

مبررات وجود البرلمان

Justification for the existence of Parliament

CONCLUSION:

Parliament was born in Britain as a result of a power struggle that existed between the Kings and upper class in Britain and was driven to the first that: limit the powers of the governor, and was the best way is the distribution of power on different bodies, and the second peaceful transfer of power, and this is the historical justification for its inception, During its development won the two main ways are the legislative and oversight function, and shows that its role in the legislative field twice much is still taking weak and shortage, and this is normal to a large extent, so that the executive branch is know what is need of legislation, it is the most capable to develop projects laws succeed in fact applied because of its tools and instruments, technicians, and because it is the power that be in direct contact with the people and is the most got to know their needs, as well as the case for its oversight function, seems weak role in the field of control over the work of the executive authority.

م.د. محمد طه حسين
الحسيني



نبذة عن الباحث :

مدرس دكتور في
القانون .
تدريسي في الكلية
الانسانية الجامعة -
النجف الاشرف /
القانون .

It seems that the Parliament has become the authority is no justification for its existence, which must legislator Constitution Initiative to cancel, and this is not strange as the presence of Parliament has become lacking for the ground of the historical, and even career both in the Legislative it or oversight, hence louder calls for a researcher to cancel public authority and a third limited the two authorities broad in the state are only the executive branch and the judiciary, and this cancellation is limited to the state without the other, but calls for its abolition in all states that have been taken from the democratic and peaceful exchange of power approach her, and the importance of the Great to this call but also dangerous, to be reviewed justification albeit summary

الملخص :

ولد البرلمان في بريطانيا نتيجة للصراع على النفوذ الذي كان قائما بين الملوك والطبقة العليا في بريطانيا وكان الدافع إلى ذلك الأول: الحد من صلاحيات الحاكم، وكان الطريق الأفضل هو توزيع السلطات على هيئات مختلفة، والثاني: التداول السلمي للسلطة، وهذا هو المبرر التاريخي لنشأته، وخلال تطوره حاز على وظيفتين رئيسيتين هما الوظيفة التشريعية والرقابية، ويظهر إن دوره في المجال التشريعي ضعف كثيرا ولا يزال آخذا بالضعف والنقص، وهذا أمر طبيعي إلى حد كبير، ذلك أن السلطة التنفيذية هي الأعراف بما تحتاج إليه من تشريعات، بل هي الأقدر على وضع مشروعات قوانين يكتب لها النجاح في الواقع التطبيقي لما تمتلكه من أدوات ووسائل وفنيين، ولأنها هي السلطة التي تكون على تماس مباشر مع الشعب وهي الأكثر تعرفا على احتياجاته، وكذلك الحال بالنسبة إلى وظيفته الرقابية، فالملاحظ ضعف دوره في مجال رقابته على أعمال السلطة التنفيذية.

ومن خلال ما تقدم بشكل موجز يبدو أن البرلمان أضحى سلطة لا مبرر لوجودها مما يتعين على المشرع الدستور المبادرة إلى إلغائها، وهذا ليس بالأمر الغريب إذ إن وجود البرلمان أضحى مفتقرا لمبرره التاريخي، بل وحتى الوظيفي سواء في ذلك التشريعي أو الرقابي، ومن هنا تتعالى دعوات الباحث لإلغائه كسلطة عامة ثالثة والاقتصار على سلطتين عامتين في الدولة هما السلطة التنفيذية والسلطة القضائية فحسب، ولا يقتصر هذا الإلغاء على دولة من دون أخرى بل يدعو إلى إلغائه في جميع الدول التي اتخذت من الديمقراطية والتبادل السلمي للسلطة منهجا لها، وللأهمية العظيمة لهذه الدعوة بل وخطورتها، يتعين استعراض مبرراتها ولو بشكل موجز.

المقدمة :

على وفق مبدأ الفصل بين السلطات تبنت معظم دول العالم تقسيم وظائف الدولة الثلاث على ثلاث هيئات. وقد شكّل البرلمان أحد أهم هذه الهيئات أو السلطات في الدول المختلفة. ومُنح وظيفتين رئيسيتين يمارسهما. الأولى الوظيفة التشريعية. والثانية الوظيفة الرقابية. وهو في أحيان كثيرة يتجاوز وظيفتيه ذينك ويشارك السلطة التنفيذية بعض وظائفها. بل وقد يشارك السلطة القضائية بعض اختصاصاتها أيضاً. وهذا يظهر الأهمية الكبيرة التي يتمتع بها البرلمان. ولذا يتعيّن عدم إغفال دراسته بعمق واستفاضة ومن جوانب مختلفة. ولكن ينبغي بحث ما يشكّل عموده الفقري ودافع وجوده قبل الخوض في أي بحث يتعلّق به. بمعنى أنّ مبررات وجوده هي الأولى بالبحث. فإذا ثبت صحتها واستمرارها كدافع للإبقاء عليه يُصار إلى بحث جوانبه المختلفة كتكوينه واختصاصاته وغيرها. أما إذا ثبت زوال مبررات وجوده فلا يبقّ من داعٍ لبحث تلك الجوانب.

أولاً: إشكالية البحث

إنّ النظام النيابي لم يتأسس على وفق نظريات سبقتة إلى الوجود. بل تأسس هذا النظام ونشأ (في بريطانيا) بدافع الحاجة ولأسباب تاريخية. ثم بعد ذلك جاءت النظريات في مجال القانون الدستوري لتستلّ جلّ قواعدها (إن لم تكن جميعها) ممّا هو متحقق فعلاً على أرض الواقع.

إنّ المبرر الأساس لقيام النظام النيابي وإنشاء البرلمان تاريخي. ومع ذلك ذكر مبرران إضافيان لبقائه وهما المبرر التشريعي والرقابي. والسؤال المهم الذي ينبغي طرحه هو: هل لم تزل تلك المبررات قائمة ومنتجة لأثرها في عالم اليوم؟ وقد عقدنا هذا البحث في محاولة للإجابة عن هذا السؤال. ولذا سنقسّمه إلى ثلاث مطالب. نخصّص الأول منها لبحث المبرر التاريخي. نتناول في الثاني المبرر التشريعي. أمّا الثالث فستعرض فيه للمبرر الرقابي.

ثانياً: نطاق ومنهجية البحث

سوف يقتصر البحث على دراسة مبررات وجود البرلمان بشكل عام. ثم تجري دراسة مقارنة للكشف عن استمرار هذا الوجود أم زواله. وسنقارن بين أنظمة دستورية مختلفة. ولذا تناولنا مبررات وجود البرلمان في الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا والعراق. مضافاً إلى بريطانيا باعتبارها البلد الأم لنشأة البرلمان وصاحبة مبرره التاريخي. كما سيتبع البحث طريقة المزج بين الدراسة الوصفية والتحليلية في تناول الموضوعات المختلفة.

ثالثاً: خطة البحث

سنقسّم بحثنا في دراسة مبررات وجود البرلمان إلى مبحثين. ندرس في الأول منهما المبرر التاريخي. ونخصّص الثاني للمبرر الوظيفي.

المبحث الأول: المبرر التاريخي

يكمن وجود البرلمان الأهم في مبرره التاريخي، والذي كان السبب في نشأته، ويقوم المبرر التاريخي على أساس دافعين كان لكل منهما أثره الكبير في نشأة البرلمان. ويتمثل هذان الدافعان في الحد من صلاحيات الحاكم والتداول السلمي للسلطة. والسؤال المهم هو هل أن الدافعين لم يزالا موجودين فيكون المبرر التاريخي لوجود البرلمان ينعم بالحياة؟ أم أن كلا من الدافعين قد زال فينتفي بزوالهما المبرر التاريخي؟ الجواب هو ما نحاول استكشافه من خلال هذا المبحث، ولذا سننقسه إلى مطلبين. نبحث في الأول الحد من صلاحيات الحاكم. وفي الثاني التداول السلمي للسلطة.

المطلب الأول: الحد من صلاحيات الحاكم

ويعود بنا هذا المبرر التاريخي إلى البلد الأم حيث نشأ البرلمان في إنكلترا (بريطانيا) وتطور فيها خلال قرون عديدة¹ حتى استقر النظام البرلماني فيها وساد المبدأ الذي يقضي بأن البرلمان هو صاحب السلطة العليا (وقد كان المراد بالبرلمان عند الإنكليز الملك ومجلسي اللوردات والعموم لذا يُعبرون عن ذلك بقولهم الملك في البرلمان)² وعلى أساس نشأة البرلمان فيها نشأ النظام البرلماني، فكانت بريطانيا مهدا لهذا النظام، ولا تزال تأخذ به من ناحية وجود المؤسسات الممثلة لهذا النظام، وهي لم تتأثر بنظرية معينة في نشأته بقدر ما كان للظروف وحتى الصدف تأثير في إقامة نظام التوازن والمراقبة والتعاون بين السلطات، وقد تأثر به مونتسكيو وعده أفضل الأنظمة³.

كانت بريطانيا تتكون من عدة ممالك صغيرة سعت إلى الاتحاد فيما بينها، وتحقق لها ذلك، فكوّنت ملكة واحدة هي الملكة الإنكليزية، وُبرِج بعضهم الفضل في اتحاد هذه الممالك إلى انتشار الديانة المسيحية ودقة تنظيم الكنيسة الإنكليزية⁴، وقد كان تأسيس الملكية فيها عام (1066) ولكن النظام الملكي في بريطانيا قام على الحكم المطلق⁵ أي على أساس تركيز السلطات بيد الملك، ويفترض نظام تركيز السلطات تولى الحاكم مباشرة وظائف الدولة المختلفة، وهذه المباشرة للحاكم لا تمنع من وجود بعض الأفراد الذين يمارسون بعض وظائف الحكم، ذلك أنهم يباشروا أعمالهم باسم وإشراف وتوجيه الحاكم ذاته، فلا تكون سلطاتهم حقيقية ومستقلة بل يمارسونها بصفاتهم تابعين للحاكم الذي يتفرد (بنفسه أو بوساطة عماله) بمباشرة وظائف الدولة الثلاث (التنفيذية والتشريعية والقضائية) من دون أن يكون عليه أو على عماله رقيب⁶.

ويبدو أن هذا الوضع لم يرق للطبقة العليا صاحبة النفوذ والثراء في المجتمع البريطاني فكانت تطمح إلى حيازة شيء من السلطة، ولذا أخذت هذه الطبقة (المؤلفة من النبلاء ورجال الدين المسيحي) تضغط على الملك لتشاركه السلطة لاسيما في عهد الاقطاع، مما اضطره إلى تشكيل مجلس استشاري يأخذ رأيه في المسائل الهامة⁷، ولكن هذا لم يكن كافيا إذ ما هي قيمة اخصار عمل هؤلاء الأثرياء

في تقديم الاستشارة إلى الملك من حين لآخر من دون أن تكون لديهم صلاحيات حقيقية تسمح لهم بممارسة نوع من السلطة. ولذا بدأت الخلافات بينه وبين الملك تظهر على الساحة السياسية. أضاف إلى هذا ما كان يعانيه عموم الشعب من الحكم المطلق. وأثبتت التجارب التاريخية أن تركيز السلطة بيد الحاكم تولد مخاطر كثيرة وكبيرة. منها التحكم والمساس بالحريات. وسوء الإدارة. إذ إن من يتولى جميع السلطات لا يجد من يراقب أعماله أو ينتقد سياسته. والسلطة من دون مراقبة ونقد يمكن أن تؤدي إلى الوقوع في أخطاء جسيمة. وقد عبر عن ذلك اللورد أكتون (وهو أحد كبار الساسة والمفكرين البريطانيين) قائلاً "إن السلطة مفسدة. والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة"⁸ ولذا أدى هذا النظام إلى سلب حقوق وحريات الأفراد الاعتياديين في المجتمع البريطاني مما دفع بهم إلى الانضمام لحركة النبلاء في خلافهم مع الملك. وقد تفاقم هذا الخلاف حتى وصل إلى طريق مسدود مما قاد إلى نشوب حرب بين جيوش الطرفين (الملك والنبلاء) وقد انتصرت في النهاية جيوش النبلاء على الملك ففرض المجلس الاستشاري (المجلس الكبير) على الملك ما عُرف بالعهد الأعظم (Magna Carta) في عام (1215)⁹ وبموجب هذه الوثيقة أو هذا العهد وافق الملك إلى أن يكون للمجلس الاستشاري دور في الأمور العامة سيما ما يتعلق منها بقانون الضرائب¹⁰. وقد مثل هذا الحدث الجذور الأولى للبرلمان البريطاني. وقد تطور هذا النظام خلال العقود اللاحقة وضم إليه (بالإضافة إلى أمراء الأقطاع والأساقفة والنبلاء) ممثلو المقاطعات والمدن المهمة. ومثلوا الأكليروس. وانتهى الأمر إلى انقسام البرلمان إلى مجلسين. مجلس اللوردات الذي يتكون من الأشراف والأساقفة. ومجلس العموم الذي يشمل نواب المدن والمقاطعات¹¹.

ومما تقدم ظهر أن المبرر أو الدافع الأول لنشأة البرلمان في السعي للحد من سلطة الملك (الحاكم) وتمثل هذا السعي في الصراع السياسي على السلطة ومحاولة تقليص صلاحيات الملك. لذا انتهى هذا الصراع إلى تحجيم دور الملك¹² من خلال توزيع السلطات. وبعد النجاح السياسي للحد من صلاحيات الملك والذي كان يجمع فيما سبق السلطات بين يديه. أضحى الحد من صلاحيات الحاكم شعاراً بل مبدأ من المبادئ السياسية. وقد نشأ عنه ما سُمي بالملكية المقيدة وهي التي يقوم فيها الدستور بتقييد صلاحيات الملك وقد أخذت بالانتشار إلى درجة أنه لا يوجد اليوم نظام ملكي يقوم على أساس الملكية المطلقة أو يعترف بهذا علناً. وتأكيداً لتقييد صلاحيات الملك أو الحاكم نشأ مبدأ الفصل بين السلطات. والذي يعني توزيع وظائف الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) على هيئات منفصلة. تستقل كل منها عن الأخرى في مباشرة وظيفتها ومنع الاستبداد والتحكم من السلطة الأخرى. ومن هنا يظهر أن مبدأ فصل السلطات غرضين أساسيين. الأول الحيلولة من دون تركيز السلطة بيد شخص أو هيئة منعا للاستبداد. والثاني التفرغ لعمل متخصص إعمالاً لقاعدة تقسيم العمل¹³.

وقد انتشر مبدأ الفصل بين السلطات كالنار في الهشيم في دول العالم المختلفة بحيث لا تجد اليوم حكومة تصرّح بأنها تتبنى مبدأ تركيز السلطة وتمنح الصلاحيات المطلق للحاكم حتى وإن كانت تتبنّاه من الناحية الفعلية والواقعية لأنّ التصريح بتبنّيها لمبدأ تركيز السلطات أضحى يساوق التصريح بأخذها بالديكتاتورية وممارستها لسلب حقوق الأفراد ومصادرة حرياتهم. بل حرص على تأكيد أنّها توزّع السلطات على هيئات متعددة¹⁴. فعدا مبدأ الفصل بين السلطات منذ الثورة الفرنسية تيارا جارفا ونشيدا عالميا واعتبره الجميع أحد العناصر الرئيسة لقيام الحكومة القانونية وإحدى الركائز الأساسية لقيام الحكم الديمقراطي. فلا وجود للحكم المطلق بل جميع الأنظمة في العالم اليوم تعلن عن قناعتها وتبنيها لكل ما من شأنه الحدّ من صلاحيات الحاكم وعدم وجود الحكم المطلق. وقد أخذت بالحدّ من سلطات الحاكم ومبدأ الفصل بين السلطات معظم دساتير العالم المعاصر وصرح به بعضها كما فعل دستور جمهورية العراق لسنة (2005) إذ نصّ على أن "تتكون السلطات الاتحادية من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية. تمارس اختصاصاتها ومهامها على أساس مبدأ الفصل بين السلطات"¹⁵.

المطلب الثاني: التداول السلمي للسلطة

إنّ من طبيعة الأشياء أن تتطور مع الزمن ولذا تطور هذا الصراع السياسي على الساحة البريطانية. وتطورت أهدافه كذلك ولم يقتصر هذا على البرلمان إذ نشأت الحكومة إلى جانبه وتطورت صلاحياتها. وظهرت فكرة السيادة (وإن كان البعض يرى أنّ مفهوم السيادة مفهوم غامض. بل ومننقد لدى أغلبية الفقه الحديث)¹⁶.

ثمّ ظهرت فكرة مصدر السيادة التي أرجعت إلى الشعب (سواء على وفق نظرية سيادة الأمة أم سيادة الشعب)¹⁷. كما ظهر نظام الثنائية الحزبية في بريطانيا. وهو النظام الذي أدى استقراره لمدة زمنية طويلة إلى بروز ظاهرة جديدة وهي ظاهرة التناوب أو التعاقب (Alternation) بين الحزبين الرئيسيين في الحكم والمعارضة¹⁸. وهذا هو جوهر التداول السلمي للسلطة الذي يعني تناوب الأحزاب السياسية على الحكم والمعارضة بفعل تغيّر الأكتريات الناتج عن تبدّل المواقف السياسية للأحزاب. أو عن حصيلة ما تفرزه نتائج الانتخابات¹⁹. كما استقرّ الوضع على أن يكون أعضاء الوزارة من قادة الحزب الفائز في الانتخابات²⁰. وهذا ما أثر في مونتسكيو فعَدّ النظام البريطاني أفضل الأنظمة²¹. بل إنّ مونتسكيو تغيّر كثيرا بعد الجولة التي قام بها في بريطانيا عام (1726) وإطلاعه على نمط الحكم فيها. فقد رأى أنّ الاستبداد العالمي وجهل شعوب العالم بحقوقهم السياسية كان قد وصل إلى عرض المحيط. بينما وحدها الجزيرة البريطانية كانت تتمتع بانفتاح سياسي

حقيقي. لذا سعى جاهداً إلى معرفة الأسباب الحقيقية وراء الحرية الموجودة في الطبقتين العليا والوسطى من الشعب البريطاني.²²

وبهذا لم يعد الوصول إلى السلطة²³ يتم عن طريق العنف سواء في ذلك عنف الانقلابات أو عنف الثورات. فالأنظمة الديمقراطية²⁴ أعرضت قاداتها وشعوبها عن الالتجاء إلى العنف كطريق يوصل إلى السلطة واستبدل بالتداول السلمي لها فلم يعد الأمر اليوم كالسابق. وفلا توجد دولة²⁵ إلّا وتأخذ بالتداول السلمي للسلطة. وهذا لا يقتصر على الدول الجمهورية بل يعمها والملكية على حدّ سواء. إذ إنّ الأخيرة تأخذ بالملكية المقيّدة وهذا ما يجعلها تعتمد النظام البرلمان. فتكون السلطة بيد الوزارة وهي التي يتم تداولها سلمياً.

وبما استعرضناه يظهر أنّ المبرر التاريخي لقيام البرلمان يدور حول مسألتين. الأولى: الحدّ من صلاحيات الحاكم. وكان الطريق الأفضل هو توزيع السلطات على هيئات مختلفة. والثانية: التداول السلمي للسلطة. ولما كانت كلا المسألتين أو الهدفين قد تحقّق في الدول الديمقراطية يكون البرلمان قد استنفذ مهمته. وباستنفاذها فقد مبرر وجوده التاريخي.

المبحث الثاني: المبررات الوظيفية

النحو الآخر من مبررات وجود البرلمان يتجسّد في ما يؤديه من وظائف. وفي الواقع لدى البرلمان وظيفتان رئيستان يقوم بأدائهما. وهما الوظيفة التشريعية والوظيفية التنفيذية. وبهذا تمثّل كل منهما مبرراً وظيفياً لوجوده. وسنقسّم المبحث إلى مطلبين. نناقش في الأول منهما الوظيفة التشريعية كمبرر لوجود البرلمان. ونخصّص الثاني للوظيفة الرقابية كذلك.

المطلب الأول: الوظيفة التشريعية

يتمتع البرلمان بوظيفتين. الأولى منهما والتي تمثّل الأصل في نشأته هي الوظيفة التشريعية²⁶. وعند استقراء الاختصاص التشريعي للبرلمان (على الأقل في الدساتير المقارنة) نجد أنّه في الغالب قد تم تقييده ومُنحت صلاحيات تشريعية واسعة للسلطة التنفيذية تمارسها على حساب البرلمان. بحيث أضحت الهيمنة بجانبها عليه في هذا الاختصاص. وبعبارة أخرى أصبحت الحكومة أو السلطة التنفيذية هي المهيمنة في مجال التشريع.²⁷

وقد تكون السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة (من الناحية النظرية) هي الأدنى ممارسة في مجال التشريع لما أخذ به النظام الأمريكي من الفصل الجامد بين السلطات. ومع كل الاختلاف الفقهي حول حق الحكومة في ممارسة التشريع من خلال اقتراح القوانين يبقى الواقع الذي أفرزه الجانب العملي هو صاحب الكلمة في هذا المجال. فقد أثبت هذا الواقع أنّ للرئيس نفوذاً كبيراً في الأمور التشريعية²⁸. فعلى الرغم من خلو الدستور الأمريكي من نصّ صريح يتعلق بمنح السلطة التنفيذية حق الاقتراح التشريعي. إلّا أنّ هناك تياراً فقهيّاً كبيراً يرى أنّ الرئيس يمارس اقتراحاً

فعليا خارج النصوص الدستورية في المسائل التشريعية. مستغلا في ذلك حقه الدستوري في أن يقوم بإفادة الكونغرس من أن لآخر بأحوال الاتحاد. وأن يرفع إليه توصيات بشأن ما يراه ضروريا ولازما من الإجراءات. كما ويمارس اقتراحا حقيقيا في المسائل المالية.²⁹ فكانت رسالة الرئيس للكونغرس (والتي عُرِفَتْ بخطاب حالة الاتحاد) بوابة كبيرة يستخدمها الرؤساء في تمرير مقترحاتهم للتشريعات. بل أثبتت الدراسات أن الكثير من التشريعات التي يتعامل معها الكونغرس يكون مصدرها الرئيس باستخدامه لوسيلة الرسائل الرسمية التي يبعث بها إلى الكونغرس. إذ إنه يضمنها العديد من المقترحات التشريعية التي يراها ضرورية.³⁰

يضاف إلى ذلك اعتماد الرئيس على الأغلبية البرلمانية من أعضاء حزبه لإخراج تلك المقترحات على صورة قوانين. وقد تطور الأمر حتى بلغ درجة أصبحت فيه اقتراحات الرئيس التشريعية قد تسبق في الأهمية اقتراحات أعضاء الكونغرس. بل إن الأخيرة قد لا تخرج إلى حيز الوجود ما لم تستند إلى تأييد حكومي واضح. وقد زادت اقتراحات الرئيس التشريعية زيادة كبيرة حتى بلغت نسبتها (80%) من التشريعات التي يصدرها الكونغرس.³¹ وهكذا نجد أن الكثير من القوانين تصاغ في دوائر السلطة التنفيذية.³²

يضاف إلى الممارسة العملية لحق الاقتراح. حق آخر وهو حق الاعتراض على مشروعات القوانين. إذ له رفض التوقيع على مشروع القانون وإعادةه إلى المجلس الذي اقترحه أولا. مصحوبا ببيان عن أوجه اعتراضه.³³ وهذا حق كفله الدستور للرئيس الأمريكي. فقد نصت الفقرة (السابعة/2) من المادة الأولى من دستور الولايات المتحدة الأمريكية لسنة (1787) المعدل على أن "كل مشروع قانون ينال موافقة مجلس النواب ومجلس الشيوخ يجب. قبل أن يصبح قانونا. أن يقدم إلى رئيس الولايات المتحدة. فإذا وافق عليه. وقع. ولكن إذا لم يوافق عليه أعاده. مقرونا باعتراضاته إلى المجلس الذي طرح فيه. وعلى المجلس أن يسجل الاعتراضات بمجملها في محاضره. ثم يباشر إعادة درس المشروع. فإذا وافق أعضاء ذلك المجلس. بعد إعادة الدرس على إقرار مشروع القانون. أرسل مع الاعتراضات إلى المجلس الآخر حيث يعاد درسه كذلك. فإذا أقره ثلثا أعضاء ذلك المجلس أصبح قانونا. ولكن في جميع مثل هذه الحالات يجب أن تحدد أصوات أعضاء المجلسين بنعم أو لا. وتدرج أسماء المصوتين بالموافقة على المشروع ومعارضته في محاضر كل من المجلسين على حدة. وإذا لم يعد الرئيس أي مشروع قانون في غضون عشرة أيام (تستثنى منها أيام الأحد) من تقديمه له. أصبح مشروع القانون ذاك قانونا كما لو أنه وقع. ما لم يحول الكونغرس. بسبب رفعه لجلساته. دون إعادة المشروع إليه وفي مثل هذه الحالة لا يصبح المشروع قانونا" ونصت الفقرة نفسها في (3) على أن "كل أمر أو قرار أو تصويت يستلزم موافقة مجلس الشيوخ ومجلس النواب (باستثناء موضوع رفع الجلسات) ينبغي تقديمه لرئيس الولايات المتحدة. وقبل أن يصبح نافذا. يجب أن ينال موافقته. أو إذا لم يوافق

عليه، تتعين إعادة إقراره من قبل ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ والنواب وفقاً للقواعد والقيود المحددة في حالة مشروع القانون.

ولم يقتصر الأمر على ما ذكرنا بل تجاوزته إلى التفويض التشريعي. على الرغم من أن الدستور لم يتضمن أي نصّ يشير صراحة أو ضمناً إلى جواز تفويض الكونغرس سلطة التشريع إلى الرئيس، ولكن الواقع العملي حقق له ذلك، بل صاحب الازدياد المستمر في تدخل السلطة التنفيذية في كثير من المجالات المتنوعة والمعقدة التي يتميز العديد منها بالطابع الفني ويتسم بالاستعجال، ازدياداً ماثلاً في تفويض الكونغرس لسلطته التشريعية إلى الرئيس بل ولغيره من الأجهزة التنفيذية الأخرى، بحيث أصبح اليوم التفويض التشريعي في أمريكا ظاهرة معتادة³⁴.

أما في النظم الأخرى غير النظام الرئاسي فالأمر أوضح وأكثر عمقا، فالدستور الفرنسي لسنة (1958) المعدل وإن جعل حق الاقتراح مشتركاً بين الحكومة والبرلمان³⁵ إلّا أنه انتقص من دور البرلمان في مجال التشريع لمصلحة السلطة التنفيذية، فمن حيث الموضوعات التي يتمكن البرلمان من التشريع فيها نجد أن الدستور قد حدد نطاق البرلمان فيها على سبيل الحصر³⁶، ولم يكتفِ الدستور بتحديد نطاقه في موضوعات محددة على سبيل الحصر والسماح للسلطة التنفيذية بمشاركته في تنظيم هذا النطاق عن طريق اللوائح المستقلة والأوامر والمراسيم في ظل الظروف الاعتيادية والاستثنائية بل جاء بعاملين آخرين أنقص بموجبهما دور البرلمان في مجال التشريع، بل دور القانون في ميدان التشريع، وهما الاستفتاء التشريعي، والإقرار الضمني لمشروعات القوانين المرتبطة بمسألة الثقة على الحكومة، علماً أن الاستفتاء التشريعي وسيلة منحها الدستور لرئيس الجمهورية تمكنه من التأثير على البرلمان من أجل المصادقة على القوانين التي يقترحها، إذ له أن يلجأ إلى الشعب مباشرة للمصادقة عليها فيضع البرلمان موضع المدان أمام الشعب³⁷.

وقد نصّت على هذا الاستفتاء المادة (11) من الدستور الفرنسي النافذ، أما القوانين المرتبطة بمسألة الثقة على الحكومة فنجدتها في المادة (49) من الدستور، وهذا النص قيد نطاق القانون في ميدان التشريع، حيث منح الحكومة (من خلال طرح الثقة بها أمام الجمعية الوطنية) الحق في الحصول على موافقة الجمعية الوطنية الضمنية على مشروعات القوانين التي تربطها بمسألة الثقة عليه من دون الحاجة إلى انتظار موافقة البرلمان الصريحة على مشروعات هذه القوانين، وتعدّ القوانين التي تقرر بهذه الطريقة تعبيراً ضمناً ومفترضاً لإرادة البرلمان³⁸.

وما جدّه في الدستور الفرنسي النافذ هو أن السلطة التنفيذية أصبحت هي صاحبة الاختصاص الأصلي في تنظيم الموضوعات التشريعية كافة التي تخرج عن نطاق القانون عن طريق اللوائح المستقلة³⁹ وهذا قلب للأمر رأساً على عقب، ذلك أن الأصل هو كون القانون التعبير عن إرادة الأمة ولذا فإنه يأتي في المكان الأسفل، بينما

تأتي اللائحة في المكان التبعية. ويترتب على هذا أن مجال القانون لا يحده قيد. وأن مجال اللائحة محدود بطبيعته يقيد الدستور والتشريعات البرلمانية. إلا أن الدستور الفرنسي النافذ قلب هذه المعادلة فقام بتحديد مجال بعينه للقانون ليصبح بذلك اختصاص المشرع مقيدا. بينما جعل السلطة التنفيذية في المرتبة الأسمى ومنحها الاختصاص في إصدار اللوائح بشكل واسع⁴⁰. هذا فضلا عن التفويض التشريعي الذي نصت عليه المادة (38) من الدستور. بالإضافة إلى تقييده بالنسبة إلى بعض مشروعات القوانين كمشروعات القوانين المالية⁴¹.

أما في العراق فعلى الرغم من أن المادة (48) من دستور سنة (2005) قد جعلت السلطة التشريعية بيد مجلسي النواب والاتحاد. وجعلت الفقرة (أولا) من المادة (61) أحد اختصاصات مجلس النواب هو تشريع القوانين الاتحادية فيكون هو صاحب الاختصاص الأصلي في هذا الميدان. إلا أن الواقع العملي بل والقضائي أفرز غير ما يُرتسم في الأذهان من اختصاص مجلس النواب بالتشريع. فبالإضافة إلى حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين⁴² منحتها المحكمة الاتحادية العليا الحق الحصري في تقديم اقتراحات القوانين على شكل مشاريع تامة الصياغة. ومنعت مجلس النواب من هذا الحق في قرارات عدة صادرة عنها. ومنها القرار رقم (43) لسنة (2010) الذي جاء فيه "وجدت المحكمة من استقراء نصوص الدستور أنه قد تبني مبدأ الفصل بين السلطات. وذلك في المادة (47) منه. وأن مشروعات القوانين خصت بتقديمها السلطة التنفيذية. ويلزم أن تقدم من جهات ذات اختصاص من السلطة التنفيذية" ثم بين القرار "أن دستور جمهورية العراق رسم في المادة (60) منه منفذين تقدم من خلالها مشروعات القوانين. وهذان المنفذان يعودان حصرا إلى السلطة التنفيذية. وهما رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء. وإذا ما قدمت من غيرها فإن ذلك يعد مخالفة دستورية لنص المادة (60 / أولا) من الدستور" فما هي صلاحيات مجلس النواب في مجال التشريع؟ يجيب القرار ذاته بأن "الفقرة (ثانيا) من المادة (60) أجازت لمجلس النواب تقديم مقترحات القوانين عن طريق عشرة من أعضاء مجلس النواب أو من إحدى لجانه المختصة. ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون. لأن المقترح هو فكرة. والفكرة لا تكون مشروعا. ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما (رئيس الجمهورية أو مجلس الوزراء) لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين" وتطلب قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (44) لسنة (2010) أن يكون مقترح القانون الصادر عن مجلس النواب موافقا لسياسة السلطة التنفيذية. وهذا قيد آخر على اختصاص البرلمان في تشريع القوانين. إذ جاء في القرار "ومقترح القانون لا يعني مشروع القانون. لأن المقترح هو فكرة والفكرة لا تكون مشروعا. ويلزم أن يأخذ المقترح طريقه إلى أحد المنفذين المشار إليهما (أي رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) لإعداد مشروع قانون وفق ما رسمته القوانين والتشريعات النافذة. إذا ما وافق ذلك سياسية السلطة التنفيذية التي أقرها مجلس النواب" ولذا قامت المحكمة الاتحادية العليا بإلغاء القوانين الصادرة عن

مجلس النواب ولم يحال إليها عن طريق السلطة التنفيذية كمشروع قانون لمخالفته لأحكام الدستور. كقانون فك ارتباط دوائر وزارة البلديات والأشغال رقم (20) لسنة (2010) الصادر عن مجلس النواب أنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (43) لسنة (2010) وقانون فك ارتباط دوائر الشؤون الاجتماعية في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية رقم (18) لسنة (2010) أنظر: قرار المحكمة الاتحادية العليا رقم (44) لسنة (2010) وإلغاء المحكمة الاتحادية العليا لهذه القوانين لتقريره عدم دستوريته قد رفعها من التنظيم القانوني للدولة ذلك أن الحكم بعدم الدستورية يؤدي إلى اعتبار القانون كأن لم يكن⁴³. وقد استشعرت المحكمة الاتحادية العليا بقراراتها هذه اشكالية أنها تؤدي إلى حرمان البرلمان من حقه الأصيل في التشريع. ولذا حاولت تفكيك هذا الاشكال. ولكن لم يكتب لها التوفيق في ذلك. فقد جاء بقرارها رقم (64) لسنة (2013) المتعلق بقانون تحديد ولاية رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء رقم (8) لسنة (2013) والذي ألغته المحكمة لعدم دستوريته وذلك لأن مجلس النواب قام بتشريع من دون أن يمر بالسلطة التنفيذية ويصدر عنها كمشروع قانون "أن تطبيق أحكام هاتين المادتين (60/أولاً و80/أولاً وثانياً) ليس هدفه الحيلولة بين مجلس النواب وحقه الأصيل في تشريع القوانين لأن ذلك من صلب اختصاصاته المنصوص عليها في المادة (61/أولاً) من الدستور. وإنما لكي تأخذ (مقترحات القوانين) سياقاتها الدستورية في مجالس التشريع بأن تصاغ بصيغة (مشاريع قوانين) بالتنسيق مع السلطة التنفيذية".

هذا فضلاً عن حصر بعض مشروعات القوانين المالية بالسلطة التنفيذية. كمشروع قانون الموازنة العامة⁴⁴. وكذلك التفويض التشريعي الذي تشير إليه ضمناً الفقرة (تاسعاً/ ج) من المادة (61) من الدستور.

وفي مناقشة ما ذهبت إليه المحكمة الاتحادية العليا يمكن القول بأن هناك مفهومين للاقتراح (أو مقترح القانون) الأول هو الاقتراح بمعناه العام والذي يفيد "عرض مشروع القانون على السلطة المختصة بالتشريع ابتغاء استيفاء الإجراءات الواجبة دستورياً لصدور تشريع به"⁴⁵ أو هو "عرض مشروع القانون على الجهة التي حددتها وثيقة الدستور"⁴⁶ فالأقترح (أو مقترح القانون) هنا يعني عرض القانون (المصاغ بشكل كامل) على الجهة المختصة بتشريع (سواء أكانت هذه الصياغة موضوعاً من السلطة التنفيذية أم موضوعاً من بعض أعضاء البرلمان أو من إحدى لجانه المختصة) وفي بحثنا هذا لا بأس بالتسليم الجدلي بهذا المعنى للمقترح وإن كنا نرى أن المعنى العام لمقترح القانون يدور حول المبادرة إلى صياغة القانون وطلب تشريعه من الجهة المختصة بذلك. وهذا المعنى يلتقي مع المعنى اللغوي ويؤسس للمناسبة بينهما إذ أن أحد أهم معاني الاقتراح في اللغة هو الطلب⁴⁷. وحق المبادرة هذا ثابت للبرلمان من دون موارد باعتباره صاحب الحق الأصيل في مجال التشريع. أما بالنسبة إلى السلطة التنفيذية فنرى أن دستور جمهورية العراق لسنة (2005)

منحها الحق في المبادرة إلى صياغة القانون وطلب تشريعه من مجلس النواب، وهذا ما أفادته الفقرة (أولاً) من المادة (60) والفقرة (ثانياً) من المادة (80) منه.

أما المعنى الثاني للاقتراح (أو مقترح القانون) فهو الذي لا يعدو عن كون القانون فيه مجرد فكرة⁴⁸. ويبدو أن المحكمة الاتحادية العليا أخذت لفظ مقترح القانون بالمعنى الثاني. مع أنه كان ينبغي أن تأخذه بالمعنى الأول فتجيز صياغة القانون بشكل متكامل من البرلمان.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن ما استندت إليه المحكمة الاتحادية العليا للحكم بعدم دستورية القوانين التي أشرنا إليها، لا يفيد النتيجة التي انتهت إليها. فقد استندت المحكمة إلى المادتين (61/ أولاً) و(80/ أولاً وثانياً) من الدستور. حيث أن الفقرة (ثانياً) من المادة (60) تفيد أن مقترحات القوانين لا تختلف عن مشروعات القوانين إلا في الجهة التي أعدتها. فقد نصت على أن "مقترحات القوانين تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب، أو من إحدى لجانه المختصة" ونلاحظ أن ورود لفظ مقترح بصيغة الجمع مضافاً إلى القوانين يفسره ورود لفظ مشروع في الفقرة (أولاً) بصيغة الجمع مضافاً إلى القوانين. وبعبارة أخرى جاءت هذه المادة بصيغتين الأولى (مشروعات القوانين) والثانية (مقترحات القوانين) وأسندت الأولى للسلطة التنفيذية في حين أسندت الثانية للبرلمان. وهذا يدل بوضوح لا غبار عليه أنه لا فرق عند المشرع الدستوري بين مشروعات القوانين ومقترحاتها إلا من حيث الجهة التي وضعت صياغتها. فإذا كانت تلك الجهة هي السلطة التنفيذية فيسمى مشروع قانون. وإذا كانت هي البرلمان فيسمى مقترح قانون. وهل يعقل أن مراد المشرع في الفقرة (ثانياً) من المقترح مجرد الفكرة؟ فيحكم بعد قبول مجرد الفكرة هذه إلا إذا جمعت جهود مجموعة كبيرة من أعضاء مجلس النواب لتقديمها (تقدم من عشرة من أعضاء مجلس النواب) أو أن تقوم بتقديم مجرد الفكرة هذه إحدى لجان مجلس النواب المختصة! أليس في هذا تقليل من شأن ممثلي الشعب ونوابه في البرلمان. ومن لجانه كذلك⁴⁹.

أما المادة (80) فهي أشد وضوحاً في ذلك، بل هي أشد إرباكاً لمنهج المحكمة الاتحادية العليا لاسيما فقرتها (ثانياً) والتي نصت على أن من صلاحيات مجلس الوزراء "اقتراح مشروعات القوانين" فقد جمعت هذه الفقرة بين لفظي مقترح ومشروع في سياق تعداد صلاحيات مجلس الوزراء. وإذا أردنا إتباع منهج المحكمة الاتحادية العليا في تفسير مقترح فيجب أن يكون معنى هذه الفقرة هو أن من صلاحيات مجلس الوزراء (مجرد فكرة مشروعات القوانين)⁵⁰ وهذا التفسير بالإضافة إلى أنه لا يعطي معنى دقيقاً لهذه العبارة، فهو يقلب النتيجة التي توصلت إليها المحكمة الاتحادية العليا في أحكامها السابقة رأساً على عقب. بمعنى أن على المحكمة الاتحادية العليا وفق تفسيرها للفظ المقترح أن تحكم بعدم دستورية مشاريع القوانين الواردة عن السلطة التنفيذية إلا عندما تكون مجرد فكرة مشروع

قانون يصل إلى مجلس النواب الذي يقوم هو وبشكل حصري بصياغته بشكل تام وكامل.⁵¹

ونرى أنَّ لفظ مقترح الوارد في الفقرة (ثانياً) من المادة (80) يراد به الاقتراح بمعناه العام (عرض القانون) لا الاقتراح بمعناه الخاص (مجرد فكرة) فيكون معناها أنَّ من صلاحيات مجلس الوزراء عرض مشروعات القوانين على السلطة المختصة بتشريعها (وهي مجلس النواب)⁵² وما تقدم تبين أنَّ المحكمة الاتحادية العليا لم تكن موفقة في تفسيرها للمادتين (60/أولاً) و(80/أولاً وثانياً) والذي أدى إلى حرمان البرلمان العراقي (متمثلاً بمجلس النواب) من حقه الأصيل في العملية التشريعية.

وهذا المنهج الذي أخذ به دستور جمهورية العراق لسنة (2005) في تقوية السلطة التنفيذية على حساب البرلمان في المجال التشريعي لم يبتعد دستور مصر لسنة (2012) المعدل عنه، إذ أدخل السلطة التنفيذية بقوة في العملية التشريعية، فأشركها في اقتراح القوانين⁵³، ومنح الرئيس حق الاعتراض على القوانين⁵⁴، بل منحه الحق في الاستفتاء التشريعي الذي أشارت إليه ضمناً المادة (157) والتي نصت على أنَّ "الرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور، وإذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة، وجب التصويت على كل واحدة منها" فإطلاق المسائل يشمل الاستفتاء التشريعي.

وما تقدم يظهر جلياً أنَّ دور البرلمان في المجال التشريعي ضعف كثيراً ولا يزال آخذاً بالضعف والنقص تبعاً لتطور الظروف، وهذا أمر طبيعي إلى حد كبير، ذلك أنَّ السلطة التنفيذية هي الأعرف بما تحتاج إليه من تشريعات، بل هي الأقدر على وضع مشروعات قوانين يكتب لها النجاح في الواقع التطبيقي لما تمتلكه من أدوات ووسائل وفنيين، ولأنَّها هي السلطة التي تكون على تماس مباشر مع الشعب وهي الأكثر تعرفاً على احتياجاته.

المطلب الثاني: الوظيفة الرقابية

أما الوظيفة الثانية التي يتمتع بها البرلمان فهي الوظيفة الرقابية، أي رقابة البرلمان على أعمال السلطة التنفيذية أو أعمال الإدارة (هذه هي الرقابة السياسية على أعمال الإدارة، ويشاطر القضاء البرلمان في رقابته على أعمال الإدارة والتي يطلق عليها الرقابة القضائية، وفي البلدان التي تأخذ بالنظام المزدوج للقضاء يقوم القضاء الإداري بهذه الرقابة)⁵⁵، وتترتب على هذه الرقابة المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية، وهذه الرقابة هي التي تميز النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة النيابية الأخرى⁵⁶، إذ لا وجود لهذه الرقابة في النظام الرئاسي، فالدستور الأمريكي لم ينص على مسؤولية أو مساءلة رئيس الدولة أو رؤساء وأعضاء الأجهزة التنفيذية أمام الكونغرس⁵⁷، وعدم المسؤولية السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي جاءت منسجمة تماماً مع ما أخذ به هذا النظام من الفصل المطلق

أو الجامد بين السلطات، ولذا فإن السلطة التنفيذية فيه تتمتع باستقلال تام عن البرلمان، فالحكومة الأمريكية لا تخضع للكونغرس ولا تكون مسؤولة أمامه، كما ليس له نفوذ على رئيس الدولة لأنه يستمد نفوذه وسلطاته من الدستور⁵⁸. وعلى الرغم من الاختصاصات الواسعة التي يباشرها الرئيس الأمريكي فإنه غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، فمهما بالغ الرئيس في استخدام سلطاته، ومهما كان غير مرغوب فيه من جانب الكونغرس، فليس للأخير من وسيلة لتقرير عزله أو التخلص منه طالما ابتعدت أعماله عن الجرائم المنصوص عليها التي يخضع بسببها للمحاكمة الجنائية أمام مجلس الشيوخ⁵⁹.

أما المسؤولية السياسية في النظام البرلماني فقد تعرضت للاهتزاز والضعف، فأضحت غير ذات نفع في الواقع العملي، وقد بدأ هذا الضعف في ممارسة البرلمان لاختصاصه في المسؤولية السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية في البلد الأم للنظام البرلماني (بريطانيا) والقائم على الثنائية الحزبية⁶⁰ إذ أثر نظام الثنائية الحزبية في هذا الاختصاص تأثيراً كبيراً، ذلك أن ولاء عضو البرلمان إنما هو للحزب، مما جعل من هذا الولاء هو الميزة السياسية الوحيدة المطلوبة في النائب، ويظهر محك هذا الولاء عندما يكون النائب على استعداد تام لدعم الزعامة الرسمية للحزب حين يعلم أن هذه الزعامة على خطأ، ونتج عن هذا الولاء اختفاء استقلالية النواب مما أدى إلى ضعف سيطرة البرلمان على الهيئة التنفيذية أو تلاشيها، ومع تزايد تأثير الحزب وسيطرة الحكومة على البرلمان ضعفت مسؤولية أعضاء السلطة التنفيذية أمام البرلمان بسبب الحماية التي يقدمها الحزب لوزرائه أيما كانت درجة مسؤوليتهم عن الأخطاء التي يرتكبونها⁶¹.

أما المسؤولية السياسية في فرنسا على وفق دستور (1958) المعدل، فقد أفرز الواقع العملي وجود معوقات تضعفها بل وتحول من دون تطبيقها، ومن تلك المعوقات إلغاء اتصال الوزراء باللجان البرلمانية وذلك للحد من فعالية الرقابة البرلمانية، ومنها شلّ فعالية وسائل الرقابة البرلمانية من خلال تقليص الرقابة البرلمانية على السلطة التنفيذية، سواء بالإلغاء العملي لبعضها أو عدم إمكان استعمال بعضها الآخر عملياً في ظروف معينة، كما أن تزايد دور السلطة التنفيذية كان له تأثير كبير في حرمان المعارضة من الفعالية والحركة المؤثرة، فالحكومة هي التي تحدد جدول أعمال البرلمان، وهذا قاد إلى تناقص حجم الرقابة البرلمانية، كما أن لرئيس الجمهورية تأثيراً كبيراً على هذه الرقابة من خلال رئاسته لمجلس الوزراء، إذ يمكن القول بأن رئاسته لمجلس الوزراء في ظل دستور (1958) المعدل قد عرقل كثيراً من تقرير المسؤولية السياسية للحكومة، إذ إن ما يترتب على ذلك هو أن عدم منح الثقة للحكومة يعني عملياً سحب الثقة منها ومن رئيس الجمهورية، في حين أنه ليس للجمعية الحق في طرح الثقة برئيس الجمهورية⁶².

وبعض ما تقدم في الرقابة البرلمانية في فرنسا يجري في مصر على وفق ما منحه دستور (2012) قبل وبعد تعديل سنة (2013) لرئيس الدولة من سلطات

واسعة وجمعه بين رئاسة الدولة ورئاسة السلطة التنفيذية⁶³. كما له تولي رئاسة مجلس الوزراء في بعض الظروف⁶⁴. ومع أن الدستور منح مجلس النواب الحق في ممارسة الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية⁶⁵ إلا أنه قبل تعديله أغفل النص على المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية، ولكنه تدارك الأمر ونصّ على مسؤوليته في تعديلات (2013)⁶⁶ وعلى كل حال لم يتم انتخاب مجلس النواب ولذا ليست هناك ممارسات عملية لرقابته على أعمال السلطة التنفيذية، وإن كان الباحث يتوقع ضعف هذه الرقابة مع كل هذه الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية.

ووضع الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في العراق من الناحية العملية واضح الضعف بشكل لا جدال فيه، فالتجاذب تحت قبة البرلمان، وحماية الكتل السياسية لوزرائها، حال بين البرلمان وبين ممارسة اختصاصه في المسؤولية السياسية لأعضاء السلطة التنفيذية، بل حال من دون استعماله لوسائل الرقابة البرلمانية التي منحه إياها دستور (2005) وحتى الحالات النادرة لمساءلة أعضاء السلطة التنفيذية (التي كان من المؤمل إعمال البرلمان لاختصاصه هذا) فشل البرلمان في سحب الثقة عمّن ثبت لديه تقصيره⁶⁷. بل والامتناع عن حضور الاستجواب في كثير من الأحيان⁶⁸.

ومن خلال ما تقدم يتبين بوضوح اختلال مبررات وجود البرلمان في الدول الديمقراطية والتي تمّ فيها الحذ من سلطات الحاكم من جهة، وتبني مبدأ تداول السلطة سلمياً من جهة أخرى، (وحوّله إلى حلقة زائدة في السلطات العامة للدولة) ولذا يدعو الباحث إلى إلغائه وتعديل الدساتير بحيث تنشأ سلطتان فقط هما السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وتوزّع الاختصاصات التي كانت تمنح للبرلمان عليهما، فتمنح السلطة الاختصاص التشريعي مع رقابة القضاء على دستورية القوانين، كما ومنح القضاء الاختصاص في رقابة أعمال الحكومة (وإن كان هذا الاختصاص متوافراً لاسيّما في الدول ذات النظام القضائي المزدوج، إذ يقوم القضاء الإداري بفرض رقابته على أعمال الإدارة، ولكن ندعو إلى منح هذا القضاء الحق في فرض رقابة تلقائية على أعمال الإدارة التي يقوم بها أعضاء السلطة التنفيذية وعدم حصرها بالرقابة بناء على طلب من ذوي الشأن) وبهذا تقوم الدساتير بحذف البرلمان عن ساحة السلطات العامة في الدولة، إذ أصبح البرلمان عبءً يثقل كاهل الدولة والمجتمع على حدّ سواء، ويستنزف الجهود والوقت ويستهلك المال العام من دون فائدة حقيقية تعود إلى الشعوب، كما أخذ يمثل العتلة الأولى والأهم التي توضع في عجلة تقدم الدولة وتطورها.

الخاتمة

توصلنا من خلال البحث إلى عدد من النتائج وبعض التوصيات، وفيما يأتي بيان لأهمها:

النتائج

1. يكمن وجود البرلمان الأهم في مبرره التاريخي. والذي كان السبب في نشأته. واستهدف هذا المبرر تحقيق مسألتين: الأولى: الحد من صلاحيات الحاكم. وكان الطريق الأفضل هو توزيع السلطات على هيئات مختلفة. والثانية: التداول السلمي للسلطة. ولما كانت كلا المسألتين أو الهدفين قد تحقّق في الدول الديمقراطية يكون البرلمان قد استنفذ مهمته. وباستنفادها فقد مبرر وجوده التاريخي.

2. فقدان البرلمان لمبرره التشريعي. فقد تمّ تقييده ومُنحت صلاحيات تشريعية واسعة للسلطة التنفيذية تمارسها على حسابه. بحيث أضحت الهيمنة بجانبها عليه في هذا الاختصاص. وبعبارة أخرى أصبحت الحكومة أو السلطة التنفيذية هي المهيمنة في مجال التشريع.

3. يتمتع البرلمان بالوظيفة الرقابية. أي رقابته على أعمال السلطة التنفيذية أو أعمال الإدارة. وتترتب على هذه الرقابة المسؤولية السياسية للسلطة التنفيذية. علماً أنّ هذه المسؤولية لا وجود لها في النظام الرئاسي بل وكذلك في النظام المجلسي. فهي مقتصرة على النظام البرلماني. وحتى في هذا النظام يصعب للغاية على البرلمان ممارسة وظيفته الرقابية. ولذا هي وظيفة شبه معطلة.

التوصيات

1. يوصي الباحث المشرّع الدستوري بإعادة النظر في جعله البرلمان في مصافّ السلطات العامة في الدولة.

2. إنّ ما تقدّم من زوال مبررات وجود البرلمان سواء في ذلك المبرر التاريخي أو الوظيفي. وتحوّل البرلمان إلى وسيلة عرقلة لأعمال السلطة التنفيذية. يجعل المصلحة العامة في خطر. مضافاً إلى أنّ وظيفتيه وهما التشريعية والرقابية تؤدي من سلطات أخرى في الدولة. نقول من خلال ذلك كلّ ما يتضح أنّ وجود البرلمان أضحى غير مبرر فهو وسيلة لاستهلاك طاقات المجتمع وعرقلة سيره وتطوره. ممّا يدفع بالباحث إلى التوصية بإلغائه كهيئة أو سلطة عامة ثالثة. والاقتصار على السلطة التنفيذية والقضائية فحسب. والتوصية بإلغاء البرلمان ليست

مخصصة لدولة ما من الدول. ولا لنظام ما من الأنظمة السياسية. بل هي موجهة للدول جميعاً مهما كان النظام السياسي الذي تتبناه.

3. على فرض الادعاء بأن إلغاء البرلمان دونه عقبات لا يمكن تجاوزها يوصي الباحث بدراسة الوظائف الموكلة إليه. وإعادة توزيع الوظائف في الدولة بما يتناسب مع الواقع العملي.

4. نوصي المشرع الدستوري بأن يأخذ بمبدأ جمع الوظيفتين التنفيذية والتشريعية بيد الحكومة مع منح القضاء صلاحيات رقابية واسعة يفرضها على الحكومة في مجال وظيفتها التنفيذية والتشريعية.

الهوامش :

¹ د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني - الأنظمة السياسية - المكتبة القانونية - بغداد - 1991 - ص 32.

² The King in Parliament

أنظر: د. داود الباز - النظم السياسية - الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية - دار الفكر الجامعي - الإسكندرية - 2006 - ص 221.

³ د. حسان محمد شفيق العاني - الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة - المكتبة القانونية - بغداد - 2007 - ص 40.

⁴ د. حميد حنون خالد - الأنظمة السياسية - مكتبة السنهوري - بغداد - 2012 - ص 38.

⁵ أنظر: د. محمد كاظم المشهداني - النظم السياسية - مصدر سابق - ص 33.

⁶ أنظر: سحر محمد نجيب جرجيس - العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية - رسالة ماجستير - جامعة الموصل - كلية القانون - 1996 - ص 20 و 21.

⁷ أنظر: د. ماجد راغب الحلو - النظم السياسية - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية - 2007 - ص 259.

⁸ نقلاً عن د. سعاد الشرقاوي - النظم السياسية في العالم المعاصر - ط 3 - دار النهضة العربية - القاهرة - 2007 - ص 110.

⁹ د. اسماعيل البدوي - مبدأ الشورى في الشريعة الإسلامية - ط 1 - دار النهضة العربية - القاهرة - 1994 - ص 6.

¹⁰ أنظر: د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني - مصدر سابق - ص 32.

¹¹ د. محمود عاطف البنا - الوسيط في النظم السياسية - دار الفكر العربي للطباعة والنشر - القاهرة - 2008 - ص 347.

¹² د. حميد حنون خالد - الأنظمة السياسية - ص 39.

¹³ د. سليمان محمد الطماوي - السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - ط 6 - دار الفكر العربي - القاهرة - 1996 - ص 468.

¹⁴ د. سعاد الشرقاوي - مصدر سابق - ص 110.

¹⁵ المادة (47) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005).

- ¹⁶ د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود - الإعلان عن الدولة - دار الكتب القانونية - القاهرة - 2009 - ص 252.
- ¹⁷ أنظر: د. يوسف حاشي - في النظرية الدستورية - ط 1 - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - 2009 - ص 17 و 18.
- ¹⁸ د. عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية - ط 4 - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2002 - ص 311.
- ¹⁹ أندريه هوريو - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد - الأهلية للنشر والتوزيع - بيروت - 1974 - ص 224.
- ²⁰ د. عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية - مصدر سابق - ص 293.
- ²¹ د. حسان محمد شفيق العاني - مصدر سابق - ص 40.
- ²² د. خير الله بروين - الوسيط في القانون الدستوري الإيراني - ط 1 - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - 2009 - ص 90.
- ²³ ينبغي الالتفات إلى أنَّ الأهم هنا هو السلطة التنفيذية بالطبع.
- ²⁴ سواء منها الديمقراطية الحقيقية أو تلك التي تُعلن عن تبنيها للديمقراطية.
- ²⁵ إلّا ما ندر، والندر شاذ، والشاذ لا يُقاس عليه.
- ²⁶ أنظر: د. عصام سليمان - الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - ط 1 - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - 2010 - ص 82.
- ²⁷ أنظر: د. فدوى المرابط - السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي - ط 1 - مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت - 2010 - ص 240.
- ²⁸ نبيل عبد الرحمن حياوي - الدولة الاتحادية الفيدرالية - ج 5 - ط 2 - المكتبة القانونية - بغداد - 2009 - ص 35.
- ²⁹ أنظر: د. عمر حلمي فهمي - مصدر سابق - ص 56.
- ³⁰ أنظر: ميسون طه حسين - انحراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية - رسالة ماجستير - جامعة بابل - كلية القانون - 2009 - ص 25.
- ³¹ أنظر: د. يحيى السيد الصباحي - النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية - ط 1 - دار الفكر العربي - القاهرة - 1993 - ص 272 إلى 274.
- ³² نبيل عبد الرحمن حياوي - الدولة الاتحادية الفيدرالية - مصدر سابق - ص 36.
- ³³ أنظر: د. عادل ابو النجا - دور رئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2007 - ص 97.
- ³⁴ أنظر: د. يحيى السيد الصباحي - مصدر سابق - ص 284 و 285.
- ³⁵ أنظر: عبد القادر محمد القيسي - الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي لعام (2005) النافذ - المكتبة القانونية - بغداد - 2012 - ص 49.
- ³⁶ أنظر: المادة (34) من دستور فرنسا لسنة (1958) المعدل.
- ³⁷ أنظر: د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد - تطور الأنظمة الدستورية - الكتاب الأول - ط 1 - دار النهضة العربية - بيروت - 2006 - ص 388.
- ³⁸ أنظر: المصدر السابق - ص 399.
- ³⁹ أنظر: المادة (37) من دستور فرنسا لسنة (1958) المعدل.
- ⁴⁰ أنظر: د. رأفت دسوقي - هيمنة السلطة التشريعية على أعمال البرلمان - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2006 - ص 169.
- ⁴¹ أنظر: المصدر السابق - ص 172 و 173.

- ⁴² أنظر: الفقرة (ثانياً) من المادة (80) من دستور العراق لسنة (2005).
- ⁴³ د. بشير علي الباز - أثر الحكم الصادر بعدم الدستورية - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية - 2005 - ص 16.
- ⁴⁴ أنظر: الفقرة (أولاً) من المادة (62) من دستور العراق لسنة (2005).
- ⁴⁵ د. عبد الباقي البكري - المدخل لدراسة القانون والشرعية الإسلامية - ج 1 - مطبعة الآداب - النجف الأشرف - 1972 - ص 253.
- ⁴⁶ د. عبد المنعم فرج الصدة - مبادئ القانون - دار النهضة العربية - القاهرة - 1980 - ص 75.
- ⁴⁷ أنظر: أبو هلال العسكري - الفروق اللغوية - ط 1 - مؤسسة النشر الإسلامي - قم - 1991 - ص 336.
- ⁴⁸ أنظر: محمد طه حسين الحسيني - الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية - رسالة ماجستير - جامعة الكوفة - كلية القانون والعلوم السياسية - 2010 - ص 124 إلى 126.
- ⁴⁹ يلاحظ على مضمون المادة (60) أنَّ المشرع قد حشرها حشراً في هذا الموضوع مع عدم مناسبتها له، إذ إنه ذيل بها المواد المنظمة لمجلس النواب كتكوينه وقسمه ونظامه الداخلي والبيت في صحة عضوية أعضائه وجلساته ودعوته للانعقاد ومدة دورته الانتخابية، وما شابه ذلك من الأحكام.
- ⁵⁰ ومن الواضح أنَّ هذه العبارة تكاد تكون لا معنى لها، أو أقل ما يقال عنها أنَّها عبارة ركيكة أو أنَّها موهلة في الإبهام، ولذا يرى الباحث أنَّه كان ينبغي على المشرع الدستوري تفادي مثل هذه التعبيرات غير السليمة في النصوص الدستورية.
- ⁵¹ نرى أنَّه لا يمكن تفسير هذه الفقرة وفقاً لمنهج المحكمة الاتحادية العليا على الإطلاق، ومهما طرح من تفسير فإنَّه لن يكون منسجماً، بل ستنكر فيه التناقضات.
- ⁵² أمَّا عند أخذ الاقتراح بالمعنى الذي قدمه الباحث فيكون معنى نص هذه الفقرة هو من صلاحيات مجلس الوزراء المبادرة إلى صياغة القوانين وطلب تشريعها.
- ⁵³ أنظر: المادة (122) من دستور مصر لسنة (2012) المعدل.
- ⁵⁴ أنظر: د. محمد علي سويلم - دستور الجمهورية الثانية - ط 1 - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - 2013 - ص 649.
- ⁵⁵ أنظر: دومنيك بويو وبروسبير ويل - القانون الإداري - ط 1 - ترجمة د. سليم حداد - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - 2009 - ص 113.
- ⁵⁶ د. رمزي طه الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستوري - ط 5 - دار النهضة العربية - القاهرة - 2005 - ص 506.
- ⁵⁷ د. يحيى السيد الصباحي - مصدر سابق - ص 299.
- ⁵⁸ سامي محمد الغنام - رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - أطروحة دكتوراه - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - 1998 - ص 76.
- ⁵⁹ د. محمد مرسي علي غنيم - المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة - ط 1 - مكتبة الوفاء القانونية - الإسكندرية - 2013 - ص 528.
- ⁶⁰ أنظر: د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني - مصدر سابق - ص 133.
- ⁶¹ المصدر السابق - ص 139.
- ⁶² أنظر: د. أبو الحجاج عبد الغني السيد - المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية - ط 1 - دار النهضة العربية - بيروت - 2010 - ص 126 إلى 130.
- ⁶³ أنظر: مادة (132) من دستور مصر لسنة (2012) قبل التعديل، والمادة (139) بعد تعديل (2013).

- ⁶⁴ أنظر: مادة (143) من دستور مصر لسنة (2012) قبل التعديل، والمادة (149) بعد تعديل (2013).
- ⁶⁵ مادة (115) من دستور مصر لسنة (2012). قبل التعديل، والمادة (101) بعد تعديل (2013).
- ⁶⁶ أنظر: المادة (161) من دستور مصر لسنة (2012) المعدل.
- ⁶⁷ أنظر: محضر جلسة مجلس النواب رقم (10) في (5) شباط / فبراير (2013).
- ⁶⁸ أنظر: محضر جلسة مجلس النواب رقم (6) في (8) تشرين الأول / أكتوبر (2008).

المصادر:

1. أبو هلال العسكري - الفروق اللغوية - ط 1 - مؤسسة النشر الإسلامي - قم - 1991.
2. أندريه هوريو - القانون الدستوري والمؤسسات السياسية - ترجمة علي مقلد وشفيق حداد وعبد الحسن سعد - الأهلية للنشر والتوزيع - بيروت - 1974.
3. د. أبو الحجاج عبد الغني السيد - المسؤولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية - ط 1 - دار النهضة العربية - بيروت - 2010.
4. د. اسماعيل البدوي - مبدأ الثبوت في الشريعة الإسلامية - ط 1 - دار النهضة العربية - القاهرة - 1994.
5. د. بشير علي الباز - أثر الحكم الصادر بعدم الدستورية - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية - 2005.
6. د. حسان محمد شفيق العاني - الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة - المكتبة القانونية - بغداد - 2007.
7. د. حميد حنون خالد - الأنظمة السياسية - مكتبة السنهوري - بغداد - 2012.
8. د. خير الله بروين - الوسيط في القانون الدستوري الإيراني - ط 1 - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - 2009.
9. د. داود الباز - النظم السياسية - الدولة والحكومة في ضوء الشريعة الإسلامية - دار الفكر الجامعي - الإسكندرية - 2006.
10. د. رأفت دسوقي - هيمنة السلطة التشريعية على أعمال البرلمان - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2006.

11. د. رمزي طه الشاعر - النظرية العامة للقانون الدستوري - ط 5 - دار النهضة العربية - القاهرة - 2005.
12. د. سعاد الشرقاوي - النظم السياسية في العالم المعاصر - ط 3 - دار النهضة العربية - القاهرة - 2007.
13. د. صالح جواد الكاظم ود. علي غالب العاني - الأنظمة السياسية - المكتبة القانونية - بغداد - 1991.
14. د. عادل أبو النجا - دور رئيس الدولة في النظم السياسية المعاصرة - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2007.
15. د. عبد الباقي البكري - المدخل لدراسة القانون والتشريعة الإسلامية - مطبعة الآداب - النجف الأشرف - 1972.
16. د. عبد العظيم عبد السلام عبد الحميد - تطور الأنظمة الدستورية - ط 1 - دار النهضة العربية - بيروت - 2006.
17. د. عبد الغني بسيوني عبد الله - النظم السياسية - ط 4 - منشأة المعارف - الإسكندرية - 2002.
18. د. عبد الفتاح عبد الرزاق محمود - الإعلان عن الدولة - دار الكتب القانونية - القاهرة - 2009.
19. د. عبد المنعم فرج الصدة - مبادئ القانون - دار النهضة العربية - القاهرة - 1980.
20. د. عصام سليمان - الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - ط 1 - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - 2010.
21. د. فدوى المرابط - السلطة التنفيذية في بلدان المغرب العربي - ط 1 - مركز دراسات الوحدة العربية - بيروت - 2010.
22. د. ماجد راغب الحلو - النظم السياسية - دار الجامعة الجديدة للنشر - الإسكندرية - 2007.
23. د. محمد علي سويلم - دستور الجمهورية الثانية - ط 1 - دار المطبوعات الجامعية - الإسكندرية - 2013.

24. د. محمد مرسي علي غنيم - المسؤولية السياسية والجنائية لرئيس الدولة - ط 1 - مكتبة الوفاء القانونية - الإسكندرية - 2013.
25. د. محمود عاطف البنا - الوسيط في النظم السياسية - دار الفكر العربي للطباعة والنشر - القاهرة - 2008.
26. د. محيى السيد الصباحي - النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية - ط 1 - دار الفكر العربي - القاهرة - 1993.
27. د. يوسف حاشي - في النظرية الدستورية - ط 1 - منشورات الحلبي الحقوقية - بيروت - 2009.
28. دومنيك بويو وبروسبير ويل - القانون الإداري - ط 1 - ترجمة د. سليم حداد - المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع - بيروت - 2009.
29. سامي محمد محمد الغنام - رئيس الدولة في الأنظمة الديمقراطية الغربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي - اطروحة دكتوراه - جامعة القاهرة - كلية الحقوق - 1998.
30. سحر محمد نجيب جرجيس - العلاقة بين السلطات في الدساتير العراقية - رسالة ماجستير - جامعة الموصل - كلية القانون - 1996.
31. عبد القادر محمد القيسي - الأحكام الدستورية المنظمة لاقتراح القوانين في الدستور العراقي لعام (2005) النافذ - المكتبة القانونية - بغداد - 2012.
32. محمد طه حسين الحسيني - الاختصاص المالي للسلطة التشريعية في الدساتير العراقية - رسالة ماجستير - جامعة الكوفة - كلية القانون والعلوم السياسية - 2010.
33. ميسون طه حسين - أخراف البرلمان في ممارسة وظيفته التشريعية - رسالة ماجستير - جامعة بابل - كلية القانون - 2009.
34. نبيل عبد الرحمن حياوي - الدولة الاتحادية الفيدرالية - ط 2 - المكتبة القانونية - بغداد - 2009.

الدساتير والقوانين ومحاضر الاجتماعات

1. دستور فرنسا لسنة (1958) المعدل.

2. دستور جمهورية العراق لسنة (2005).
3. محضر جلسة مجلس النواب رقم (6) في (8) تشرين الأول / أكتوبر (2008).
4. دستور مصر لسنة (2012) المعدل.
5. محضر جلسة مجلس النواب رقم (10) في (5) شباط / فبراير (2013).