لهذا التقسيم أهميته القصوى في الحفاظ على قوة روما لفترة معينة.

بعده جاء شيشرون (106-43 ق.م) و قد كان له تأثير كبير في تطور سياسة روما، و قد تأثر بالرواقية و ظهر ذلك جليا في كتابيه

(1) بطرس غالي ، مرجع سابق، ص48.

(2) فتحة النراوي ، مرجع سابق، ص6.

الجمهورية و القوانين، و قد تركز تفكيره و اهتمامه على فكرتين رئيسيتين هما الدستور المختلط، و التطور التاريخي للدساتير. فمن خلال تركيزه على الدستور المختلط أراد الوصول إلى الدولة الكاملة، و هذا مع السماح لها بالتطور في إطار واحد هو الدستور الروماني، الذي كان حسب شيشرون أكمل وسيلة لإقامة نظام سياسي يحقق الاستقرار و لكمال معاً. كما رأى أن العمل السياسي واجب على القادر عليه، و أنه يتطلب جهوداً مضنية، كما يترتب عليه عواقب خطيرة⁽¹⁾.

شبه شيشرون الدولة بأنه شركة للمواطنين حق العضوية فيها، فسر وجودها هو لمساعدة المواطنين، و هذا لأن الدولة ملك عام للشعب، فهي تستمد سلطاتها من القوة الجماعية له، فالسلطة السياسية لا يمكن أن تتصف بالشرعية ما لم ترتكز على إرادة الشعب.

قسم شيشرون Chichroun الحكومات إلى ثلاثة أنواع ، ملكية أرستقراطية و ديمقراطية فهو في هذا الأساس يركز على الدورة التاريخية لتطور الدساتير ، إذ يرى أن الحكومات عرضة دائماً للفساد و الاضمحلال، فالحكومة الملكية تفسد و تتحول إلى حكومة استبدادية، و الحكومة الأرستقراطية تندهور و تتحول إلى حكومة أو ليجاركية ، و الحكومة الديمقراطية تنقلب إلى حكومة رعاع⁽²⁾. و حسبه فإن أفضل نوع و نظام هو النظام الملكي، و يليه الحكم الأرستقراطي . أما الديمقراطية في رأيه أسوأ نظام للحكم، و هو يفضل نظام الحكم المشترك الذي يجمع بين محاسن نظم الحكم المختلفة.

(1) نفس المرجع ، ص62.

(2) بطرس غالي ، مرجع سابق، ص50.

تطور الفكر الروماني بعد لك بشكل كبير، و ظهر بشكل واضح في مجلد ضخم أطلق عليه اسم "Digest" قام بنشره الإمبراطور جستيمان سنة 533م ، إلا أنه أخذ في كثير من أفكاره بنظرية شيشرون، و قد حاول بعض المفكرين تطوير نظريته و منهم على وجه الخصوص أولبيان الذي لخص هذا التطور في قوله "الإرادة الإمبراطور قوة القانون، لأن الشعب تنازل له ووضع في يده جميع قواته و اختصاصاته(1)"، و هذا يعني بأن الشعب يملك حق إصدار القانون، فالقانون حسب المشرعين الرومان إما إن يصدر عن هيئة شعبية ، و إما أن يصدر عن هيئة تمثيلية ، أو بقرار من الإمبراطور، و في كل هذه الحالات يجب أن يكون القانون صادرا عن هيئة مسؤولة و مختصة، و ترجع هذه المصادر كلها في النهاية إلى الشعب نفسه، و هو السند الوحيد الذي يعول عليه في إصدار القوانين. في هذا الصدد اتجه شيشرون أيضا في نظريته إذ جاء في أحد أقواله: " نحن جميعا خدم للقانون لكي نكون أحرار (2)"

و على العموم فإن الفكر الروماني لم يهتم بالحرية و الديمقراطية بقدر ما اهتم بإقرار النظام و القوانين و الوحدة، و لم يتحقق لهم ذلك إلا عن طريق القضاء على الحريات، و لكنهم في المقابل عملوا على نشر مبادئ المساواة و الإخاء في جميع أنحاء روما.

أما عن النظام السياسي الذي عرفه الرومان، فقد عرف بدوره تطورات كبيرة يمكن شملها في ثلاثة مراحل كبرى:

(1) نفس المرجع ، ص62.

(2) نفس المرجع ، ص63.

المرحلة الأولى: وتمتد من منتصف القرن الثامن قبل الميلاد إلى سنة 509 قبل الميلاد، و الحكم فيها لم يكن وراثيا و كان التنظيم السياسي فيها قائم على ثلاث هيئات هي الملك و مجلس الشيوخ الذي كان مؤلف من 300 عضو من رؤساء و شيوخ العشائر و الأشراف، و كان يختص في المصادقة على قرارات المجالس الشعبية و قراراته لها طبع استشاري فقط و ليس إلزامي. أما الهيئة الثالثة فهي المجالس الشعبية و كان عددها ثلاثين مجلسا (30) لكل وحدة سياسية مجلسا* يقتصر التمثيل فيه على الذكور فقط، و يجتمع بناء على دعوة الملك أو الإمبراطور، و لكل مجلس من هذه المجالس صوت واحد عند التصويت على الموضوعات، و كان يختص بدراسة التعديلات المقترح إدخالها على نظام المدينة⁽¹⁾.

المرحلة الثانية: تميزت بتطبيق النظام الجمهوري و امتدت من 509 قبل الميلاد إلى 27 ق.م، و قد ظهرت هذه المرحلة بعد إلغاء النظام الملكي في أعقاب الثورة التي قامت سنة 509 ق.م. و فيها قسم التنظيم السياسي إلى ثلاثة أقسام هي :

أولا القنصلان و ينتخبان بواسطة الشعب لسنة واحدة غير قابلة للتجديد. يتمتع القنصلان باختصاصات واسعة متعلقة بالقيادة العسكرية و الإشراف على النظام العام و الاختصاصات الإدارية⁽²⁾.

ثانيا المجالس الشعبية، و قد كانت مقسمة بدورها إلى أنواع مختلفة هي المجالس المنوية، المجالس القبلية و مجالس العامة. و اختصاصات

* كان هناك ثلاثة قبائل يشكلون شعب روما، و كل قبيلة كانت مقسمة إلى عشرة وحدات سياسية ، و كل وحدة لها مجلس خاص و رئيس.

(1) تيسير عواد ، مرجع سابق، ص14.

(2) نفس المرجع ، ص15.

المجالس الشعبية تكمن في التصويت على مشروعات القوانين التي تعرض على مجلس الشيوخ للمصادقة عليها، و اختيار القنصلين و بعض كبار الموظفين، كما تفصل في التظلمات التي تعرض عليها.

ثالثا مجلس الشيوخ و كان يتألف في بداية الأمر من رؤساء و شيوخ العشائر من الأشراف، ثم أصبح يتألف من جميع القضاة القدامى الذين خرجوا من الخدمة، و يختص المجلس في رسم السياسة الداخلية و الخارجية للدولة و إدارة الشؤون المالية و المصادقة على المشروعات.

أما المرحلة الثالثة فقد تميزت بتوزيع السلطة بين الإمبراطور و مجلس الشيوخ، وامتدت من 27 ق.م إلى 284 ميلادي⁽¹⁾، إلا أن الإمبراطور استحوذ على كثير من صلاحيات مجلس الشيوخ، ثم تطورت بعد ذلك و اتجهت نحو الملكية.

و كاستنتاج عام فإنه يمكن القول بأن مبدأ التمثيل في روما لم يعرف ازدهارا و تطورا على شاكلة ما عرفه اليونان، و هذا يعود إلى عدم اهتمام الرومان بالحرية، و تركيزهم الأساسي على الوحدة، و هذا لتشكل قناعة لديهم مفادها أن سبب فشل اليونان و تفهقرهم يعود إلى فتح هامش كبير من الحريات أدى إلى انزلاقات خطيرة، و عليه فإن مبدأ التمثيل لم يعرف تألقا كبيرا عند الرومان، و ظل الإمبراطور المصدر الأساسي للسلطة انطلاقا من كونه المفوض الوحيد من طرف الشعب.

(1) نفس المرجع ، نفس الصفحة.

المبحث الثاني : مبدأ التمثيل في الإسلام.

لقد أوجد الإسلام مبدأ التمثيل و اعتبره من الركائز البارزة لتسيير الدولة الإسلامية، فالتمثيل الأساسي في بداية العهد الإسلامي كان للرسول صلى الله عليه و سلم، إذ كان المشرع و المنفذ و القاضي، على أنه إذا أمكن اعتبار التنفيذ و القضاء عملاً شخصياً للرسول صلى الله عليه و سلم فإن ذلك ليس الشأن بالنسبة للتشريع لأن مصدرها الرئيسي هو القرآن⁽¹⁾

و يمتاز القرآن كمصدر للتشريع الإسلامي بالخصائص التالية⁽²⁾:

- 1- نزوله تدريجياً حسب الحوادث و مقتضى الحال، إذ أن عدداً كبيراً من الآيات كانت توحى للرسول صلى الله عليه و سلم بمناسبة حوادث معينة.
- 2- اقتصار القرآن على المبادئ العامة، فالأحكام الشرعية الواردة فيه جاءت بصورة عامة كلية، لا تقي بالجزئيات و التفاصيل، إلا في حالات نادرة.
- 3- الشمول ، إذ تعرضت لجميع ما يصدر عن الإنسان من أعمال خاصة بالعبادات من صلاة و صوم و زكاة و حج و بيع... الخ
- 4- إن آيات التشريع محدودة، إذ أن من بين آيات القرآن الكريم التي تزيد على ستة آلاف آية، لا نجد منها إلا مائتين خاصة بالتشريع. و هذا كان بهدف ترك التفصيل و التنوير لرسول الرحمة، الذي استمد حقه في التشريع من الله سبحانه و تعالى، و آيات القرآن في

⁽¹⁾ سليمان الطماوي ، التطور السياسي للمجتمع العربي، القاهرة : دار المحامي للطباعة ، بدون سنة ، ص25.

⁽²⁾ وردت هذه الخصائص في كتاب الدكتور محمد حلمي، نظام الحكم الإسلامي مقارناً بالنظم المعاصرة، القاهرة : دار المعارف، 1986، ص165.

هذا كثيرة منها قوله تعالى: " و ما آتاكم الرسول فخذوه و ما نهاكم عنه فانتهوا(1). و قوله : " و أطيعوا الله و أطيعوا الرسول(2)" و قوله أيضا : " فلا وربك لا يؤمنون حتى يحكموك فيما شجر بينهم، ثم لا يجدوا في أنفسهم حرجا مما قضيت و يسلموا تسليما(3)".

استمر الوضع على هذا النحو في عهد الرسول صلى الله عليه و سلم، إذ كان يقوم بمهمة التمثيل أو السلطة التشريعية و ذلك إما وحيًا أو اجتهادا، و لم يبدأ الرسول في وضع أسس الدولة من قضاء و تنفيذ إلا بعد هجرته إلى المدينة سنة 622 ميلادي(4).

وواصل الخلفاء الراشدون على نفس المنوال، إذ كانوا يحلون إشكالياتهم بكل سهولة، و قد صور أحد كبار الصحابة و هو ميمون بن مهران هذا الأمر بقوله : "كان أبو بكر الصديق إذا ورد عليه حكم نظر في كتاب الله تعالى، فإن وجد فيه ما يقضي به قضى به، و إن لم يجد في كتاب الله نظر في سنة رسول الله، فإن لم يجد سأل الناس هل علمتم أن رسول الله قضى فيه بقضاء، فإن لم يجد جمع رؤساء الناس فاستشارهم فإذا اجتمع رأيهم على شئ قضى به(5)".

و قد ذهب الخليفة أبو بكر في هذا الاتجاه بشكل يكرس مبدأ النيابة التي تخضع للرقابة، فقد كان يرى بأن الحكم إنما هو نيابة عن الأمة،

(1) الآية 7 من سورة الحشر.

(2) الآية 59 من سورة النساء.

(3) الآية 65 من سورة النساء.

(4) عبد السيد متولي ، مبادئ نظام الحكم في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية، الأسكندرية: منشأة

المعارف، 1978، ص236.

(5) سليمان الطماوي ، مرجع سابق ، ص32.

فهو لم يبادر في مباشرة السلطة إلا بعد أن بايعه الجميع، و لم يكتف بذلك بل قرر سلطة الأمة في الرقابة على تصرفاته في أول كلمة يلقيها على الناس و التي جاء فيها : " إني وليت عليكم و لست بخيركم ، فإن أحسنت فأعينوني و إن أسأت فقوموني..."(1)

جاء بعده عمر و عثمان و علي رضي الله عنهم جميعا، و قد كانوا يسيرون في نفس اتجاهه في الحكم، إذ أعلن كل منهم أثناء توليه الخلافة أنه يخضع لرقابة الأمة في الإساءة و الإحسان.

انطلاقا مما سبق فإن مصادر التشريع الأساسية أربعة متفق عليها من طرف الجميع و هي : القرآن الكريم و السنة و الإجماع و القياس. يضاف إليها خمسة مصادر حولها اختلاف هي :

1- الاستحسان: و يعني العدول في مسألة من المسائل عن حكم استند إلى حكم آخر، استنادا إلى دليل أقوى.

2- المصالح المرسلة: و يراد بها كل مصلحة غير مقيدة بنص من الشارع يدعو إلى اعتبارها أو عدم اعتبارها.

3- العرف: و هو ما اعتاد الناس عليه و ألفوه من قبل شاع أو لفظ تعارفوا إطلاقه على معنى خاص، و هو لا يأخذ به إذ كان مخالفا لأصل شرعي.

4- شرع من قبلنا: و يقصد به الأحكام التي شرعها الله تعالى للأمم السابقة بواسطة أنبيائه الذين أرسلهم إلى تلك الأمم.

(1) أحمد حمد، نظرية النيابة في الشريعة و القانون، الكويت : دار القلم، 1991، ص20.

5- أقوال الصحابة: و هم من لازموا النبي صلى الله عليه و سلم طويلا، كالخلفاء الراشدين و زوجات الرسول، و كبار الصحابة(1).

لقد كان للاجتهد دور كبير بعد وفاة الرسول صلى الله عليه و سلم، و لهذا فقد انحصرت وظيفة التشريع في الصحابة الأقربون، و هذا لقدرتهم على استنباط الأحكام العملية من أدلتها الشرعية، و اشترط فيهم للقيام بعملية الاجتهاد المعرفة و الإلمام بالقرآن و السنة و اللغة العربية و أصول الفقه.

" و قد أجمع هؤلاء الفقهاء في المذاهب الإسلامية المختلفة إلى أن المحكومين جميعا لهم حق ممارسة مظاهر السيادة في الدولة الإسلامية، و هذا الحق ليس لفرد معين، غير أن المحكومين لا يمكنهم أن يقوموا بهذه الممارسة برمتهم. و تأسيسا على ذلك لا بد من وجود سلطة عامة ذات أعباء، و هو ما يمكن معه قبول فكرة الوكالة أو النيابة طبقا لرأي الفقهاء المسلمين حينما قرروا أن الخليفة يعد وكيلا من الأمة في ممارسة هذه السلطة، و مع ذلك فإن السيادة في القانون الإسلامي تكمن في الله وحده الذي فوضها للأمة و ليس لشخص أو مجموعة من الناس، فالخليفة هنا ليس ممثلا لله و لكنه ممثل لمجتمع نفسه الذي يمثل الأمة(2)".

من أهم النظريات التي حاولت التأسيس لمبدأ التمثيل و النيابة ، نظرية الخلافة عند أهل السنة، و قد ركزت على أسس من القرآن الكريم و السنة النبوية تتمثل أساسا في الشورى، و البيعة أو المبايعة.

(1) هذه المصادر وردت في كتاب سليمان الطماوي ، مرجع سابق، ص32.

(2) فتحة النراوي ، مرجع سابق، ص82.

فبالنسبة للمبدأ الأول فإنه يعتبر من أهم المبادئ الأساسية و الدستورية التي تشكل الأساس الذي يقوم عليه نظام الدولة و الحكم، و قد وضح القرآن الكريم مبدأ الشورى في صورة واضحة لا لبس فيها، إذ جعل من التشاور بين أفراد الجماعة الإسلامية المؤمنة أساس تصريف الأمور كلها، في هذا الصدد يقول المولى عزوجل: " و شاورهم في الأمر"⁽¹⁾، و يقول أيضا: " و الذين استجابوا لربهم و أقاموا الصلاة و أمرهم شورى بينهم و مما رزقناهم ينفقون"⁽²⁾. و عليه فقد أثنى عزوجل جل جلاله على المؤمنين لما يتمتعون به من صفات تتمثل في الطاعة لله، و إقامة الصلاة و الإنفاق مما رزقهم الله. في تفسير هذه الآية الكريمة يرى الفقيه الإسلامي أبو الأعلى المودودي أن قاعدة " و أمرهم شورى بينهم" تتطلب بذاتها أربعة أمور"⁽³⁾:

- 1- أن ينال الناس الحرية الكاملة في التعبير عن آرائهم في أمور المجتمع التي تتعلق بهم و بحقوقهم و مصلحتهم، و يعلموا تمام العلم كيف يجري تصريف هذه الأمور.
- 2- أن مسؤولية تصريف أمور المجتمع لا بد و أن تلق على كاهل من يتم تعيينه أو اجتيازه برضى الناس، و هذا الرضى لا بد أن يكون حرا.

(1) الآية 159 من سورة آل عمران.

(2) الآية 38 من سورة الشورى.

(3) لمزيد من التفصيل في معاني هذه الآية، انظر: فضل عفاش، المجالس الشعبية و النيابية في الوطن العربي، دمشق:

دار بن هاني، 1988، ص-17.

3- أن يختار للتشاور مع القائد أو الخليفة، الذين يحصلون على ثقة الشعب بعيد عن الضغط و الإكراه و النفوذ، و شراء الأصوات و التزوير، و غير ذلك من وسائل الغش.

4- التسليم بما يجمع عليه أهل الشورى أو أكثرهم، فلا معنى للشورى إذا استمع ولي الأمر إلى آرائهم ثم يختار ما يراه هو نفسه بحرية تامة.

هذا و قد كان رسول الله صلى الله عليه و سلم يقول بالشورى و يعمل بها لتحقيق أربعة أهداف رئيسية هي (1):

1. الرغبة في استمالة الصحابة إليه و إلى الدين الإسلامي أكثر.
 2. الاستعانة برأيهم في أيام الحروب و هذا بهدف الخروج بالرأي الأصوب.
 3. الأخذ بها لما فيها من فوائد كثيرة.
 4. الرغبة في استمرارية هذه الميزة، بمعنى أن تكون أعماله قدوة للناس ك يستمروا في الأخذ بهذه الخاصية، فتكون بذلك العمود الفقري للحياة السياسية في الإسلام.
- كنتيجة طبيعية لأهمية هذا المبدأ، فقد سعى الرسول إلى الاعتماد عليه باستمرار و في كل الأوقات، في هذا الصدد يقول الإمام أبو هريرة: "لم يكن أحد أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله" (2).
- و بنفس القدر الذي أخذه مبدأ الشورى، كان مبدأ البيعة أو المبايعة، و الذي يسمى حالياً الانتخاب، و قد كانت في عهد الخلفاء الراشدين بشكل

(1) لمزيد من التوضيح أنظر: محمد جلال شرف، نشأة الفكر السياسي و تطوره في الإسلام، بيروت، دار النهضة

العربية، 1990، ص34.

(2) عبد الحميد متولي، مرجع سابق، 1978، ص241.

خاص ، إذ أن أمر الخلافة لم يكن وراثيا، و إنما كان يخضع لمعيار الأكَفأ و لأنسب لتولي المنصب، و قد عهد الأمر إلى مجموعة أطلق عليها أهل العقد و الحل و هي تمتاز بالعدالة الاجتماعية لشروطها و التي يقصد بها الورع و التقوى، و كذلك بالعلم الغزير الذي يمكنها من اختيار و معرفة من يستحق الإمامة على الشروط المعتمدة، كما يمتازون بالرأي و الحكمة المؤديان بالضرورة إلى اختيار من هو أصح للإمامة و لتدبير أمور المؤمنين من بين الأسماء المتداولة⁽¹⁾، و هذا لا يعني الانفراد التام لهذه الفئة، و إنما قيامها بعملية الاتصال بأفراد الأمة و أخذ رأيهم، و لنا من الأدلة على هذا الكثير. فعندما طعن عمر بن الخطاب، طلب منه أن يعين خليفة، فقال عليكم بهؤلاء الرهط، و كان يقصد بعض المبشرين بالجنة، و منهم عثمان بن عفان، عبد الرحمان بن عوف، سعد بن أبي وقاص، طلحة بن الزبير، عبد الله بن الزبير و غيرهم. فقام عبد الرحمان بن عوف رضي الله عنه باستشارة المسلمين لثلاثة أيام إلى أن انتهى الأمر به إلى التأكد من أن العامة ترى في عثمان بن عفان أهلا للخلافة⁽²⁾.

من الأمثلة أيضا، و الأدلة البارزة على أن للشعب الكلمة الأخيرة ما روي على سيدنا علي كرم الله وجهه عندما طعنه ابن ملحم بالسيف، إذ دخل المسلمون و هو في النزاع الأخير فقالوا "إن فقدانك و لا نفقدك، نبايع الحسن"، فقال سيدنا علي كرم الله وجهه "ما أمركم بهذا، و لا أنهاكم ، أنتم أبصر"⁽³⁾.

⁽¹⁾ سليمان الخطيب، أسس مفهوم الحضارة في الإسلام، القاهرة: الزهراء للإعلام العربي 1986، ص317.

⁽²⁾ فضل عفانس ، مرجع سابق ، ص18.

⁽³⁾ نفس المرجع، ص19.

هذه الأمثلة هي دليل على أن الكلمة الأخيرة تعود للشعب
لاختيار من يراه مناسب. و هذه هي المبادئ الرئيسية التي وضعها ديننا
الحنيف، و التي جعل من خلالها التمثيل و النيابة شئ ضروري و
أساسي للمؤمنين، و لكن ربطهما بشروط أساسية حث عليها بهدف أن
يكون الحاكم عادلا، و منصفا لجميع أفراد الأمة، و هذه الشروط كثيرة
منها الإمام بالدين الإسلامي بمعنى التمكن من القرآن تمكنا كاملا و من
سنة الرسول، و أن يكون عاقلا، راشدا و غيرها من الشروط الأخرى
الضرورية التي كانت تسمح بتسيير أمور الدولة بحكمة و بقدرة، و لكن
مبدأ التداول تم الانحراف عنه بعد وفاة سيدنا علي، إذ أصبح الحكم
وراثيا و استمر على ذلك النحو إلى أن اضمحلت الحضارة الإسلامية و
تشنت الدولة الأمة إلى دويلات كثيرة.

المبحث الثالث : مبدأ التمثيل في أوروبا.

لقد عرفت أوروبا تطورات كبيرة كان لها تأثير بالغ في ظهور مبدأ التمثيل و تطوره بشكل واسع، و قد ظهر هذا المبدأ بعد صراع طويل مع الملكيات المطلقة، حيث تأسست في مواجهة الملوك برلمانات بدأت في القرن الرابع عشر في إنجلترا و تطورت فيما بعد، لتأخذ شكلها الحديث في القرنين التاسع عشر و العشرين⁽¹⁾.

و عليه فإن نشأة النظام البرلماني لم تكن نتيجة ابتكار ابتدعه البحث النظري أو ثمرة لتفكير سياسي أو نتاج مذهب فكري، و إنما جاء وليد التاريخ البريطاني و خلاصة تطور النظام الإنجليزي، لكن و رغم هذا فإن هذا النظام تأثر بأفكار الكثير من المفكرين و المنظرين الذين غذوا الديمقراطية الغربية بأفكار كثيرة. و من أهمهم جان لوك Jean Luck و جان جاك روسو Jean Jack Rousseau، و أعظمهم على الإطلاق مونتيسكيو الذي كان له الفضل في ظهور مبدأ الفصل بين السلطات.

أول من اهتم بمبدأ الفصل بين السلطات كان المفكر جان لوك إذ تكلم عنه في كتابه الشهير "الحكومة المدنية" فهو أول من اهتم بدراسة هذا المبدأ في الحكومة النيابية القائمة على أساس السيادة الشعبية لا على أساس الملكية المطلقة التي كان يأخذ بها كتاب العصور القديمة عندما كتبوا عن السلطات إذ ميز لوك السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية و الاتحادية.

⁽¹⁾ سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، القاهرة، مطبعة جامعة القاهرة 1988، ص376.

- و لهذا فقد قسم السلطات إلى أربعة سلطات رئيسية هي: (1)
- 1- السلطة التشريعية و تختص في سن القوانين و منحها الأولوية و الهيمنة على غيرها.
 - 2- السلطة التنفيذية: فهي خاضعة للسلطة الأولى و ممنوحة للملك.
 - 3- السلطة الاتحادية: و هي تختص بالمسائل الخارجية كإعلان الحرب و السلم.
 - 4- سلطة التاج: و هي خاصة بالملك.

أكد لوك على أهمية السلطات الثلاثة الأولى، مع تأكيده على ضرورة وضع كل منهما في أيدٍ مختلفة لأسباب كثيرة يعددها الأستاذ "السيد صبري" فيما يلي: "أن السلطة التشريعية هي تلك السلطة التي لها حق تحديد كيفية استخدام سلطان الدولة يحفظ الجماعة و أفرادها، و لما كانت القوانين التي تظل دائمة النفاذ و دائمة الاحتفاظ بقوتها يمكن وضعها في وقت قصير، فليس من الضروري أن تظل السلطة التشريعية دائمة العمل ما دام لا يتوافر لها ذلك باستمرار، و من الناحية الأخرى فإن منح أصحاب سلطة تشريع القوانين سلطة تنفيذها كذلك يؤدي إلى إيجاد سلطة كبيرة خطيرة لأنهم يستطيعوا التحلل من الخضوع له سواء عند وضعها أو عند تنفيذها، و ينتج عن ذلك ظهور مصلحة مستقلة عن مصلحة الجماعة، و مخالفة لها و للغرض من وجود الحكومة. و على ذلك يجب في كل دولة منظمة يكون الصالح العام هدفها كما هو المفروض وضع السلطة التشريعية في أيدي أشخاص مختلفة، يوكل لهم عندما يجتمعون بشكل قانوني، حق عمل القوانين بمفردهم أو بالإشتراك

(1) لمزيد من المعلومات انظر : سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص33.

مع غيرهم، و عندما ينتهون من وضع هذه القوانين ينفذون و يخضعون هم أنفسهم إليها. و على هذا فإن السلطة التشريعية و التنفيذية تنفصل في الغالب كل منهم عن الأخرى⁽¹⁾.

من خلال هذا يتضح بأن لوك يرى بأنه من غير اللائق تركيز السلطتين لأن هذا من شأنه أن يؤدي إلى الاستبداد، لذلك يجب توزيع السلطتين حتى تتسنى عملية المراقبة.

رغم إسهام لوك في مجال الفصل ، إلا أنه لم ينظمه تنظيمًا محكمًا، فلوك اكتفى بالتركيز على ما يشهده النظام الإنجليزي فهو في عرض نظريته تأثر بالواقع، يضاف إلى هذا عدم اهتمامه إطلاقًا بالقضاء، و لهذا كانت نظريته بدايةً لنظريات أخرى كان لها الفضل الكبير في ظهور مبدأ الفصل بين السلطات، و التي أهمها نظرية مونتيسكيو التي تضمنها كتابه الشهير "روح القوانين".

اعتبر مونتيسكيو الفصل بين السلطات سلاح أساسي لمكافحة الحكومات المطلقة التي كانت تعمل على تركيز جميع السلطات في يدها، ووسيلة من وسائل التخلص من السلطة المطلقة للملوك، و لهذا فإنه أكد على ضرورة عدم تجميع مختلف وظائف الدولة أي سلطاتها في يد أو هيئة واحدة، بل يجب العمل على توزيعها بين هيئات مختلفة تستقل كل منها عن الأخرى. و يلاحظ أنه ليس المقصود بفصل السلطات أن تستقل كل هيئة عن الأخرى تمام الاستقلال بحيث تكون كل منها بمعزل تام عن الأخرى، بل المقصود بهذا المبدأ هو عدم تركيز السلطة و تجميعها في يد واحدة و ذلك بالعمل على توزيعها بين هيئات مختلفة متساوية و

⁽¹⁾ السيد صبري، النظم الدستورية في الباد العربية، القاهرة: معهد الدراسات العربية العالمية، 1956، ص26.

مستقلة بحيث لا يمنع هذا التوزيع و الاستقلال من تعاون و رقابة كل هيئة على الأخرى⁽¹⁾.

هذا و قد أرجع مونتيסקيو خصائص السيادة إلى ثلاثة سلطات متميزة هي السلطة التشريعية و التنفيذية و القضائية. في هذا الصدد يقول مونتيסקيو : " في كل دولة ثلاثة سلطات مختلفة هي السلطة التشريعية و السلطة المنفذة للقانون العام و السلطة المنفذة للقانون المدني، فالسلطة الأولى يقوم بها الأمير أو رجال القانون، و هي التي تضع القوانين لوقت ما أو على سبيل الدوام مع حقها في تعديل أو إلغاء المعمول به منها. السلطة الثانية هي التي تعلن حالي الحرب و السلم، و تبعث السفراء و تسهر على الأمن، أما السلطة الثالثة فهي التي تعاقب على الجرائم"⁽²⁾.

بعد تمييزه بين السلطات الثلاثة، قام مونتيסקيو بفصلها و أكد على ضرورة توزيعها على الحكومات ذات الشكل النيابي، و هذا على هيئات مستقلة بعضها عن البعض، و قد وضع هذا استنادا إلى ثلاثة اعتبارات هي:

1- توضيح ما تجنح إليه الطبيعة البشرية إذ اجتمع لها سلطة التشريع و التنفيذ، و في هذا المجال يقول مونتيסקيو: "إن الحرية السياسية لا يمكن ضمانها إلا في الحكومات المعتدلة، على أنها لا توجد دائما في تلك الحكومات، إنها لا تتحقق إلا عند عدم إساءة استعمال الحق للوصول إلى

⁽¹⁾ Edaward Fuzier-Herman. La séparation des pouvoirs d'après l'histoire et le droit constitutionnel comparé. Paris : édition, 1980, p180.

⁽²⁾ السيد صبري، مرجع سابق، ص 28.

عدم إساءة السلطة، و لهذا يجب أن يكون النظام قائما على أساس أن السلطة تحد السلطة"⁽¹⁾.

2- أن فصل السلطات هو الوسيلة التي تكفل احترام القوانين و تطبيقها تطبيقا صحيحا، لأن تركيز السلطتين في يد شخص واحد حسب مونتيسكيو من شأنه إلغاء الحرية، و لهذا فإن هذا المبدأ يسعى إلى صيانة الحرية ومنع الاستبداد، يقول مونتيسكيو: "لقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة يسيئ استعمالها، إذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدودا توقفه، إن الفضيلة نفسها في حاجة إلى حدود"⁽²⁾.

هكذا يتضح أن فصل الهيئات و عدم السلطات جميعها في يد واحدة إنما يؤدي إلى حسن استعمال السلطة لأن كل هيئة من هذه الهيئات المختلفة إنما تستعمل لمراقبة الأخرى مما يؤدي إلى إيقاف الهيئة التي تعمل على تجاوز و إساءة سلطتها عند حدها، و بذلك تلتزم كل هيئة حدود سلطتها القانونية، و تتحقق بذلك حرية الأفراد.

3- احترام القوانين و حسن تطبيقها، حيث يحقق مبدأ فصل السلطات احترام القوانين و يكفل تطبيقها تطبيقا عادلا سليما، و ذلك على خلاف ما إذا ساد مبدأ عدم الفصل بين السلطات الذي يؤدي إلى عدم استقرار القوانين و الاستهتار بها"⁽³⁾.

إن الاستنتاج الذي يمكن الخروج به يتمثل في أن مبدأ الفصل بين السلطات مبدأ لقي رواجاً كبيراً في الديمقراطيات الغربية، على أنه و إن اعتنق هذا المبدأ كأصل، إلا أن أساليب تطبيقه قد تتنوع و هذا من زاوية

(1) لسيد صبري، المرجع السابق، ص 28.

(2) محمود سعيد عمران و آخرون، مرجع سابق، ص 395.

(3) نفس المرجع، ص 360.

علاقة الهيئات مع بعضها البعض، فقد تأخذ بعض الدول بمبدأ عدم التعاون بين هيئاتها المختلفة، و ذلك بأن تستقل كل منها عن الأخرى، إلى أقصى درجة ممكنة في ممارسة اختصاصاتها، و هو ما يظهر في النظام الرئاسي، و قد تأخذ بعض الدول بنظام التعاون بين الهيئات، و ذلك بقيام علاقة متبادلة من التعاون و الرقابة بين هذه الهيئات، و هو ما يظهر في النظام البرلماني.

رغم أهمية هذا المبدأ، إلا أنه لم يسلم بدوره من الانتقادات التي يمكن تصنيفها إلى نوعين رئيسيين :

1- انتقادات ذات صبغة سياسية، و يتضح من خلالها استحالة ممارسة خصائص السيادة من طرف هيئات مستقلة عن بعضها البعض، و هذا لأن خصائصها متصلة و غير منفصلة، يضاف إلى هذا فإن هذا المبدأ صعب التحقيق، إذ لا تلبث أن تسيطر سلطات على السلطات الأخرى و تسيروها وفق ما تريد رغم الحواجز الموجودة في الدستور⁽¹⁾.

2- انتقادات ذات صبغة قانونية، و يظهر من خلالها أن تطبيق هذا المبدأ يؤدي إلى هدم وحدة الدولة، في هذا الصدد يقول موريس ديفرجيه : " إن نظرية فصل السلطات هي نظرية صناعية و مناقضة للظواهر الفنية للوقائع... إن كل نظرية تتصل من قريب أو بعيد بفصل السلطات تصبح بلا هدف، و تغدو بذلك في حكم العدم"⁽²⁾.

(1) السيد صبري، مرجع سابق، ص36.

(2) موريس ديفرجيه. الأحزاب السياسية (ترجمة علي مقلد و عبد الحسن سعد)، بيروت: دار النهار للنشر،

من خلال هذا فإن ديفرجيه يرى بأن تنظيم السلطات يجب أن تكون نائية التعاون و الانسجام بين السلطات لا الفصل بينهم، و عليه سعى موريس ديفرجيه إلى ابتكار نظرية قانونية تحتم توزيع السيادة بين هيئات ثلاثة متعادلة في السلطات، و منفصل بعضها عن بعض تمام الانفصال. رغم هذه الانتقادات، بقيت نظرية مونتييسكيو مصدرا أساسيا أخذت منه الديمقراطية الغربية الكثير و كان مكان تطبيقه الأكثر في الولايات المتحدة الأمريكية، هذا و للتوفيق بين المبدأ الديمقراطي و النظام النيابي التمثيلي ظهرت عدة نظريات ركزت على مبدأ التمثيل و حاولت دراسته من مختلف جوانبها و من أهمها ما يلي :

1- نظرية التمثيل المجزأ: من القائلين بهذه النظرية المفكر الفرنسي جون جاك روسو الذي يرى بأن سيادة الشعب تتشكل من مجموع الأجزاء المختلفة للسيادة و التي يشكل كل جزء منها حصة كل فرد على انفراد، و هذه النظرية تؤدي إلى الانتخاب الشامل، بمعنى أنها تؤدي بالضرورة إلى مشاركة كل المواطنين في اختيار حكاهم، و هذا لاعتبارهم جزء من السيادة، فالتصويت بالنسبة لكل مواطن حق يملكه من حيث هو مالك لجزء من السيادة ، لا أحد يستطيع أن يحرمه منه، في هذا الصدد يقول روسو : "حق الانتخاب حق لا تستطيع أية قوة انتزاعه من المواطنين"⁽¹⁾.

إلا أن هذه النظرية لقيت معارضة كبيرة بحكم أنها تركز على الجزء بدل تركيزها على الكل و لذلك كانت هناك نظرية أكثر معارضة هي :

⁽¹⁾ نفس المرجع ، ص60.

2- نظرية التمثيل الوطني : و قد كانت من اجتهاد الجمعية التأسيسية الفرنسية، و جوهرها يتمثل في أن السيادة لا يملكها المواطنون، بل الأمة أي جماعة المواطنين. فبحكم أن الأمة هي صاحبة السيادة و ليس للمواطنين الذين يؤلفونها، فإن الصلاحية الانتخابية، لا تمنح لهؤلاء إلا بصفتهم أعضاء مكلفين بتعيين ممثلي الأمة. و بما أن حق الانتخاب ليس ملكا خاصا لأي مواطن، فإن الأمة تستطيع منح هذه الصلاحية الانتخابية لأولئك فقط الذين ترى بأنهم الأكثر أهلا و جدارة⁽¹⁾.

إن فخلاصة هذه النظرية تكمن في أنها تركز على أن النائب لا يمثل ناخبيه و دائرته، بل يمثل الأمة برمتها. و رغم إيجابياتها إلا أنها جاءت مسايرة للتوجه الذي ساد فرنسا في تلك الفترة، إذ جاءت لخدمة الطبقة البرجوازية أكثر من غيرها من الفئات الأخرى.

3- نظرية الوكالة: و تنقسم إلى نوعين رئيسيين وكالة إلزامية ووكالة تمثيلية .

I- الوكالة الإلزامية: و تعني أن تعيين النواب هو وكالة يعطيها الناخبون لمنتخبهم كي يحلوا محلهم، و عليه تكون على الممثل واجبات كثيرة أهمها الامتثال إلى تعليمات الموكل⁽²⁾، و هذا يؤدي إلى تبني الأوامر المقدمة من طرف الموكلين، كما أن هؤلاء لا يمكنهم عزل المنتخب إذ لم يستجب لأوامرهم. تعرضت هذه النظرية إلى انتقادات كثيرة، من بينها أنها تجعل المنتخب تحت

(1) عصمت سيف، النظام النيابي و مشكلة الديمقراطية، القاهرة: المطبعة العربية الحديثة، 1976، ص75.

(2) موريس ديفرجيه، مرجع سابق، ص61.

رحمة المنتخبين، و بالتالي لا يتمكن من أداء مهامهم على أكمل وجه.

II- الوكالة التمثيلية: و ترى بأن الممثلين ليسوا مرتبطين بوكالة محددة تصدر عن ناخبهم، لأن هؤلاء ليسوا موكلين حقيقيين بل الأمة، و بحكم أن الأمة شخص معنوي عاجز عن التعبير، و توجيه الأوامر فإنها تعطيهم فقط وكالة تمثيلها أي التعبير عنها، و بهذا يصبح النواب أحرار في أعمالهم و قراراتهم التي هي التعبير عن الأمة. خلاصة القول، فإن أوروبا عرفت نظريتان رئيسيتان هما نظرية النيابة أو التمثيل النيابي، و نظرية العضو.

فالأولى مفادها أن الشعب يحكم نفسه بواسطة ممثلين له ينوبون عنه. و يسند الشراح عادة إلى هذا المبدأ عدة خصائص يقولون أنها مميزات له، منها أن يكون ثمة برلمان منتخب من الشعب، و إن لم يتم هذا الانتخاب دوريا، و أن يكون البرلمان ممثلا للأمة كلها أو للشعب كله و مستقلا عن هيئة الناخبين، و ينطبق هذا على البرلمان كله و على كل نائب فيه، فالنائب هو من ناحية ممثل للأمة أو للشعب، و هو من ناحية أخرى مستقل عن الذين انتخبوه⁽¹⁾.

تعرضت هذه النظرية لانتقادات كثيرة أهمها أن الانتخاب ليس توكيلا و إنما مجرد اختيار فقط، كما أنه لا يمكن نيابة الإرادة، و هذا هو الاعتبار الذي استنتجوا منه عدم قابلية السيادة الشعبية للانتقال أو التنازل عنها⁽²⁾.

(1) عصمت سيف، مرجع سابق، ص75.

(2) سليمان الطماوي، النظم السياسية و القانون الدستوري، القاهرة: دار الفكر العربي، 1988، ص158.

أما نظرية العضو، فقد انتشرت في ألمانيا بفضل المفكر قيرك Gierke و مضمونها أن الأمة صاحبة السيادة، شخص معنوي له إرادة يعبر عنها بواسطة عضو لا يمكن أن يفصله عن ذلك الشخص المعنوي، و نعترف له بشخصية ثانية مستقلة، فالشخص الواحد هو الشخص الجمعي (مجموع الأفراد)، و لهذا الشخص إرادة هي الإرادة الجماعية، و يوجد عضو للتعبير عن هذه الإرادة هو الحكومة أي الهيئات التي تتولى التشريع و التنفيذ و القضاء.

تعرضت هذه النظرية بدورها إلى النقد، و الذي تمحور حول أساسها الذي اعتبر أساسا وهمي، و هذا لاستنادها إلى تشخيص الأمة معنويا، كما أنه يستحيل إيجاد مقاربة و تطابق بين شخصية الأمة المعنوية و شخصية الإنسان المادية، كما أنها قد تفتح آفاق للاستبداد من قبل الحاكمين على المحكومين.

خارج الإطار النظري، عرفت أوروبا الكثير من التجارب الفاعلة أهمها تجربة بريطانيا، إذ تعتبر التجربة الأولى و الممهدة لانتشار النظام النيابي بصفة عامة، و مبدأ التمثيل بصفة خاصة.

إن متابعة هذه التجربة و تصفحها بدقة، يظهر بأن السلطة التشريعية عرفت تطورات كبيرة منذ أواخر القرن الثالث عشر (13)، فقبل هذا التاريخ كانت كل السلطات في يد الملك الذي كان يستعين بمجموعة من المساعدين يجمعهم في مجلس لأخذ رأيهم في بعض المسائل فقط. إذن فإن فكرة التمثيل كانت قائمة و لكن فكرة النيابة لم تكن موجودة. و هذا نظرا لأن الملك هو الذي يختار الممثلين و يدعوهم، فالشعب كان غائبا. و تكررت دعوة هذا المجلس للانعقاد في عهد هنري

الثاني (1154-1189)، و انصبت حول استشارة أعضاء المجلس في فرض الضرائب اللازمة لتمويل الحروب الصليبية⁽¹⁾.

تطور الأمر بعد ذلك في نهاية القرن الثاني عشر و بداية القرن الثالث عشر ، و هذا بموجب الشرعة الكبرى أو العهد الكبير الذي صدر سنة 1215، و كان يضم في البداية نخبة واحدة مشكلة من النبلاء و رجال الكنيسة و هو يشبه مجلس اللوردات حالياً.

استمر هذا الوضع إلى غاية سنة 1254، حيث دعى الملك هنري الثالث فارسين عن كل مقاطعة للحضور، و تكرر هذا سنة 1261 و 1264، ثم استقر الوضع و أصبح لكل مدينة ممثلين في البرلمان. و كان أول انعقاد للبرلمان المثالي أو النموذجي سنة 1295، و ضم ممثلين عن الأشراف و رجال الكنيسة و الطبقة البرجوازية⁽²⁾.

و بحكم صعوبة التنسيق بين هذه الفئات، و كثرة الاختلاف في المواقف و الآراء بينهم، كون الأشراف و رجال الكنيسة كتلة خاصة بهم، و كونت البرجوازية و صغار النبلاء و ممثلي المقاطعات كتلة أخرى، و كان هذا مؤثر على انقسام المجلس الكبير إلى مجلسين و هذا سنة 1351، مجلس خاص باللوردات، و مجلس خاص بالعموم، و قد تمكن النواب في مجلس العموم من الحصول بعد ذلك على الحق في التشريع و منه السيطرة على الجهاز التشريعي، و هذا عن طريق استخدامهم لحقهم في الموافقة على الضرائب و تقديم العرائض، و ازداد دورهم اتساعاً

(1) عصمت سيف، مرجع سابق، ص79.

(2) أندريو هوريو، القانون الدستوري و المؤسسات السياسية، الجزء الأول (ترجمة علي مقلد شفيق، عبد المحسن سعد)، بيروت: الأهلية للنشر و التوزيع، ط2، 1977، ص202..

بموافقة الملك هنري الرابع سنة 1407 على عرض كل المسائل المالية على مجلس العموم لمناقشتها ثم رفعها لمجلس اللوردات. إلا أن الملك استمر خلال هذه الفترة في الاحتفاظ بسلطة الاعتراض على القوانين⁽¹⁾. و هذا هو السبب الذي أدى إلى ثورتي 1648 و 1688، و اللتين أفرزتا قتل الملك في الأولى، و فرار ملك آخر في الثانية، و قد كانت النتائج بعد ذلك عظيمة بالنسبة للسلطة التشريعية، إذ قويت صلاحياتها على حساب امتيازات الملك. و مما ساعد على هذا الأمر وصول ملوك من عائلة هانوفر الألمانية العرش*. ثم بعدها كانت هناك صراعات أخرى كثيرة، و تشكلت الأحزاب و التي كان أهمها حزبي الأحرار و المحافظين سنة 1830 اللذين كانا يحملان أسماء أخرى قبل هذا التاريخ، و بعدها بدأت تنقلص تدريجيا سلطة مجلس اللوردات و تقلصت بشكل واضح سنة 1949، إذ أصبح هيئة استشارية فقط، و تشكلت بذلك الملامح العامة للنظام السياسي الإنجليزي بظهور النظام البرلماني القائم على أسس التعاون و التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية.

إذن فإن الخلاصة تمكن في أن تشكل النظام الإنجليزي بالشكل الذي هو عليه الآن عرف مراحل كثيرة و صراعات كبيرة و تغييرات عميقة كان لها الأثر البالغ في صقل التجربة الإنجليزية، و التي جعلت السلطة التشريعية في مركز مرموق. في هذا الصدد يقول لجينوقو

(1) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص 500

* تمكنوا من الوصول إلى العرش عن طريق المصاهرة مع ملكة إنجلترا، و هم لا يتكلمون اللغة الإنجليزية جيدا و لا يهتمون كثيرا بالقضايا السياسية، و عليه تركوا سلطة قيادة الدولة لرؤساء الوزراء، و يسمى هذا الشكل من الاتحاد بالاتحاد الشخصي.

لو هلم Leginoukon Louhhem: " إن البرلمان الإنجليزي يستطيع أن يفعل كل شئ إلا أن يحول رجلا إلى امرأة(1)".

لقد طرحت هذه المقولة في القرن الثامن عشر من طرف هذه الشخصية البريطانية و ما زالت صالحة إلى يومنا هذا. و قد تأثر الكثير من دول أوروبا و خارج أوروبا بالتجربة البريطانية، و منها فرنسا و ألمانيا و غيرها من الدول، و لكن مع خصوصيات معينة في التطبيق. خلاصة هذا الفصل فإن مبدأ التمثيل عرف تطورات كبيرة منذ الحضارات القديمة التي كان لها إسهام بارز في إرساء قواعده الأولى من خلال تطبيقه بشكل مباشر يختلف عن الأشكال غير المباشرة المطبقة في الوقت الحالي.

فالحضارة اليونانية ساهمت بقدر كبير في بروز هذا المبدأ و تجذره و ممارسته ميدانيا إلا أنها و على غرار الحضارة الرومانية كانت تنتظر نظرة استعلاء للطبقات المعدمة و الفقيرة، الأمر الذي جعل التوجه العام يشوبه كثير من السلبيات أثرت على انتشار هذا المبدأ بالشكل المرجو و المطلوب.

و كان للحضارة الإسلامية دور هام في تعمق هذا المبدأ من خلال تعاليم الدين الإسلامي و ممارسات و سلوكيات الرسول و صحابته في بداية العهد إلى غاية انتهاء عهد الخلفاء، و ظهور بوادر الملكية التي استمرت لقرون طويلة.

التطور الأكبر لمبدأ التمثيل عرفته أوروبا التي تعتبر مهد و منشأ التجارب الكبرى للعمل البرلماني و خاصة في بريطانيا التي عرفت

(1) سعاد الشرفاوي ، مرجع سابق، ص384.

تغييرات كبيرة في هيكلها النظامي أفرز تقييد سلطة الملك و فتح مجال
لعمل المؤسسات السياسية و أهمها السلطة التشريعية، و بنفس المنوال
اتجهت كثيرا من التجارب الأخرى، و تعدى الأمر إلى دول أخرى منها
الدول العربية.

الفصل الثاني

موقع السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية المختلفة

المبحث الأول : ماهية النظم السياسية.

المبحث الثاني: موقع السلطة التشريعية في النظام
البرلماني.

المبحث الثالث : السلطة التشريعية في النظام
الرئاسي.

المبحث الرابع : السلطة التشريعية في ظل النظام
المجلسي.

الفصل الثاني : موقع السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية المختلفة.

إن تركيز هذا الفصل سوف ينصب على إظهار و إبراز دور السلطة التشريعية في الأنظمة السياسية المتعارف عليها عالمياً، و الشائعة الاستعمال، و نعني بها النظام البرلماني، و النظام الرئاسي و النظام المجلسي. و هذا لا يعني انعدام أنظمة حاولت المزج و الأخذ بخصوصيات و مميزات أكثر من نظام و منها على وجه الخصوص النظام شبه الرئاسي، إلا أن اختيارنا لهذه الأنظمة كان على أساس عوامل تاريخية، و على أساس انتشار تطبيقها في عدد كبير من الدول. و عليه سوف نحاول الإلمام من خلالها بأدوار السلطة التشريعية و علاقتها بالسلطة التنفيذية مستهلين كل ذلك بتعريف الأنظمة السياسية.

و هذا يمكننا من معرفة أهم خصوصيات هذه الأنظمة، و بالتالي إمكانية تصنيف الدول العربية تحت إطارها، و هذا منطلق أساسي للدراسة على اعتبار أن تحديد توجهات الأنظمة السياسية العربية و تصنيفها من شأنه أن يساعد الباحث في الدراسة الميدانية.

المبحث الأول :ماهية النظم السياسية.

لقد شاع استخدام مصطلح النظم السياسية، و هو في الحقيقة مصطلح مركب من كلمتين النظم و السياسية، فالنظم هي جمع نظام ، و النظام هو ترتيب الأمور على نحو معين لتحقيق هدف معين و محدد. أما السياسية، فصفة مشتقة من السياسة، و السياسة هي القيام بالشئ بما يصلحه فيقال هو يسوس كذا، بمعنى أنه يقوم عليها و يرعاها. أما النظم السياسية اصطلاحا فهي تعني أنظمة الحكم أو نوعياته و طرائقه في الدول المختلفة، و يحدد نظام الحكم في كل دولة طبقا لقانونها الدستوري⁽¹⁾.

و لا تقتصر دراسة الأنظمة السياسية على مجرد شرح أحكام الدساتير في الدول المختلفة و التعليق عليها كما وردت بالوثائق الدستورية إن وجدت، و إنما تمتد لتشمل نظم الحكم المطبقة من حيث الواقع في تلك الدول، و إن خالفت النصوص أو أضافت إليها، و تشمل على وجه الخصوص دراسة أنظمة الحكم الأساسية في العالم دراسة مقارنة و تصنيفها و تقييمها⁽²⁾.

و على العموم فقد خصت النظم السياسية بدراسات كبيرة، وبتعريفات عديدة منها التي تعود إلى الحضارات القديمة و من أهم روادها أرسطو، و منها الحديثة و هي كثيرة جدا أغلبها لمفكرين غربيين منهم روبرت داهل الذي يعرف النظام السياسي على أنه نموذج مستمر للروابط الإنسانية التي تضم إلى حد كبير عناصر القوة و الحكم و

(1) ماجد راغب الحلوي، أنظمة الحكم و دستور الإمارات، أبو ظبي : مكتبة العين الوطنية ، 1993، ص7.

(2) نفس المرجع ، ص11.

السلطة⁽¹⁾. و بعد التحليل أدرك دال أن تعريفه يتسم بالعمومية، إذ أن أيا من الوحدات التي لا تعتبر في الظروف العادية سياسة يمكن اعتبارها ذات نظم سياسية كالنوادي الخاصة و مؤسسات الأعمال و اتحادات العمال و القبائل بل و ربما العائلات، لكنه برر ذلك بأن أية وحدة إنسانية لها في الوقت نفسه سمة سياسية⁽²⁾.

أما جابريل ألموند Gabriel Almond، فقد عرف النظام السياسي بأنه مجموعة التفاعلات الموجودة في كافة المجتمعات المستقلة و التي تقدم من خلالها وظائف الدمج و التكيف داخليا و خارجيا، أي في إطار المجتمع ذاته و بينه و بين المجتمعات الأخرى، من خلال استخدام الإجبار المادي الشرعي أو التهديد باستخدامه⁽³⁾. و يرى ألموند أن استخدامه لهذا التعريف، و المتمثل في استخدام القوة من أجل الحفاظ على استمرارية النظام و بقاءه، أو من أجل تحقيق عملية تحول و تطور النظام السياسي، إنما جاء لإدخال كل النظم الشمولية و الثورية في إطاره، فالنظام الشمولي برأيه لا زال أمر شرعيته موضع شك، أما النظم الثورية فالقاعدة الأساسية لشرعيتها محل تطور. أما باستخدامه للفظ الإجبار المادي فيهدف إلى التفريق بين النظام السياسي و النظم الاجتماعية الأخرى، إذ أن النظام السياسي هو وحده الذي يمتلك هذه الخاصية و التي تعتبر بمثابة الرابط يمر عبر كل من المدخلات و المخرجات للنظام السياسي، فيعطيه الترابط و التلاحم و السمات المميزة

Robert Dahl, Modernm political analysis, New Delhi : prentice of India 1965,p6. ⁽¹⁾

Ibid, p7. ⁽²⁾

Gabriel Almond, A Functonal approach to comparative politics, 1960, p80. ⁽³⁾

له كنظام، و عمد إلى استخدام مفهوم المدخلات و المخرجات حتى يتم الانتقال من مفهوم السياسي إلى مفهوم النظام.

و قد وضع ألموند مجموعة من العناصر المحددة لمفهوم النظام و هي الشمول و الاعتماد المتبادل* . إلا أن هذه الحدود التي وصفها ما هي إلا حدود افتراضية لا وجود لها من الناحية العملية.

لهذا حاول دافيد إيستون الذهاب أبعد من هذا، من خلال سعيه لإعطاء تعريف شامل للنظام السياسي و تحليله. فهو يعرفه بأنه تلك المتغيرات المتعلقة بالحكم و تنظيماته، و الجماعات السياسية و السلوك السياسي، أما حدود النظام السياسي فيمكن التعرف عليها من خلال مجموعة الأعمال المتصلة بشكل مباشر، أو غير مباشر بعملية صنع القرارات الإلزامية للمجتمع، و هذا ما يميز النظام السياسي عن غيره من الأنظمة، فأبي سلوك أو عمل اجتماعي يتم تجريده من هذه الخاصية، لا يعد جزء من النظام السياسي، بل يصبح أحد العوامل البيئية المحيطة بالنظام⁽¹⁾.

و عليه فقد حدد إيستون مفهوم النظام السياسي في ثلاثة عناصر هي صنع السياسات، الإلزامية السياسات، و مجتمعية الإلزامات.

أما فيما يتعلق بالبنية التي تحيط بالنظام السياسي فيرى إيستون أنها تتكون من البنية المجتمعية الداخلية، و تضم مجموعة الأنظمة الموجودة في المجتمع، و هي بمثابة أجزاء مجتمعية تمارس وظائف معينة في

* نعي بالشمول أنه عندما يتم التحدث عن النظام السياسي فإننا ندخل في إطاره كافة التفاعلات، أما الاعتماد المتبادل فنعي أن أي تغيير يحدث في أي من المكونات الفرعية للنظام، لا بد و أن يؤدي إلى تغير في كافة النظم الفرعية الأخرى

David Easton, A systems analysis of political life, New york : John wiley and sons, ⁽¹⁾ second printing, 1967, p23.

إطار المجتمع الذي يعتبر النظام السياسي نفسه أحد مكوناته، و تتمثل في مجموعة الاتجاهات و أنماط السلوك و الأفكار التي يمكن أن تطلق عليها اقتصاد، ثقافة، بنية اجتماعية، إلى غير ذلك، و تشكل هذه النظم في أي مجتمع مصدر العديد من الضغوط و التأثيرات مما يؤدي إلى خلق الظروف التي يعمل في ظلها النظام السياسي.

أما البنية المجتمعية الخارجية فتضم كافة النظم الموجودة في المجتمع الدولي الذي يعتبر المجتمع المحلي أحد أجزائه. في حين أن أهمية البنية الكلية المحيطة بالنظام بشقيها الداخلي و الخارجي فتكمن في الضغوط و التأثيرات التي تمارسها عليه مما يحدث اضطرابا في النظام نفسه عليه أن يواجهه و يتعامل معه حتى يستطيع الاستمرار بشكل رسمي⁽¹⁾.

و على العموم فهناك تعاريف أخرى للنظام السياسي تبرز و توضح درجة الاهتمام بهذا المصطلح و أهميته في نفس الوقت، و من أهمها التعريف الذي يرى بأن النظام السياسي يتكون من مجموعة من الوحدات التي تؤثر في بعضها البعض، و التي تنقسم إلى قسمين أو نوعين، نوع يشارك في الحكم و نطلق عليه الأجهزة الرسمية*، و نوع يكون خارج الحكم لكنه يؤثر عليه نطلق عليه الأجهزة غير الرسمية. انطلاقا من هذه الاختلافات الموجودة في تعريف النظام السياسي، فإنه يلاحظ اختلافات أخرى في اتجاهات و مناهج البحث في النظم

⁽¹⁾ Ibid, P24.

* الأجهزة الرسمية تقصد بها السلطات المختلفة تنفيذية و تشريعية و قضائية، أما الأجهزة غير الرسمية فهي الأحزاب، جماعات الضغط، و غيرها من الجمعيات الأخرى.

السياسية، و في هذا الإطار يمكن القول بأن تحليل النظم السياسية قد عرف عدة اتجاهات و مناهج أساسية هي :

1- المنهج المؤسسي القانوني، و هو يتعامل مع النظام السياسي كمرادف لنظام الحكم، و هذا الاتجاه ينهج منهاجا قانونيا يحلل مؤسسات الحكم في ضوء النصوص الدستورية المنظمة لها في كيانها العضوي و الوظيفي، و معالجتها باعتبارها منظمات قانونية، و حينئذ يختص بها فرع من فروع القانون هو القانون الدستوري، و تكون دراسة هذه المؤسسات بهذه النظرة من شأن الدراسات القانونية البحتة⁽¹⁾.

2- المنهج الثاني هو منهج تجريبي سلوكي، و ينظر أصحابه إلى المؤسسات السياسية بمنهج التحليل السياسي التجريبي، بتحليلها تحليلا علميا أي في ضوء ممارستها للنشاطات و أدوارها الفعلية، و التي كثيرا ما تنشأ نشأة واقعية، حتى و إن لم ترد في النصوص الدستورية. إذ يلقي عليها الضوء من خلال نشاطاتها الفعلية و هذا بنظرة سلوكية⁽²⁾.

3- الاتجاه الثالث اتجاه واقعي استقرائي، و يصف أصحابه واقع النظم السياسية بما هو عليه دون تفسيره، و من ثم يجعلون القول الفصل في تحليلاته للواقع السياسي ، و هم في هذا يكشفون عن الحقيقة الكامنة وراء واجهات النظم المعاصرة.

(1) علي الدين هلال ، نيفين مسعد، النظم السياسية قضايا الاستمرار و التغيير، بيروت : مركز دراسات الوحدة العربية، 2000، ص43.

(2) عادل ثابت، النظم السياسية، دراسة للنظم الرئيسية المعاصرة و نظم الحكم في بعض البلدان العربية، الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر ، 1999، ص11.

4- منهج النخبة السياسية، و يركز على الخلفية الاجتماعية و سمات أعضاء النخبة و بالذات تلك الحاكمة، بافتراض أن الحكام في أي مجتمع هم جماعة تتميز بالتماسك و القوة، و تتخذ القرارات الهامة، الأمر الذي يجعل من دراستهم بحثا في أنماط التفاعلات الأساسية في المجتمع⁽¹⁾.

5- الاتجاه الآخر في التحليل و التحليل المقارن و يرتكز أصحابه على المقارنة بين النظم السياسية المختلفة، بهدف الوقوف على دلالات الشبه و الخلاف بينها، و هذه المقارنة تقتضي وجود حد أدنى من الملامح العامة و درجات التركيب بين النظامين محل المقارنة حتى تتم، كما تركز على سمة للمقارنة، و قد تكون هذه السمة قيمية أو موضوعية⁽²⁾.

6- منهج صنع القرار و يجعل من عملية صنع القرار محور لاهتمامه، و يعني من ثم بتحديد من هم صانعو القرار، و ما هي طرق اختيارهم، و ما هو الواقع الاجتماعي السياسي لعملية صنع القرار و مختلف إجراءاتها و أساليبها⁽³⁾.

7- الاتجاه الآخر هو اتجاه تحليل أنماط الشرعية، و ينطلق أصحابه في تحليل النمط من التمييز بين لفظتي الشرعية و المشروعية على أساس أن المشروعية تعني قيام سلطة سياسة من ناحية، و قيام نظام قانوني من ناحية ثانية، و التزام القائمين على السلطة بهذا

(1) علي الدين، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص43.

(2) محمد طه بدوي، النظرية السياسية، النظرية العامة للمعرفة السياسية، القاهرة: المكتب المصري الحديث، 1986، ص22.

(3) علي الدين هلال، نيفين مسعد، مرجع سابق، ص43.

النظام القانوني في كل ما يصدر عنهم من قرارات من ناحية ثالثة،
و من ثم فهي فكرة قانونية في مضمونها. بل و في ضماناتها كذلك
و التي هي ضمانات قانونية.

أما الشرعية فتعني ضرورة إلتزام القائمين على السلطة بالأهداف
العليا و القيم، فالشرعية فكرة سياسية في مضمونها، و في ضماناتها
كذلك و التي تتمثل في ضرورة مقاومة السلطة في حالة خروج القائمين
عليها في قراراتهم على إيديولوجية المجتمع⁽¹⁾.

من هنا يضيف أصحاب هذا الاتجاه النظم السياسية المعاصرة إلى ثلاثة :
نظم ديمقراطية، نظم شمولية و نظم تحكمية، فالنظم الديمقراطية هي التي
تقوم فيها السلطة السياسية كقدرة شرعية و من ثم تقوم على فرض
الإرادة على مستوى المجتمع الكلي و مرتبطة في ذلك بالقبول العام لها
تبعاً لارتباطها بنسق مجتمعي القيمي. النظم التحكمية و هي تلك النظم
التي يغيب فيها رباط القدرة بنسق قيمي، فيقف الأمر هنا عند حد "السلطة
التحكمية" و ذلك في مواجهة السلطة الشرعية، فسمي تبعاً لذلك بالنظم
التحكمية.

أما النظم الشمولية فهي تلك النظم التي تركز على حزب واحد
يحتكر السلطة السياسية في مجتمعه، و يقوم على إيديولوجية معينة
باعتبارها الإيديولوجية الرسمية للدولة، و التي يعمل على فرضها على
كل أعضاء المجتمع مستعملاً مختلف الوسائل بما في ذلك الإرهاب و
التنكيل، بمعنى أنها تقوم على مبدأ الخوف⁽²⁾.

⁽¹⁾ D'entreves passerien. "L'égalité et légitimité » Anales de philosophie politique, N7, Presse
universitaire de France, 1967, pp29-41.

Ibid , P42. ⁽²⁾

هذه المناهج الأساسية التي تواتر بها العمل في التحليل السياسي المعاصر، و الملاحظ من خلال تحليلها أنها تباينت و اختلفت في تحليل النظم السياسية، و رغم هذا فإنها ارتبطت في غالبتها بصفة أصلية بالمنهج العلمي التجريبي، إلا أن هذا الربط لا يعني تخليصها نهائياً من التحليلات الفلسفية، و قد وصلت هذه الاتجاهات إلى تقسيم النظم السياسية إلى ثلاثة أقسام رئيسية هي النظام البرلماني و النظام الرئاسي و نظام حكومة الجمعية و التي سوف تكون محور دراستنا فيما يأتي. فكيف نظرت هذه المقاربات إلى موضوع السلطة التشريعية أو فكرة النيابة ؟

المبحث الثاني : موقع السلطة التشريعية في النظام البرلماني.

يرتبط النظام البرلماني بشكل واضح بالمجتمع الإنجليزي، حيث يتميز هذا النظام بخصائص جعلته برلمانيا، و كلما توفرت هذه الخصائص في نظام ما خارج بريطانيا سمي بدوره برلمانيا.

يقوم النظام البرلماني في الأصل على المبادئ التي أقرها جون لوك و مونتيسكيو، و القائمة على الفصل بين السلطات بمعنى توزيع السلطة على هيئات مختلفة على أساس التوازن و التعاون بين السلطتين التشريعية و التنفيذية. وعلى هذا فإن النظام البرلماني يعمل على تساوي كل سلطة مع الأخرى من الناحية القانونية دون أدنى تبعية أو سيطرة لإحداها على الأخرى، إلا أن هذا التساوي يعني من ناحية أخرى ضرورة تعاون كل سلطة مع الأخرى بمعنى أن يكون هناك علاقة متبادلة بينهما تربط السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية من ناحية و علاقة تربط السلطة التنفيذية بالتشريعية من ناحية أخرى. و على العموم فإن النظام البرلماني يمتاز بمجموعة من الخصائص و المميزات نشلها فيما يلي :

1-ثنائية السلطة التنفيذية: فالسلطة التنفيذية فيه تسند إلى هيئة مركبة من عضوين أو هيئتين هما: الملك و الوزارة، و لكل عضو منهما ذاتيته و استقلاله عن الآخر. فالوزارة تمثل همزة الوصل بين الهيئة التنفيذية (الملك) و الهيئة التشريعية (البرلمان)⁽¹⁾. كما أن الملك ليس مسؤولا سياسيا و لا جنائيا، فهو مجرد رمز للدولة فقط، فالوزارة تاريخيا نشأت إلى جانب الملك لكي تسأل أمام البرلمان و لكي تتحمل عن الملك

(1) أحمد أرسلان، الوجيز في النظم السياسية، مصر: مكتبة النهضة العربية، 1960، ص28.

المسؤولية، و من هنا نشأت قاعدة عرفية تقول بأن الملك الذي يملك و لا يحكم، لا يصدر قرار في شؤون الدولة إلا إذا وقع عليه أحد الوزراء، حتى يتحمل المسؤولية عن الملك الذي لا يسأل سياسياً⁽¹⁾.

انطلاقاً من هذا فإن الملك في النظام البرلماني مكانته غير مكانة رئيس الوزراء بل هما شخصان متميزان يشغل كل منهما منصبا يتميز عن الآخر. و كذا فإن الملك لا يمارس أي سلطة فعلية أو اختصاصات حقيقية في شؤون الحكم المختلفة، بل يكون دوره في هذا الخصوص دور أدبي محض يستطيع بمقتضاه أن يعمل على إيجاد التوازن بين سلطات الدولة و توجيه كل منهما توجيهاً صحيحاً بإسداء النصح و الإرشاد إليها. فرئيس الدولة يكون خارج نطاق سياسة الوزارة و كذا خارج نطاق سياسة البرلمان، فهو يعد لذلك بمثابة الحكم بينهما أو بين الوزارة و البرلمان إلا أنه لا يظهر في هذا مظهر الحكم السياسي. و عليه فإن الملك أو رئيس الدولة غير مسؤول على الإطلاق فهو غير مسؤول سياسياً عن التصرفات الخاصة بشؤون الحكم، و هو غير مسؤول كذلك جنائياً عن الجرائم المتعلقة بوظيفته⁽²⁾.

أما الطرف الثاني للسلطة التنفيذية أي الوزارة، فهو الطرف المسؤول سياسياً عن شؤون الحكم لأنها هي التي تمارس السلطة الفعلية. فالوزارة في النظام البرلماني على خلاف رئيس الدولة أو الملك تحكم فعلياً و تسأل سياسياً، لذلك يكون لها الدور الرئيسي الفعلي في مجال و ميدان السلطة التنفيذية و عليها تقع المسؤولية السياسية.

(1) محمود سعيد عمران و آخرون، مرجع سابق، ص383.

(2) نفس المرجع، ص386.

و هكذا يتميز طرفي السلطة التنفيذية في النظام البرلماني بمظهرين متناقضين يتلخصان في اختفاء السلطة الفعلية عن رئيس الدولة لعدم مسؤولية و بروز تلك السلطة الفعلية للوزارة نتيجة مسؤولياتها السياسية المقررة.

2- برلمان منتخب كل فترة زمنية، و له صلاحيات كبيرة أهمها الرقابة السياسية التي سيتم التطرق إليها لاحقاً.

3- التوازن و التعاون: و تعتبر من أهم خصائص النظام البرلماني، فالعلاقة بين سلطتي التشريع و التنفيذ تقوم على فكرة التوازن في القوة، بمعنى أن لكل منها ما يستطيع به أن يوقف القوة الأخرى (أي التأثير فيها). فالبرلمان قوة لكونه يتلقى قوته من الأمة كنائب عنها، و الوزارة قوة تهيمن على التنفيذ و تسأل أمام البرلمان سياسياً⁽¹⁾.

أما بالنسبة للتعاون فإنه من أهم مظاهر النظام البرلماني، و هذا يعني قيام علاقة تعاون بين السلطتين يكون متبادلاً، و يمكن تحديد هذا التعاون من خلال محورين و مظهرين رئيسيين هما علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية، و علاقة هذه الأخيرة بالسلطة التنفيذية.

أ- علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية: إن المنتبغ للنظام البرلماني يلاحظ بأن هناك بعض المهام و الأعمال تقوم بها السلطة التنفيذية على التشريعية و هذا كدليل لقيام رابطة التعاون بين هاتين السلطتين:

1/ قد تتدخل السلطة التنفيذية في أمر تكوين البرلمان، بمعنى أن تدعو الحكومة إلى انتخابات نيابية و هذا سواء عقب حل المجلس النيابي أو بانتهاء مدة النيابة لأعضاء البرلمان. كما تباشر السلطة التنفيذية بعض

⁽¹⁾ عادل ثابت ، مرجع سابق، ص62.

الأعمال التي تتعلق بعملية الانتخاب ذاتها كتحرير الجداول الانتخابية و إجراء الانتخابات في مواعيدها. كما تتدخل السلطة التنفيذية في بعض الأعمال الخاصة بانعقاد البرلمان و ذلك بأن تدعو السلطة التنفيذية البرلمان إلى الانعقاد العادي أو الانعقاد غير العادي، أو فض انعقاد البرلمان أو تأجيل انعقاده⁽¹⁾.

2/تتدخل السلطة التنفيذية في عملية التشريع من خلال اقتراح أو إصدارها، و قد أصبحت هذه العملية شائعة جدا بالنسبة للحكومة، إذ أن 90 % من القوانين في جميع الأنظمة البرلمانية تقريبا تكون باقتراح من السلطة التنفيذية⁽²⁾.

في المقابل لهذا تشترك السلطة التنفيذية مع البرلمان في بعض الوظائف منها الوظيفة المالية و هذا بأن يقوم وزير المالية بتحضير مشروع الميزانية العامة للدولة و أن يتقدم بها للبرلمان لإقرارها⁽³⁾. كما يمكن أيضا الجمع بين عضوية البرلمان و الوزارة، إذ يقرر النظام البرلماني هذا، و ذلك للتعبير عن الروابط الوثيقة و المتينة بين السلطة التنفيذية و التشريعية. و عليه فإن هذا السلوك يؤدي إلى تعاون السلطتين في أداء مهمتها، إذ يمكن الوزراء من حضور جلسات البرلمان بصفتهم الرسمية، و من الاشتراك في مناقشات المجلس النيابي، و في

(1) محمود سعيد عمران و آخرون ، مرجع سابق، ص379.

(2) Marcel Prelot et Jean Boulois, Institutions politiques et droit constitutionnel, Paris, (2) edition le seuil, 1978, p96.

(3) P.La. lumiere et Alain Demichel: Les risques parlementaires Européens, Paris : (3) PUF, 2^{eme} ed, 1978, p103.

الدفاع عن سياسة الحكومة العامة، و أعمال كل وزارة على حدة ثم من الاشتراك في تقرير القوانين المختلفة⁽¹⁾.

من أهم و أخطر وسائل التأثير الأخرى حق حل البرلمان، و هو أمر متروك للوزارة تمارسه في مواجهة البرلمان، و ذلك كوسيلة مقابلة للمسؤولية الوزارية و بمقتضى هذا تستطيع الوزارة في حالة حدوث خلاف حل البرلمان و إجراء انتخابات جديدة⁽²⁾.

ب- علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية، و تظهر علاقة التأثير التي تمارسها السلطة التشريعية من خلال أدوات ووسائل الرقابة الممنوحة إليها و التي يمكن أن نلخصها فيما يلي :

1-السؤال: و هذا يعني بأن لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق في مساءلة الوزراء في أية قضية من القضايا التي تستحق التوضيح و عليه فإن السؤال بقدر ما يعتبر وسيلة من وسائل متابعة عمل البرلمان، فإنه أيضا طريقة للاستفسار عن مسألة معينة، و قد يكون وسيلة من الوسائل الناجعة في لفت نظر الوزير إلى مسألة معينة⁽³⁾.

2-الاستجواب: هو أكثر أهمية و خطورة من السؤال، إذ لا يقتصر على طلب التوضيح و الاستفسار، و إنما يتعداه إلى حد محاسبة الوزارة. كلية أو فرديا على تصرف من التصرفات، فخطورته تكمن في احتوائه ضمنا على اتهام أو نقد، لعمل عام تقوم به السلطة التنفيذية.

⁽¹⁾ Marcel Prelot, Op cit, p100.

⁽²⁾ أحمد أرسلان ، مرجع سابق، ص224.

⁽³⁾ Jean Claude Callaud, Les régimes parlementaires contemporaines, Paris , PUF,

1978, pp53-54.

و الاستجواب أوسع من السؤال لأنه لا يقتصر على علاقة بين عضو في البرلمان و الوزير، و إنما يمتد ليشمل كل أعضاء البرلمان. و نتيجة خطورة الأمر فإنه عادة ما يتم وضع بعض الخطوات و العقوبات في النظام الداخلي للمجلس، و التي منها إعطاء الوقت المناسب للوزارة و غيرها من الإجراءات الأخرى.

3- حق إجراء التحقيق: أعطت النظم البرلمانية صلاحيات كبيرة للبرلمان لمتابعة بعض القضايا الشائكة التي يثيرها أعضاء البرلمان، و التي ينتج عنها تشكيل لجان تحقيق تتابع الموضوع ميدانيا و تستخلص بعد المتابعة و المعاينة الميدانية النتائج الصحيحة التي تمكنها من إيجاد حلول للقضايا المستعصية، و هذه من وسائل التأثير التي يمارسها الجهاز التشريعي و النيابي على السلطة التنفيذية⁽¹⁾.

4- تولي رئيس الدولة منصبه بواسطة البرلمان: وضعت بعض النظم البرلمانية اختيار رئيس الدولة من بين مهام و صلاحيات الجهاز البرلماني، فالبرلمان وحده هو الذي يختص باختيار رئيس الدولة و هذا باختيار أعضاء البرلمان له⁽²⁾.

5- المسؤولية الوزارية السياسية: للبرلمان في النظام البرلماني الحق في الرقابة على أعمال كل وزير على حدى و على أعمال الوزارة بأجملها، ففي حالة المسؤولية الفردية التي تقع على كل وزير على حدى يجوز للمجلس النيابي أن يسحب ثقته عن الوزير المسؤول. و في هذه الحالة يجب على هذا الأخير اعتزال الوزارة. كما يجوز للمجلس النيابي في

⁽¹⁾ Palmière et A.Dermiche, Op.cit, p105.

⁽²⁾ أندريو هوريو ، مرجع سابق، ص214.

حالة المسؤولية التضامنية أن يسحب الثقة عن هيئة الوزارة بأجمعها، و في هذه الحالة يتحتم استقالة الوزارة بأجمعها.

إذن فإن الاستنتاجات الرئيسية للنظام البرلماني أنه نظام كان نتاجا للتجربة الإنجليزية، و قد عرف تطورات كبيرة بعد ذلك، و قد انتشر في البداية في كثير من الدول الأوروبية، ثم انتقل إلى كثير من دول العالم، و هو من أكثر الأنظمة انتشارا في العالم مع تغيرات في التطبيق من نظام إلى نظام آخر بشكل يحافظ على الخصوصيات التي تتأقلم مع محيطه و ظروفه الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية.

المبحث الثالث : السلطة التشريعية في النظام الرئاسي.

يتميز النظام الرئاسي بصفة خاصة بأخذه بمبدأ الفصل بين السلطات، و بالعمل على توزيع السلطة على هيئات مختلفة، و هذا شريطة أن تكون لكل هيئة الاستقلالية التامة عن الأخرى، دون أدنى تعاون أو رقابة متبادلة بينهما، فالسلطة التشريعية تتفرد مثل السلطة التنفيذية في ممارسة اختصاصاتها دون تعاون أو تبادل بينهما، و لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمان و الحكومة بالنسبة للنواب و كذا الوزراء⁽¹⁾. إن أهم نموذج أخذ و طبق النظام الرئاسي هو نموذج الولايات المتحدة الأمريكية التي تعتبر رائدة في تطبيق هذا النظام.

و على العموم فإن أهم مميزات و خصائص هذا النظام ما يلي :

1-أحادية السلطة التنفيذية: فرئيس الجمهورية هو صاحب هذه السلطة التي ينفرد بأدائها خلافا للنظام البرلماني، إذ يكون رئيسا للدولة و للحكومة في آن واحد، و مما يزيد في قوة رئيس الجمهورية انتخابه بواسطة الشعب نفسه لا البرلمان، كما يلاحظ أن الرئيس و إن كان مكلفا بتنفيذ سياسة الحزب الذي فاز بفضلته في الانتخاب، إلا أنه بحكم شخصيته و رئاسته لذلك الحزب يقوم بدور شخصي خطير في توجيه سياسة الدولة⁽²⁾.

و يعتبر الوزراء الذين يعينهم الرئيس مجرد معاونين له في ميدان السلطة التنفيذية التي يتولاها أصلا بصفته صاحب السلطة الحقيقية في هذا الميدان. فمساعدوه يتولون النشاط الحكومي العام، و لكن لا يكونوا

(1) سعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص05.

(2) سليمان الطماوي ، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص295.

مجلساً أو هيئة ذات إرادة جماعية، و لا يسود بينهم مبدأ التضامن الوزاري المعروف في النظام البرلماني، و يخضعون في المقابل خضوعاً تاماً لرئيس الجمهورية الذي يتولى وحده توجيههم و مراقبتهم و محاسبتهم⁽¹⁾.

إن فمظاهر حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة تتجلى في ثلاثة مظاهر رئيسية أولها عدم وجود مجلس للوزراء بالمعنى القانوني للمفهوم، أي عدم وجود مجلس متضامن يهيمن على مصالح الدولة يختص برسم السياسة العامة لها، و ثاني مظهر يتلخص في خضوع الوزراء لسياسة الرئيس خضوع تاماً. فرئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية قانوناً و فعلاً فله وحده رسم و تقرير السياسة العامة للدولة، و ثالث مظهر من مظاهر حصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة هو انفراده بتعيين الوزراء و عزلهم أيضاً، و هذا رغم ضرورة عرض القائمة المقترحة من طرف الرئيس على مجلس الشيوخ للمصادقة عليها، إلا أن العرف جرى على أن يترك لرئيس الدولة مطلق الحرية في الاختيار، و ساعد على ذلك مجاملة مجلس الشيوخ له⁽²⁾.

2- استقلال السلطات: يقوم النظام الرئاسي على مبدأ استقلال السلطات كل عن الأخرى إلى أقصى درجة ممكنة. فالسلطة التشريعية تستقل بمباشرة اختصاصاتها عن السلطة التنفيذية التي تستقل بدورها في ممارسة اختصاصاتها عن السلطة الأولى دون وجود حد أدنى لعلاقة

(1) محمد حلمي ، مرجع سابق، ص281.

(2) محمود سعيد عمران و آخرون، مرجع سابق، ص367.

تعاون أو تبادل بين السلطتين، و هكذا تتحقق المساواة و الاستقلال بين السلطات⁽¹⁾.

و يمكن أن تشمل مظاهر الاستقلال فيما يلي :

أ- استقلال السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية: تستقل السلطة التشريعية في أداء مهامها عن السلطة التنفيذية و من أهم مظاهرها عدم جواز دعوة رئيس الدولة البرلمان للانعقاد العادي، غير أنه يمكن أن يكون له الحق في دعوته بصفة استثنائية، كما لا يملك رئيس الدولة حق حل المجلس، و لا الحق في اقتراح القوانين، و إنما له فقط أن يوصي الجهاز التشريعي بأمر من الأمور الهامة عن طريق رسالة خاصة توجه كل سنة، كما ليس لرئيس الدولة سلطة في إعداد الميزانية، لكنه في المقابل لوزير المالية بعض الصلاحيات في هذا المجال⁽²⁾. و هذا يعني استقلال البرلمان بمجلسيه بمباشرة الوظيفة التشريعية و حده دون اشتراك السلطة التنفيذية معه في ذلك.

كما لا يجوز الجمع بين منصب الوزارة و عضوية البرلمان و هذا خلافا للنظام البرلماني، فلا يمكن أن يكون الوزراء أعضاء في البرلمان و لا يحقق لهم الحضور إلى جلسات المجلس أو الكلام فيها، و إن حضروا فاعتبارهم من الجمهور فقط. هذا و ليس للكونغرس أي وسائل تأثير على الرئيس أو مستشاريه، فهم غير مسؤولين سياسيا أمام البرلمان و ليس للرئيس في المقابل حق و سلطة حل البرلمان⁽³⁾.

(1) نفس المرجع السابق، نفس الصفحة.

(2) سليمان الطماوي، مرجع سابق، ص 297.

(3) عادل ثابت، مرجع سابق، ص 66.

ب-استقلال السلطة التنفيذية عن التشريعية:

تستقل السلطة التنفيذية بدورها عن السلطة التشريعية و تفصل عنها، فرئيس الولايات المتحدة الأمريكية الذي يتولى السلطة التنفيذية يتولى منصبه عن طريق انتخابات الشعب له عن طريق البرلمان مما يحقق له الاستقلال التام و عدم الخضوع للسلطة التشريعية، فالرئيس يستمد سلطاته من الشعب لا من البرلمان مما يحقق استقلاله و تدعيم قوته إزاء البرلمان و يجعله على قدم المساواة، مع هذا الأخير ما دام أن كلا منهما منتخب بواسطة الشعب⁽¹⁾.

كما أن الوزراء أو مساعدي الرئيس لا يخضعون للبرلمان، فهم غير مسؤولين سياسيا أمام البرلمان، و في المقابل يمكن أن تكون لهم مسؤولية جنائية أمام البرلمان و تكون المحاكمة بواسطة مجلس الشيوخ. كما لا يستطيع البرلمان استدعاء أو دعوة الوزراء للحضور إلى البرلمان⁽²⁾.

رغم هذه المظاهر الدالة على الفصل، إلا أن هناك مظاهر للتعاون بين السلطتين، و إن كانت في مجموعها استثنائية و ضئيلة و هي :

1- حق رئيس الجمهورية في دعوة البرلمان للانعقاد استثناء، و يكون هذا للضرورة القصوى فقط.

2- حق رئيس الجمهورية في الاعتراض التوقيفي، و هذا يكون في خلال العشرة أيام الموالية للمصادقة على القانون، و يحيله من جديد على البرلمان، فإذا لم يتم الموافقة عليه بأغلبية ثلثي الأعضاء

(1) محمود سعيد عمران، مرجع سابق، ص396.

(2) Brinkley, American political parties, New york : John wiley, 1959, p109.

في المجلسين معا يسقط القانون. و هذا الاعتراض استعمل في الولايات المتحدة الأمريكية⁽¹⁾.

3- لرئيس الجمهورية الحق في توجيه أنظار البرلمان إلى العناية بموضوع معينة على أن يخص هذا الأمر المواضيع الهامة التي تستحق التشريع بواسطة رسائل يبعث بها إليه، إلا أنه يلاحظ أن هذه الرسائل لا تقدم في صورة مشروع قانون إذ ما هي إلا مجرد رغبات لا تلزم البرلمان و لا تقيده، فله أن يأخذها بعين الاعتبار و له أن يعرض عنها⁽²⁾.

4- وجود أمور يشترك فيها مجلس الشيوخ مع رئيس الجمهورية و في مقدمتها المسائل و الشؤون الخارجية، إذ يشترط للتعين في الوظائف السامية التي من بينها الوظائف الدبلوماسية، موافقة مجلس الشيوخ، كما يشترط مصادقته أيضا على المعاهدات.

كما أن هناك مظاهر أخرى للتعاون أفرزها التطبيق العملي للدستور الأمريكي باعتباره النموذج الحي و الواقعي للنظام الرئاسي، و من أهمها اتصال الحكومة باللجان البرلمانية ذات الأثر الفعال في توجيه البرلمان، و هذا الأمر أصبح ضروريا حتى تضمن الحكومة الموافقة على الاعتمادات التي تروها. و في هذا المجال أصبح لوزير المالية حق الاتصال بالبرلمان لتقديم التقارير و البيانات المالية على أن يكون هذا الاتصال بطريق الكتابة بأن يرسل سكرتير المالية تقريرا سنويا إلى

(1) سليمان الطماوي ، مرجع سابق، ص297.

(2) محمود سعيد و آخرون، مرجع سابق، ص371.

البرلمان عن الحالة المالية، كما يرسل كتابا سنويا يشمل على المصروفات و الإيرادات للسنة المقبلة⁽¹⁾.

أخيرا فإنه يمكن القول بأن النظام الرئاسي من الأنظمة التي تأثرت بأفكار مونتيسكيو، و حاولت الذهاب بعيدا في تطبيق المبدأ الرئاسي الذي جاء به و المتمثل في الفصل المطلق بين السلطات إلا أن الواقع المعيشي قد أثبت صعوبة تطبيقه، لأنه لا يمكن بأي حال أن يكون هناك استقلال تام بين السلطتين الرئيسيتين في أي نظام و هما السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية. فإذا كان الاتصال بين الوزراء و البرلمان نظريا منعما من خلال عدم حضورهم جلسات البرلمان و الاشتراك في المناقشات البرلمانية، فإنه واقعا موجودا و هذا من خلال الاتصال الذي يتحقق عن طريق اللجان البرلمانية، فالسلطة التنفيذية على اتصال دائم باللجان البرلمانية حتى تضمن الموافقة على الاعتمادات المالية التي تمكنها من أداء مهامها بسهولة. و عليه فإن هذا الفصل يبقى نسبيا و لكنه أكثر تشددا من النظام البرلماني و أقل تعاونا و توازن منه.

Brinkley, op.cit, p115. ⁽¹⁾

المبحث الرابع: السلطة التشريعية في ظل النظام المجلسي.

هو نظام نيابي يقوم على فكرة التبعية فيما يتصل بطبيعة علاقة التشريع بالتنفيذ (تبعية التنفيذ للتشريع)، و أهم نموذج لهذا النظام هو نموذج الاتحاد السويسري. تجمع الهيئة النيابية في هذا النظام سلطات الحكم كلها، و تكون السلطات الأخرى مجرد هيئات تابعة للهيئة النيابية تخضع لها خضوعا تاما. و هذا النظام في حقيقته يمثل التطبيق السليم لمبادئ جون جاك روسو حيث يعتبر الهيئة النيابية الهيئة المعبرة عن الإدارة العامة. و يجب نتيجة لذلك أن تهيمن السلطة النيابية على كل الهيئات الأخرى⁽¹⁾. هكذا يتضح تفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في هذا النظام، بل خضوع هذه السلطة الثانية للسلطة الأولى خضوعا تاما مما يجعل للسلطة التشريعية الكلمة العليا في إدارة شؤون الحكم⁽²⁾.

و نظرا لتعذر قيام الهيئة النيابية بجميع الأعمال، و أن تباشر بنفسها جميع السلطات التنفيذية، فإنها تختار ممثلين منهم، و هؤلاء هم الوزراء الذين يمارسون مهامهم طبقا لتوجيهات الهيئة التشريعية، و هي وحدها التي تملك تعيينهم و عزلهم، كما تملك تعديل قراراتهم أو إلغائها، و لا تملك الوزارة حق حل الهيئة النيابية أو تأجيل انعقادها أو دعوتها للانعقاد⁽³⁾.

و فيما يتصل بتوزيع الوظائف، فإن الجمعية الفدرالية هي صاحبة الاختصاص الأصيل للتشريع و التنفيذ معا، و تقوم الجمعية وفقا لما سلف

(1) محمد حلمي ، مرجع سابق، ص286.

(2) سعيد بوشعير، مرجع سابق، ص62.

(3) محمد حلمي، مرجع سابق، ص286.

الذكر بتفويض التنفيذ إلى المجلس الفيدرالي الذي يتكون في العادة من سبعة (7) أعضاء من بين أعضاء الجمعية تعينهم الجمعية الفدرالية بالانتخاب و لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد المباشر⁽¹⁾.

أما القضاة في هذا النظام، فإن مهامهم الأساسية تكمن في تطبيق القوانين التي تضعها الهيئة النيابية، و هم يتمتعون بكثير من الاستقلال و هذا بهدف تحقيق العدالة الكاملة و ضمان تطبيق القوانين تطبيقا سليما⁽²⁾. نستنتج مما سبق بأن أهم خاصية في هذا النظام تكمن في تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية. فالبرلمان هو الهيئة التي تتركز في يدها جميع سلطات الحكم من تشريعية و تنفيذية. فالسلطة التشريعية هي التي تحدد و تعين حدود اختصاصات السلطة التنفيذية بل هي التي تقوم بتوجيهها و رسم سياستها، بحيث يجوز لها أن تعدل أو تلغي القرارات التي تصدرها الهيئة التنفيذية إذا ما خالفت سياسة الهيئة النيابية التشريعية.

لقد طبق هذا النظام في عدد كبير من الدول، منها بريطانيا، فرنسا و سويسرا، ففي بريطانيا كان تطبيق النظام في عهد شارل الأول، و كان سببا في الخلاف الذي كان بين البرلمان و شارل الأول. كما طبق في فرنسا خلال المرحلة الممتدة من 1793 حتى 1795، حيث تمكنت الجمعية من الاستحواذ على كل السلطات. و أسندت مهمة التنفيذ لمجلس تابع لها، و لكن تطبيقه في هاتين الدولتين لم يدم طويلا، و هذا خلافا لسويسرا التي طبق فيها بموجب دستور 1774 في مادتيه 71 و 85

(1) عادل ثابت، مرجع سابق، ص 69.

(2) محمد حلمي، مرجع سابق، ص 286.

اللتين أقرتا بأن السلطة السامية في الاتحاد تعود إلى المؤسسة التشريعية الفيدرالية، فهي مصدر السلطات باعتبارها ممثل الشعب⁽¹⁾. و البرلمان الاتحادي في سويسرا يتكون من مجلسين هما المجلس الوطني و مجلس الولايات. فالمجلس الوطني ينتخب على أساس أن يمثل كل عضو قرابة أربعة و ثلاثين (34) ألف من السكان، و هذا شريطة تمثيل كل ولاية مهما صغرت، بعضو واحد على الأقل، و بلك فإن العدد الإجمالي هو في حدود مائتي (200) عضو يتم التصويت عليهم طبقا للانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبي، و تكون كل ولاية أو نصف ولاية دائرة انتخابية⁽²⁾.

أما مجلس الولايات فيتمثل من أربعة و أربعين (44) عضوا، لكل ولاية عضوين، و عضو واحد لنصف الولاية، و تقرر كل ولاية شروط ناخبها و مرشحها و مدة العضوية بالمجلس. و يجتمع المجلسان معا لاختيار أعضاء المجلس الاتحادي (السلطة التنفيذية و الهيئة القضائية)، كما يجتمع المجلسان معا لمباشرة حق العفو عن المجرمين، و لاختيار القائد العام للقوات المسلحة و إعلان حالة الطوارئ، و يرأس رئيس المجلس الوطني جميع الاجتماعات المشتركة.

إذن فالخلاصة العامة أن عددا قليلا من الدول يطبق هذا النموذج أي نموذج حكومة الجمعية أو نظام الهيئة النيابية الذي كما قلنا سابقا يمتاز بخاصية رئيسية هي تركيز السلطة في يد الهيئة النيابية، بحيث يكون لها الحق في مباشرة السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية معا.

(1) سعيد بوشعير ، مرجع سابق، ص65.

(2) محمد حلمي ، مرجع سابق، ص287.

إلا أن هذا النظام تعرض لانتقادات كبيرة، فتركيز السلطات في يد هيئة واحدة يؤدي إلى استبداد هذه الهيئة بالسلطة الممنوحة لها و طغيانها بالتالي على حقوق الأفراد و حرياتهم العام. و هذا ما يتنافى و الديمقراطية الصحيحة التي تقوم أساسا على صيانة تلك الحقوق و الحريات، و طالما أن نظام حكومة الجمعية النيابية يعمل على تركيز السلطات في يد البرلمان فكأنه نظام يؤدي بطبيعته إلى طغيان البرلمان و استبداده بالسلطة و قضائه على الحقوق و الحريات، و هو ما يتعارض و مبادئ النظام الديمقراطي كما يؤدي أيضا إلى إضعاف السلطة التنفيذية و إلى عجزها عن أداء ما يكون ضروريا من الإجراءات الضرورية التي يقتضيها سير الحياة العامة و قد ينتهي الأمر إلى الفوضى الشاملة. و لهذا فإن النموذج الوحيد الذي بقي يساير هذا النظام بخصوصياته هو النظام السويسري و هذا يعود إلى طبيعة المجتمع السويسري و خصائصه.

من خلال دراسة هذه الأنظمة المختلفة نستنتج أن أغلبيتها تتبنى مبدأ الفصل بين السلطات مع اختلاف في تطبيق هذا الفصل بين التوازن بين السلطات و بين الفصل المطلق الذي يحمل بعض مظاهر التعاون فقط.

إن هذه الأنظمة التي تم تسليط الضوء عليها تمثل المرجعية الفكرية و السياسية لأغلبية الأنظمة السياسية في العالم، و قد اقتبست كثير من الأنظمة العربية مميزات و خصائصها منها خاصة النظام البرلماني مع اختلافات في التطبيق و بالتحديد في موقع هرم السلطة التنفيذية في الدول العربية، و هذا ما سنحاول توضيحه من خلال دور السلطة التشريعية في مختلف الأنظمة السياسية العربية.