رؤساء الجلسات:

رؤساء المجالس
ورؤساء الهيئات التّشريعيّة

Presiding Officers:

Speakers and Presidents of Legislatures

سلسلة الأبحاث التشريعية

Legislative Research Series

أعدّه المعهد الديمقراطي الوطني للشؤون الدولية
بتمويل من الوقفية الوطنية من أجل الديمقراطيّة

Prepared by the National Democratic Institute for International Affairs with funding from the National Endowment for Democracy

رؤساء الجلسات:
رؤساء المجالس ورؤساء الهيئات التّشريعيّة

Presiding Officers:
Speakers and Presidents of Legislatures

سلسلة الأبحاث التّشريعيّة،
البحث الأوّل
Legislative Research Series,
Paper #1

أعدّه المعهد الديمقراطي الوطني
للشؤون الدولية بتمويل من الوقفية
الوطنية من أجل الديمقراطيّة

Prepared by the
National Democratic Institute for International Affairs
with funding from the National Endowment for Democracy

شكر وتقدير *Acknowledgments*

يدين المعهد الديمقراطي الوطني للوقفية الوطنية من أجل الديمقراطية (National Endowment for Democracy) التي موّلت سلسلة الأبحاث التشريعية هذه. فضلاً عن ذلك، يودّ المعهد الدّيمقراطيّ الوطني أن يتقدّم بالشّكر من الأفراد التّالية أسماؤهم، لمساعدتهم القيّمة في تطوير هذا البحث الأوّل من سلسلة الأبحاث التّشريعيّة: الدّكتور ستانلي باخ، وحضرة السيّد ستيف بايرز، وباتريك هنري، وإني ويسيلديجك-واتشر، بالإضافة إلى كتّاب الهيئات التّشريعيّة الذين قدّموا المعلومات اللازمة إلى المعهد الدّيمقراطي الوطني.

ولمزيدٍ من المعلومات حول البرامج الحكومية التّابعة للمعهد الدّيمقراطي الوطني، الرّجاء الاتّصال بـ:

المعهد الدّيمقراطي الوطني للشؤون الدّولية
2030 شارع م.، الطّابق الخامس، شمال غرب
واشنطن، العاصمة 20036
هاتف : 5500 - 728 (202)
فاكس : 5520 - 728 (202)
البريد الالكتروني: contactndi@ndi.org
صفحة الشّبكة الالكترونيّة: www.ndi.org

National Democratic Institute for International Affairs
2030 M Street, 5th Floor, NW
Washington, DC 20036
Tel: (202) 728-5500
Fax: (202) 728-5520

الرجاء إرسال أيّ تعليق أو سؤال عن ترجمة هذا الكتيّب إلى: nditranslation@sodetel.net.lb

ترجمة هذه النّسخة العربيّة: نور الأسعد، مراجعة وتحقيق: ميّ الأحمر، المعهد الدّيمقراطي الوطني، لبنان.

© إنّ كافة حقوق الطّبع محفوظة للمعهد الدّيمقراطي الوطني للشّؤون الدّولية 1996. 01/05. ويجوز أن تنسخ أجزاء و/أو تترجم لأغراضٍ غير تجاريّة، شرط أن يتمّ اعتبار أنّ المعهد الدّيمقراطي الوطنيّ هو مصدر هذه المادّة وأن ترسل له نسخ من أيّة ترجمة تتمّ.

قائمة المحتويات *Table of Contents*

1. المقدّمة 4

2. نموذج ويستمنستر 4

المميّزات 4

الأمثلة 6

خلاصة 8

3. نموذج الكونغرس الأميركي 8

المميّزات 8

مثال 10

خلاصة 10

4. نموذج المكتب الفرنسي 11

المميّزات 11

مثال 12

خلاصة 13

5. الخاتمة 13

المقدّمة Introduction

تسبغ الهيئات التّشريعيّة كافةً السّلطة على رئيس الجلسة، فيقع على عاتقه، في المقام الأوّل، الإشراف على مناظرات المجالس المكتملة الأعضاء وتنظيمها. ومع أنّ منصب هذه "السّلطة الموجّهة" وواجباتها تختلف بين هيئةٍ تشريعيّة وأخرى، إلا أنّ الأبحاث قد حصرت نماذج الحكم بثلاثة عامّةً.[1] فوفق نموذج ويستمنستر، يتصرّف رئيس مجلس العموم كمسؤولٍ حياديّ يدير المناظرة. ووفق نموذج الكونغرس الأميركي، لا يدير رئيس مجلس النوّاب المناظرة وحسب، بل يشكّل رئيس الحزب الأكثريّة المسيطر على المجلس أيضاً. أمّا بالنّسبة لنموذج المكتب الفرنسيّ، فهو يسمح لرئيس الجمعية الوطنيّة بإدارة المناظرة، على أن تعاونه لجنة تنفيذيّة دائمة، أو لجنة نوّاب، تؤدّي بقية المهمّات الإداريّة.

تسبغ الهيئات التّشريعيّة كافةَ السّلطة على رئيس الجلسة، فيقع على عاتقه، في المقام الأوّل، الإشراف على المناظرات المكتملة الأعضاء وتنظيمها.

تعتمد طبيعة السّلطة الموجّهة على تاريخ الهيئة التّشريعيّة، وأعرافها، وتطوّرها. فالدّستور نفسه ينصّ على هذه السّلطة الموجّهة في بعض الهيئات التّشريعيّة. أمّا في بعضها الآخر، فقد خضع منصب رئيس المجلس لتطوّرات، رغم عدم استناده إلى أساسٍ شرعيّ واضح. ويرسي مجلس النّواب الأميركي ومنصب رئيسه المحدّد دستورياً قواعد نموذج الحكم الذي يتّبعه الكونغرس الأميركي. أمّا نموذج المكتب الفرنسيّ، فيرتكز على الجمعية الوطنيّة الفرنسيّة إلى جانب رئاستها التّشريعيّة التي ينصّ عليها الدّستور. من جهته، يعتمد نموذج ويستمنستر السّائد في المملكة المتّحدة على أسس البرلمان؛ حيث خضع منصب رئيس مجلس العموم لتطوّرٍ، رغم أن ما من دستورٍ أو وثيقةٍ تشريعيّة محدّدة تجيزه، نظراً إلى أنّ المملكة المتّحدة لا تملك دستوراً رسمياً خطّياً.

نموذج ويستمنستر Westminster Model

المميّزات

تطوّر دور رئيس مجلس العموم من مجرّد موظّف تعيّنه السّلطة الملكيّة إلى دوره الحاليّ، حيث يتمّ اختيار عضو من البرلمان كمسؤولٍ حياديّ في المجلس. كان الملك يعيّن أساساً رئيس المجلس كوكيلٍ عن المملكة في البرلمان. غير أنّ رئيس المجلس "لنثول" وضع حدّاً لهذا التّقليد عام ١٦٤١، حين أعلم الملك تشارلز الأوّل أنّه يخدم مجلس العموم لا السّلطة الملكيّة. وقد تعزّزت هذه القطيعة بسبب أفعال رئيس المجلس "ريتشارد أونسلو" الذي تقلّد منصبه لثلاثةٍ وثلاثين عاماً في منتصف القرن الثّامن عشر. فقد سجّل "أونسلو" سابقةً تاريخيّة حين فصل عمله عن المملكة، ورسّخ حيادية رئيس مجلس العموم. وفي أواخر القرن التّاسع عشر، أدّت بعض الاضطرابات في البرلمان إلى منح رئيسه سلطةً واسعة النّطاق للتّحكم بالمناظرة البرلمانية. فبقيت الحياديّة والقدرة على التّحكم بالمناظرة من صفات منصب رئيس المجلس حتّى أيّامنا هذه.[2] غير أنّ رئيس مجلس العموم، بصفته مسؤولاً حيادياً في المجلس، لا يخلف رئيس الوزراء في حال غياب هذا الأخير أو عجزه.

رئيس مجلس العموم هو مسؤولٌ حياديّ في هذا المجلس.

تاريخيّاً، كان حزب الأكثريّة في البرلمان يطالب بحقّ تولّي منصب رئيس مجلس العموم في المملكة المتّحدة. غير أنّ هذا المجلس كسر ذلك التّقليد عام ١٩٩٢، حين اختار عضواً من المعارضة (حزب العمل) ليتقلّد هذا المنصب. فأصبحت "بيتي بوثرويد" المرأة الأولى التي تشغل مثل هذا المركز القويّ، في تاريخ مجلس العموم الطّويل بأسره.[3] وقد احتفظ حزب العمل بهذا

المركز مع انتخاب "مايكل مارتن" عام ٢٠٠٠، وهو أوّل رئيس مجلس كاثوليكيّ منذ حركة الإصلاح الدّينيّ.

أمّا اليوم، فتؤدّي واجبات رئيس المجلس أربعة أدوارٍ مختلفة؛ فهو:

- **يرأس جلسات** مجلس العموم، ويحدّد من يحقّ له الكلام ومدّة كلامه؛
- **ينظّم الإجراءات** من خلال ضمان امتثال الجميع للنّظم القائمة (قوانين الإجراء) التي تتعلّق بطبيعة المناظرة ومميّزاتها؛
- **يتصرّف كرئيسٍ** إداريّ عبر ترؤّس لجنة مجلس العموم التي توظّف جميع العاملين الدّائمين في المجلس، وتديره، كما تدير دوائره الخمس (دائرة كتّاب المجلس، ومكتب رئيس المجلس، ودائرة ضبّاط النّظام، ودائرة المكتبة، ودائرة السّجلات الرّسمية)؛
- **يخدم كرئيس المراسم** في المجلس، وهو مركزٌ تقليديّ ينقل رسالة المملكة من مجلس اللوردات إلى مجلس العموم. على سبيل المثال، قبل بداية جلسة مجلس العموم السّنوية، ينتقل رئيس المجلس ضمن موكبٍ فخم من مقرّه الرّسميّ في قصر ويستمنستر إلى مجلس العموم. وقد بقي رئيس المجلس يرتدي حلّته الرسميّة التقليديّة، ويغطّي رأسه بشعر رماديّ مستعار، أثناء ترؤسه الجلسات المكتملة الأعضاء، حتّى وقتٍ مؤخّر.[٤]

من أهمّ مميّزات رئيس مجلس العموم في نظام ويستمنستر هي الحياديّة والسّلطة. ورغم أنّه انتخب بموجب انتمائه إلى حزبٍ معيّن، ويعمل كعضوٍ منتخَب في البرلمان تمثيلاً لمصالح النّاخبين، إلا أنّ الجميع يتوقّعون منه العمل بحياديّة تامّة. وتتمتّع حيادية رئيس المجلس بالحماية عبر سبلٍ مختلفة.[٥] فيجدر به أن ينسحب كليّاً من نشاطاته في حزبه السياسيّ. فضلاً عن ذلك، يحصل رئيس المجلس على مقرّ إقامة في مبنى البرلمان. وفيما يستطيع الأعضاء تعيين مواعيد للقاء رئيس المجلس، لا يتمتّع هذا الأخير بحريّة الاختلاط برجال السياسة في الأماكن العامّة. أخيراً، تجدر الإشارة إلى أنّ رئاسة مجلس العموم في المملكة المتّحدة ليست معبراً إلى مركزٍ سياسيّ أرقى، بل هي المرحلة التي تتوّج المسار السياسيّ المهنيّ " -كي يعلم مجلس العموم أنّ رئيسه لا يملك مصالح خاصّة، ولن يميل إلى تفضيل فريقٍ على آخر، أملاً في مكافأةٍ مستقبليّة أو منصبٍ وزاريّ."[٦]

من أهمّ مميّزات رئيس مجلس العموم في نظام ويستمنستر هي الحياديّة والسّلطة.

تخضع القرارات التي يتّخذها رئيس مجلس العموم، والقوانين التي يتّبعها لأحكام الإطار السّابق نفسه.

تُوجّه كلّ الخطابات في مجلس العموم إلى رئيس هذا المجلس الذي يدعو الأعضاء إلى الكلام. لكن باستثناء المحافظة على النّظام، لا يشارك في المناظرة، مبقياً على حياديّته طيلة الوقت. ولا يحقّ لرئيس مجلس العموم التّصويت عادةً، إلا في حال تعادلٍ في الأصوات. غير أنّه مضطرٌ، حتّى في هذه الحالة نفسها، إلى اختيار أحد الاحتمالات الثلاثة الموطّدة سابقاً في سبيل تفادي التّصويت. فإمّا يواصل المناظرة، وإمّا يمتنع عن التّصويت على مشروع قانونٍ مهمّ لأنّه لم ينل الأكثرية الكافية للموافقة عليه. أمّا حين يتعلّق التّصويت بتعديل مشروع قانونٍ، فمن شأن صوت رئيس المجلس أن يرمي إلى الحفاظ على صيغة المشروع الأصليّة.

تخضع القرارات التي يتّخذها رئيس مجلس العموم، والقوانين التي يتّبعها خلال مدّة منصبه، لأحكام الإطار السّابق نفسه. فقرارات رئيس مجلس العموم مهمّة؛ فهو يحلّل نظم مجلس العموم القائمة، ويطبّقها، ويرسّخ أحكام الأحداث السّابقة على بعض القضايا، مثل تحديد مدى تعلّق خطاب عضو المجلس بالموضوع قيد المناقشة، ومطابقة التّعديلات المقترحة على مسودّة قانونٍ للأحكام والقوانين و"اتّباعها النّظام"، وإمكانية طرح بعض القضايا بشكلٍ مناسب أثناء فترة الأسئلة البرلمانيّة.[٧] ومن شأن رؤساء مجلس العموم العتيدين أن يعتمدوا

على هذه القرارات. فوفقاً للمستشار الأعلى في مجلس العموم، تتمتّع حياديّة رئيس المجلس بحمايةٍ شديدة، نظراً لأنّ الأعضاء لن يتقبّلوا القرارات التي يتّخذها رئيس المجلس بخصوص الأحكام والقوانين إلا إن أدركوا أنّه حياديّ تماماً وغير متحيّز أبداً.[٨]

يفسّر رئيس المجلس نظم مجلس العموم القائمة ويطبّقها.

يصعب على رئيس المجلس أن يترأس مجلس العموم بشكلٍ متواصل خلال انعقاد جلساته. من هنا، يساعده في ذلك ثلاثة نوّاب، يتناوبون على ترؤّس المناظرات. وتجدر الإشارة إلى أنّهم يخضعون، خلال ترؤسهم جلسات مجلس العموم، للقيود نفسها التي يخضع لها رئيس المجلس (فلا يشاركون لا في المناظرات ولا في التّصويت)، كما يتمتّعون بسلطته نفسها (فيصدرون أحكاماً تشبه أحكام الإطار السّابق أيضاً). وبهدف المحافظة على التّوازن السياسيّ، جرت العادة أن ينتخب مجلس العموم نائباً واحداً من الحزب السياسيّ نفسه الذي ينتمي إليه رئيس المجلس، ونائبين من الحزب الأساسيّ الآخر في البرلمان، أي المعارضة الرّسميّة.

تقع على عاتق رئيس المجلس مسؤوليّات إداريّة مزدوجة. أوّلاً، عليه أن يشرف على صيانة بنى البرلمان التّحتيّة، بما في ذلك إدارة بعض المهمّات كالصيانة الفعليّة لمباني البرلمان، وإصدار سجلّ دقيق بمحاضر الجلسات البرلمانيّة. فضلاً عن ذلك، على رئيس المجلس أن يختار طاقم عمل لتنفيذ مختلف مهمّاته الإجرائيّة والإداريّة والرّسميّة، كما يجب أن يشرف عليه. وبالتّالي، يستفيد من مساعدة بعض العاملين المتخصّصين في شؤون الإدارة ومبحث القانون والصّيانة.

الأمثلة

وفق نموذج ويستمنستر، يؤدّي رئيس المجلس دوراً رئيساً بصفته رئيس البرلمان، يحتّم عليه أن يتصرّف كحكمٍ حياديّ خلال المناظرة. وقد شهدت معظم الدّول التي تتّبع برلماناتها نموذج ويستمنستر ارتباطاتٍ تاريخيّة بالمملكة المتّحدة.

البرلمان الكندي سليلٌ مباشر لبرلمان ويستمنستر. (فيقع ملك المملكة المتّحدة على رأس الدّولة، يقابله في كندا الحاكم العام.) أمّا مجلس الشّيوخ الكندي، فمؤسّسةٌ موازية لمجلس اللّوردات البريطاني؛ كما يتشابه مجلس العموم الكندي مع نظيره البريطاني في جوانب كثيرة.

يقوم أعضاء مجلس العموم الكندي كافةً بعمليّة تصويتٍ داخليّة، من خلال الاقتراع السريّ، لانتخاب رئيس المجلس العتيد. ويمكن لهؤلاء الأعضاء جميعاً أن يترشّحوا للانتخابات. فحتّى صدور الدّستور عام ١٩٨٢، لم تكن كندا تملك دستوراً خطّياً رسميّاً، وكان مركز رئيس المجلس يتطوّر من غير استناده إلى أساسٍ دستوريّ. وما إن يتمّ اختيار رئيس جلسات مجلس العموم، حتّى يباشر هذا الأخير إلى تقرير كلّ مسائل الإجراءات والنّظام. فبموجب قوانين الإجراء، يلزم رئيس المجلس "بالمحافظة على حياديّته، وعدم تحيّزه، وتطبيق القوانين بصرامةٍ على رئيس الوزراء كما على أقلّ نوّاب المقاعد الخلفيّة سلطةً في صفوف المعارضة."[٩] قبل العام ١٩٨٥، كان يتمّ اختيار رئيس مجلس العموم بالتّناوب بين ناطقٍ بالانكليزيّة وآخر بالفرنسيّة، نظراً إلى أنّ كندا ثنائيّة اللّغة. غير أنّ هذه الممارسة ما لبثت أن عُدّلت عام ١٩٨٥، كي تسمح لجميع أعضاء مجلس العموم بالتّرشح لمنصب رئيس المجلس، بغضّ النّظر عن لغتهم.

يلزم رئيس المجلس "بالمحافظة على حياديّته، وعدم تحيّزه، وتطبيق القوانين بصرامة على رئيس الوزراء كما على أقلّ نوّاب المقاعد الخلفيّة سلطةً في صفوف المعارضة."

ولا يشارك رئيس مجلس العموم في المناظرة، لكنّه يملك "صوتاً مرجّحا"، أي القدرة على حسم المسألة عند تساوي الأصوات. كما أنّه لا

لا يملك رئيس مجلس العموم القدرة على دعوة المجلس إلى عقد جلسة، رغم أنّه يستطيع جمع الهيئة التّشريعيّة في الحالات الطّارئة.

يملك القدرة على دعوة المجلس إلى عقد جلسة، رغم أنّه يستطيع جمع الهيئة التّشريعيّة في الحالات الطّارئة. أما مدّة منصبه، فتدوم طالما يدوم البرلمان الذي لا يستطيع أن يستمرّ بدوره لأكثر من خمس سنوات. لكن لا مانع من أن يقدم البرلمان التّالي على إعادة انتخاب رئيس المجلس نفسه. وعلى غرار رئيس مجلس العموم البريطانيّ، لا يجوز لرئيس المجلس الكندي أن يخلف رئيس الوزراء في حال مرضه أو وفاته.

بالإضافة إلى ذلك، يتسلّم رئيس مجلس العموم الكندي زمام الشّؤون الإداريّة، بصفته رئيس مجلس الاقتصاد الدّاخليّ الذي يدير خدمات مجلس العموم بجوانبها كافةً. وخلال السّنوات الثّلاثين الأخيرة، أصبح البرلمان الكنديّ هيئةً تشريعيّة تدوم سنةً كاملة، ممّا أدّى إلى ازدياد واجبات رئيس المجلس الإداريّة ازدياداً جذرياً. وقد أشار تقريرٌ صادر عام ١٩٨٥ بخصوص إصلاحات مجلس العموم إلى أنّ مهمّات تدبير شؤون المجلس كانت تمنع رئيسه من أداء وظيفته الأساسيّة، أي ترؤس جلسات مجلس العموم.[١٠]

يكشف **البرلمان الهنديّ** أيضاً عن العديد من صفات نموذج ويستمنستر. ولعلّ الفارق الأهمّ هو أنّ الملك البريطاني لا يرأس الدّولة الهنديّة. فالرّئيس الهندي هو الّذي يرأس الدّولة؛ فيما يتكوّن البرلمان من مجلسين، مجلس الدّول (Raja Sabha)، ومجلس الشّعب (Lok Sabha). تشبه وظيفة مجلس الدّول تلك التي يؤدّيها مجلس الشيوخ الأميركي ومجلس اللّوردات البريطاني، فيما يعكس مجلس الشّعب المجلسين الكندي والبريطاني الشّعبيّين.

يختار حزب الأكثريّة المرشّح لمنصب رئاسة المجلس، قبل أن يصوّت أعضاء البرلمان إمّا للموافقة على هذا الاختيار وإمّا لرفضه. وتتزامن مدّة ولاية رئيس المجلس مع مدّة البرلمان. كما يملك رئيس المجلس الهنديّ فرصة إعادة ترشيح نفسه لبرلمانات متتالية. غير أنّ انتخاب رئيس المجلس الهنديّ يختلف عن الانتخابات المماثلة في المملكة المتّحدة وكندا، نظراً إلى أنّ أعضاء حزب الأكثريّة في الهند هم من يختارون المرشّح لهذا المنصب دائماً. ومن واجب رئيس المجلس أن يتصرّف بحياديّة، ويتميّز بسيرةٍ غير محازبة، ويؤدّي وظيفته الأساسيّة في المحافظة على النّظام وتنفيذ إجراءات المجلس. ومع أنّه لا يحقّ لرئيس المجلس أن يشارك في المناظرات، إلا أنّه يستطيع الإدلاء بصوته لكسر التّعادل. كما عليه أن يدير العاملين في أمانة السّر أو البرلمان، خلال إدارته شؤون البرلمان.

ونسجاً على المنوال نفسه، تمّ تشكيل **الكنيست الإسرائيلي** وفق نموذج وستمنستر. فتحاكي إسرائيل المملكة المتّحدة في عدم امتلاكها دستوراً خطّيّاً رسميّاً، ممّا جعل منصب رئيس المجلس، بالتّالي، يمرّ بتطوّراتٍ كثيرة. لكن بخلاف البرلمانات المذكورة أعلاه التي تضمّ مجلسين تشريعيّين، يعتبر الكنسيت هيئةً تشريعيّة واحدة على رأسها رئيس المجلس، كما يُعرف عادةً. ويتمّ اختيار رئيس المجلس بمجرّد رفع الأيادي، بعد أن تقوم لجنة مكوّنة من ممثّلين عن الأحزاب كافةً باختيار المرشّحين. ويتزامن منصب رئيس المجلس مع البرلمان. لكن بخلاف غيره من رؤساء المجلس المتّبعين نظام ويستمنستر، يحقّ لرئيس الكنسيت الإسرائيليّ أن يدعو إلى عقد جلسات الهيئة التّشريعيّة. وفي حال كان رئيس البلاد مسافراً أو عاجزاً عن أداء واجباته، يتولّى رئيس المجلس تنفيذ مسؤوليّاته. وخلال جلسات الكنيست، يحافظ رئيس المجلس على النّظام في مناظرات الهيئة التّشريعيّة. لكنّه لا يشارك في المناظرة نفسها، ولا يحقّ له التّصويت إلا كسراً للتّعادل، أو على القضايا البالغة الأهميّة. بالإضافة إلى ذلك، يرأس رئيس المجلس لجنة التّفسير التي تتولّى تفسير قوانين المجلس وأحكامه السّابقة حين تدعو الحاجة إلى ذلك. وتجدر الإشارة إلى أنّ لجنة التّفسير هي لجنة الكنيست الوحيدة التي ينتسب إليها رئيس المجلس. وعلى هذه الأخير أن يعيّن أيضاً الأمين العام الذي يوظّف طاقم العمل ويديره.

يتمّ اختيار رئيس المجلس بمجرّد رفع الأيادي، بعد أن تقوم لجنة مكوّنة من ممثّلين عن الأحزاب كافةً باختيار المرشّحين.

خلاصة

في برلمانات المملكة المتّحدة وكندا والهند وإسرائيل، يُكلَّف رئيس المجلس تنظيم المناظرات والمحافظة على النّظام داخل المجلس. فيؤدّي رئيس المجلس مهامه بطريقةٍ غير متحازبة. ولعلّ أبرز دليلٍ على حياديّة دوره يتمثّل بحقّه في التّصويت الذي يحصره القانون أو العرف بالتّصويت المرجّح، رغم أنّ رئيس المجلس في إسرائيل يستطيع التّصويت على قضايا مهمّة أخرى. فضلاً عن ذلك، لا يحقّ لرئيس المجلس المشاركة في المناظرات خلال الجلسات البرلمانيّة. وهو يشرف على جوانب المسائل الإداريّة في البرلمان. وعادةً ما يتحكّم رئيس المجلس بوظائف الهيئة التّشريعيّة كافةً، من المناظرة إلى المهام الإداريّة، إمّا بطريقةٍ مباشرة من خلال ترؤّس اللّجان المصمَّمة لأداء هذه الوظيفة، وإمّا بطريقةٍ غير مباشرة بواسطة الأمين العام. وحدها إسرائيل تسمح لرئيس المجلس بخلافة الرّئيس، رغم أنّ هذا مجرّد منصب رسميّ بما أنّ رئيس الوزراء هو من يدير الحكومة. أخيراً، لا ينعكس الدّور الرسميّ الذي يؤدّيه رئيس مجلس العموم البريطاني في الهيئات التّشريعيّة الكنديّة والهنديّة والإسرائيليّة.

نموذج الكونغرس الأميركي U.S. Congress Model

المميّزات

يستمدّ دور رئيس مجلس النّواب الأميركي جذوره التّاريخيّة من نموذج ويستمنستر، مع وجود اختلافٍ واحدٍ ومهمّ. ففي الولايات المتّحدة، لا يتحكّم رئيس مجلس النّواب بالمناظرات وحسب، بل يعتبر رئيس حزب الأكثريّة المنتخَب في المجلس أيضاً. وبسبب تاريخ الاستعمار في أميركا، حيث كانت الجمعيّات الاستعماريّة تعمل غالباً بمعارضةٍ صريحة للحكّام الملكيّين، نشأ مفهوم رئيس المجلس الفريد من نوعه، لا كحكمٍ في المناظرات وحسب، بل كقائدٍ للمعارضة ضدّ الملكيّة أيضاً. غير أنّ إنشاء الحكومة المنتخبة بعد الحرب الثّوريّة غيّر دور رئيس المجلس من قيادة المعارضة ضدّ الملكيّة إلى قيادة حزب أو فريق الأكثريّة في الهيئة التّشريعيّة.[11]

> ***في الولايات المتّحدة، لا يتحكّم رئيس مجلس النّواب بالمناظرات وحسب، بل يعتبر رئيس الحزب الأكثريّة المنتخَب في المجلس أيضاً.***

لعلّ الهيبة والسّلطة المرتبطتين بمنصب رئيس المجلس النّيابي مردّهما أنّه أحد المناصب الأربعة الوحيدة التي ينصّ عليها الدّستور الأميركي (فبقيّة المناصب هي الرّئيس، ونائب الرّئيس، ورئيس قضاة المحكمة العليا). لكنّ العقود الأولى من الجمهوريّة الجديدة أساءت تحديد دور رئيس المجلس النّيابيّ إلى حدٍّ ما، نظراً إلى الافتقار لنظامٍ حزبيّ واضح، وإلى ضعف المجلس النّيابي نفسه. غير أنّ هذا الدّور ما لبث أن تعزّز في أوائل القرن التّاسع عشر، بفضل رئيس المجلس "هنري كلاي" الّذي فرض سيطرته الحازمة؛ كما عرف المزيد من التّطوّر بعد انبثاق سياسة الحزبين إثر الحرب الأهليّة الأميركيّة.[12] ومع تطوّر نظام الحزبين، أصبح رئيس المجلس النّيابيّ الأميركي قادراً على ممارسة الضّبط الحزبيّ بهدف الموافقة على التّشريع، وإرساء سيطرة المجلس النيّابي الصّارمة.

تؤدّي وظيفة رئيس مجلس النّواب الأميركي ثلاثة أدوار مختلفة؛ فهو:

- **يقود حزب الأكثريّة** في المجلس النّيابي من خلال تنظيمه، بهدف إصدار برنامجه السياسيّ – التّشريعيّ، وحمايته من الأقليّات التي تحاول عرقلة جدول الأعمال أو معارضته. كما ينظّم رئيس المجلس حملاتٍ من أجل دعم أعضاء المجلس الآخرين فيما يبذلون الجهود لإعادة انتخابهم. ويحقّ لرئيس المجلس أن يعيّن الأعضاء في لجنة القوانين القويّة التي تحدّد للمجلس النيّابي جدول أعماله التّشريعيّ؛
- **يترأس** جلسات المجلس النّيابي بصفته رئيس البرلمان، من أجل ضمان احترام قوانين الإجراءات (النّظم القائمة). كما يعيّن رئيسُ المجلس خبيراً بالمداولات البرلمانيّة وضابط نظامٍ لمساعدته؛
- **يتصرّف كرئيس المجلس الإداريّ** عبر الإشراف على وقائع الجلسات النّيابيّة، وتعيين مدراء لمكتب البريد، ومصرف المجلس، ومكتب الكاتب، ومكتب الحاجب.

لعلّ الميزة الأساسيّة لنموذج الكونغرس الأميركي هي اتّخاذ رئيس المجلس المبادرة في العمليّة التّشريعيّة. انطلاقاً من هذا المنظور، يرأس رئيس المجلس لجنة التّوجيه والسياسة التي تعيّن أعضاء اللّجنة وتسمّي رؤساءها. وتجدر الإشارة إلى أنّ رئيس المجلس لا يكلّف إلا الأشخاص الأوفياء له عضويّة لجنة التّوجيه والسياسة. كما يحقّ له تعيين رئيس لجنة القوانين التي تتحكّم بكميّة التّشريعات المتدفقة إلى قاعة المجلس. ومن أهمّ قدرات رئيس مجلس النّواب هي قدرته على تعيين رؤساء اللّجان، نظراً إلى أنّ المجلس يمنحها سلطة التّحكّم بمراحل العمليّة التّشريعيّة الأوّليّة. كما يحيل رئيس المجلس إلى هذه اللّجان مشاريع القانون المصنّفة وفق الموضوع، كي تدرسها. وهكذا، بفضل هذه السّلطات جميعها، يستطيع رئيس مجلس النّواب أن يتحكّم بعمليّة المجلس التّشريعيّة كلّها بشكلٍ فعّال. بالتّالي، يستغرق التّحكم بالعمليّة التّشريعيّة الجزء الأكبر من وقت رئيس مجلس النّواب. من هنا، يضطر غالباً إلى تعيين أعضاء المجلس الأدنى مركزاً لترؤّس الجلسات المكتملة الأعضاء. فلا يترأس بنفسه عموماً إلا المناظرات المكتملة الأعضاء التي تتناول قضايا بالغة الأهميّة بالنّسبة لجدول أعمال الحزب التّشريعيّ. أما المجريات اليوميّة لتلك المناظرات، فيديرها الأعضاء الّذين عيّنهم رئيس المجلس، معتمدين على خبرة طاقم عمل هذا الأخير من أجل تنظيم المناظرات والالتزام بالقوانين.

لعلّ الميزة الأساسيّة لنموذج الكونغرس الأميركي هي اتّخاذ رئيس المجلس المبادرة في العمليّة التّشريعيّة.

بما أنّ رئيس المجلس هو زعيم حزب الأكثريّة، فهو يحاول إصدار جدول أعمال الحزب التّشريعيّ.أ فيلتقي بقيادة الحزب يوميّاً، تنظيماً لتصويت الأعضاء على مشاريع القانون الوافدة إلى المجلس في ذلك اليوم. وفي حال كان أحد الأحزاب يسيطر على مجلس الشيوخ ومنصب الرّئيس، فيما الحزب الآخر مسيطر على مجلس النّواب (كما حدث من عام ١٩٨١ إلى عام ١٩٨٧)، يظهر رئيس المجلس كأهمّ قائدٍ لحزبه. فضلاً عن ذلك، عليه أن يبذل كلّ ما في وسعه، بصفته زعيم حزب الأكثريّة في مجلس النّواب، لتنظيم الحملات الدّاعمة لزملائه في الحزب، المنافسين على المقاعد الأخرى.

يتّبع انتخاب رئيس المجلس النّيابيّ القوانين الحزبيّة الصّارمة؛ فيجتمع أعضاء المجلس الحزبيّون لاختيار المرشّح لهذا المنصب، قبل أن يصوّت المجلس بأكمله لاختيار هذا الشّخص. وقد جرت العادة أن يتدرّج المرشّحون لمنصب رئيس المجلس في صفوف الحزب، من مسؤولين عن الانضباط الحزبيّ في المجلس وزعماء للأكثريّة. لذا يبدأ الصّراع الحقيقيّ على منصب رئيس مجلس النّواب قبل سنوات عموماً، وذلك حين ينال الطّامح إلى هذا المنصب مراكز قياديّة أخرى، كالمسؤول عن الانضباط الحزبيّ أو زعيم الأكثريّة (أو الأقليّة).ب

يسمح الدّستور الأميركي بخلافة المناصب، حيث يصبح رئيس المجلس النّيابيّ ثانياً بعد نائب الرّئيس، في حال توفّي رئيس الولايات المتّحدة، أو بات عاجزاً عن ممارسة مهامّه. وتمتدّ ولاية رئيس المجلس لسنتين؛ رغم أنّه ما من حدودٍ تقيّد مدّة خدمته، لا سيّما أنّ بعض رؤساء المجلس قد تقلّدوا مناصبهم لأكثر من عشر سنوات. فعلى سبيل المثال، خدم رئيس المجلس "سام رايبرن" لثمانية عشر عاماً، إنّما غير متتابعة، لأنّ الحزب الدّيمقراطي قد فشل في الحفاظ على السّلطة بين عامي ١٩٤٧ و١٩٦١. أمّا أطول ولايةٍ متواصلة، فتعود إلى رئيس المجلس "طوماس ب. (تيب) أونيل" الذي خدم لعشر سنواتٍ ابتداءً من العام ١٩٧٧.

أ في نظام الحزبين الأميركي، يشار إلى الحزبين باسمَيْ حزب الأكثريّة وحزب الأقليّة. فيشير هذان التّصنيفان إلى المصطلحات البرلمانيّة التّابعة للائتلاف الحاكم، أو إلى الحزب الحاكم (الأكثريّة) والمعارض (الأقليّة).

ب لا يهدف البحث الحاليّ إلى التّركيز على منصبي المسؤول عن الانضباط الحزبيّ، وزعيم الأكثريّة. إلا أنّ هذين المنصبين مهمّان لتنظيم الحزب وجهوده الرّامية إلى الضّبط الحزبيّ بهدف الموافقة على التّشريع. فزعيم الأكثريّة هو في الواقع ثاني أعلى مسؤول في حزبه داخل مجلس النّواب، بعد رئيس المجلس. فتتشكّل قيادة المجلس من رئيسه، وزعيم الأكثريّة، وعدد من المسؤولين عن الانضباط الحزبيّ، ونوّاب عنهم.

يؤدّي رئيس مجلس النّواب الأميركيّ أيضاً وظيفة الحكم الأساسيّ في المناظرة المكتملة الأعضاء، حيث يجب أن يمتنع عن التحيّز لأيّ حزبٍ.

يؤدّي رئيس مجلس النّواب الأميركيّ أيضاً وظيفة الحكم الأساسيّ في المناظرة المكتملة الأعضاء، حيث يجب أن يمتنع عن التحيّز لأيّ حزبٍ.

فحين يقرّر رئيس المجلس فترة إلقاء الأعضاء كلماتهم، يقوم بتولّي دورٍ حياديّ. أمّا إن أراد المشاركة في المناظرة، فعليه التّنحي عن كرسيّه لينوب عنه نائبٌ آخر. لكنّ رئيس المجلس نادراً ما يلقي خطاباً في المجلس. ومع أنّه يُسمح له بالتّصويت، إلا أنّه غالباً ما يمتنع عن ذلك إلا في حال تعادلت الأصوات. كما يستطيع تعيين المسؤولين الّذين يقدّمون يد المساعدة في المسائل الإجرائيّة، كتفسير قوانين النّظام، وإعطاء الإذن للأعضاء بالتّكلّم أثناء المناظرة، ودعوة مجلس النّواب إلى النّظام. لكنّ هؤلاء المسؤولين معيّنون حزبيّاً؛ فإن تسلّم حزبٌ آخر زمام المجلس، لا شكّ في أنّهم سيُستبدلون.

تتضمّن وظائف رئيس المجلس الإداريّة مهامّ مثل تعيين مكان مجلس، وتنظيم الوصول الإعلامي إلى مجلس النّواب، والإشراف على بنى المجلس التّحتيّة. فيوكّل رئيس المجلس المسؤولين هذه الواجبات، ومنهم الكتّاب والحاجب، وغيرهم من العاملين القيّمين على إدارة المجلس يوميّاً.

مثال

من أهمّ ميّزات نموذج الكونغرس الأميركيّ هي أداء رئيس المجلس دوراً محازباً وبالغ التّأثير في العمليّة التّشريعيّة.

تطوّرت الهيئة التّشريعيّة في **الفيليبين** أوّلاً بسبب نضال هذا البلد ضدّ القوّتين الاستعماريتين إسبانيا (من ١٥٦٥ إلى ١٨٩٨)، والولايات المتّحدة (من ١٩٠١ إلى ١٩٤٦). فانتقل النّظام الحزبيّ السياسيّ من نظام الحزب الواحد إلى نظام الحزبين بعد ضمان الاستقلال عام ١٩٤٦. وفي العام نفسه، أسّست الفيليبين أيضاً مجلسي شيوخٍ ونوّاب مشكّلَين وفق نظيريهما الأميركيين.

لكن في العام ١٩٧٢، فرض الرّئيس فرديناند ماركوس القانون العرفيّ في البلاد، فحلّ الكونغرس وأسّس هيئةً تشريعيّة منفردة، لم تفعل إلا المصادقة على سياساته. فعطّلت ديكتاتوريّة ماركوس التي دامت لأربع عشرة سنة نظام الحزبين، من خلال قمع حزب المعارضة السياسيّ الأهمّ. غير أنّ انتخابات العام ١٩٨٦ ما لبثت أن حثّت على الإطاحة بماركوس، زارعةً في النّفوس فكرة إحياء نظامٍ متعدّد الأحزاب. انطلاقاً من ذلك، أعادت لجنةٌ دستوريّة عام ١٩٨٧ تأسيس هيئةٍ تشريعيّة ثنائيّة، مؤلّفة من مجلسي شيوخٍ ونوّاب، وذلك بعد أن وضعت ثورة العام المنصرم حدّاً لديكتاتوريّة ماركوس رسمياً.

أنشأ دستور الفيليبين منصب رئيس مجلس الشّيوخ. وهو المسؤول الثّاني الذي يحقّ له خلافة رئيس الفيليبين، بعد نائب الرّئيس، في حال وفاة الرّئيس أو عجزه. يمتدّ منصب السّيناتور لستّ سنواتٍ، رغم أنّ الانتخابات الوطنيّة تقام كلّ ثلاث سنوات؛ ممّا يعني أنّه فيما لا تستقرّ ولاية مجلس الشّيوخ الأميركي على مدّةٍ محدّدة، يُستبدل مجلس الشّيوخ الفيليبيني كلّ ثلاث سنواتٍ، وينتخب رئيس جديد لمجلس الشّيوخ. فيملك هذا الأخير وظائف إجرائيّة وإداريةٍ على حدٍّ سواء، كما أنّه يترأّس جلسات مجلس الشّيوخ، ويقرّر بنود جدول الأعمال، ويحافظ على النّظام في قاعة الجلسات، ويعيّن الموظّفين الإداريّين. ولعلّ السّلطة الأهم التي يتمتّع بها رئيس مجلس الشّيوخ هي قدرته على تشكيل لجانٍ خاصّة ولجان مؤتمرات.[١٣] فتخوّله هذه السّلطة التّحكم بالعمليّة التّشريعيّة، من خلال تعيين الأعضاء الموافقين على جدول أعماله في اللّجان المهمّة.

لعلّ السّلطة الأهم التي يتمتّع بها رئيس مجلس الشّيوخ هي قدرته على تشكيل لجانٍ خاصّة ولجان مؤتمرات.

خلاصة

ليس رئيس المجلس في نموذج الكونغرس الأميركي بمجرّد حكمٍ حياديّ، بل إنّه يتحكّم بجدول الأعمال التّشريعيّ أيضاً.

ففيما تشهد قدرة رئيس المجلس على التّحكّم بالعمليّة التّشريعيّة اختلافاً في هذا النّموذج، إلا أنّ قدرته على تعيين أعضاء في اللّجان تعتبر جزءاً لا يتجزّأ من سلطاته. بالإضافة إلى ذلك، يحتلّ رئيس مجلس النوّاب ورئيس مجلس الشّيوخ، في الولايات المتّحدة والفيليبين، منصبين يجيز لهما الدّستور خلافة رئيس الأمّة.

نموذج المكتب الفرنسيّ French Bureau Model

المميّزات

منذ العام ١٧٨٩ وتاريخ الدّيمقراطية المضطرب في فرنسا يتميّز بصراعٍ متواصل على السّلطة بين الملكية والهيئة التّشريعيّة والرّئيس. لكنّ الملكيّة ما لبثت أن اضمحلّت في العام ١٨٧٥، وأصبحت فرنسا جمهوريّة. رغم ذلك، تفشّى صراع آخر في أوردة الدّيمقراطيّة الفرنسيّة، تمثّل بصراعٍ على السّلطة بين الرّئيس والهيئة التّشريعيّة بسبب الغموض في فصل السّلطات؛ واستمرّ ذلك حتّى الأزمة الجزائريّة في العام ١٩٥٨. بعدئذٍ، حُرّر دستورٌ جديد في عهد الجنرال شارل ديغول، ردّاً على عجز الهيئة التّشريعيّة عن التّعامل مع الأزمة الجزائريّة بفعاليّة. فآذن الدّستور الجديد الصّادر عام ١٩٥٨ ببداية الجمهوريّة الخامسة.[١٤]

ضمن الدّستور الجديد أن يتسلّم زمام السّلطة السياسيّة العليا رئيسُ جمهوريّة ينتخبه الشّعب، مقلّصاً من دور الهيئة التّشريعيّة والأحزاب السياسيّة.

أصلح دستور الجمهوريّة الخامسة أخطاء الدّستور السّابق الذي عانى قطاعاً تنفيذيّاً ضعيفاً، أوهن الحكومة إبّان الأزمات. وقد ضمن الدّستور الجديد أن يتسلّم زمام السّلطة السياسيّة العليا رئيس جمهوريّة ينتخبه الشّعب، مقلّصاً من دور الهيئة التّشريعيّة والأحزاب السياسيّة. ومن الأمثلة على القوى الواسعة النّطاق التي صارت تملكها الهيئة التّنفيذيّة الفرنسيّة هي قدرة الرّئيس على تجاهل الهيئة التّشريعيّة بأكملها، من خلال عرض قضيّةٍ على الشّعب مباشرةً بواسطة استفتاءٍ عام. في مثل هذه الحالات، يصوّت المواطنون على مشروع قانونٍ مقترح؛ فإن كان معظم المقترعين يدعمون الاقتراح، يصبح مشروع القانون قانوناً من دون أن تلعب الهيئة التّشريعيّة أيّ دورٍ. ويتولّى رئيس الوزراء الذي يعيّنه رئيس الجمهوريّة رئاسة الحكومة، فيعيّن الوزراء لإدارة وكالاتٍ محدّدة. إلا أنّه يفتقد السّلطات الواسعة التي يتمتّع بها الرّئيس.[١٥]

تملك فرنسا هيئةً تشريعيّة ثنائيّة تتكوّن من جمعيّة وطنيّة ينتخب الشّعب أفرادها، ومجلس شيوخٍ تعيّنه السّلطات الإقليميّة. وقد أنشأ الدّستور منصب رئيس الجمعيّة الوطنيّة الذي لا يحقّ له أن يخلف رئيس الجمهوريّة في حال عجزه أو وفاته. (في تلك الحال، يخلف رئيس مجلس الشّيوخ رئيس الجمهوريّة بشكلٍ مؤقّت.) صحيحٌ أنّ رئيس الجمهوريّة يختار رئيس الوزراء، لكن على هذا الأخير أن يحظى بموافقة أغلبيّة الأعضاء في الجمعيّة الوطنيّة. على سبيل المثال، يمكن لائتلاف الأكثريّة أن يرغم رئيس الجمهوريّة على تعيين رئيس وزراءٍ مؤيّد للائتلاف الحاكم في الجمعيّة، إن نجح معظم المرشّحين المنتخبين في مجلس الشّيوخ بتشكيل ائتلافٍ قادرٍ على حلّ الحكومة.[١٦] أمّا مدّة ولاية رئيس الجمعيّة الوطنيّة الرّسميّة، فتدوم طالما يدوم البرلمان الذي لا يحقّ له الاستمرار أكثر من خمس سنواتٍ قانوناً، فيما تُحدّد ولاية رئيس الجمهوريّة المنتخَب مباشرةً بسبع سنواتٍ.

في الواقع، قد ينتمي رئيس الجمهوريّة ورئيس الوزراء إلى حزبين سياسيّين مختلفين؛ وقد حدث هذا "التّعايش" ثلاث مرّات منذ العام ١٩٨٠. ويتولّى رئيس الجمعيّة الوطنيّة أيضاً منصب الرّئيس الرّسميّ للمكتب الذي يدبّر شؤون الجمعيّة. باختصار، يعمل المكتب في خدمة الجمعيّة الوطنيّة في كافّة المسائل المتعلّقة ببنود الإجراء والتّدبير والإدارة. كما يقع على عاتق هذا المكتب تحديد أولويّة مشاريع القانون الإجرائيّة،

وتنظيم العمل البرلماني، وترتيب الخدمات التّشريعيّة، وإدارة العلاقات البرلمانيّة مع الصّحافة. ويملك كلّ من المناصب في المكتب مهمّات مختلفة، مثل نائب الرّئيس، والمراقب الماليّ، وأمين السرّ. أمّا الوظيفة الأساسيّة للنّواب الستّة عن الرّئيس، فهي الإنابة عن رئيس الجمعيّة الوطنيّة في حال غيابه. كما أنّ نوّاب الرّئيس يرأسون اللّجان، فيما يعتبر أمناء الإدارة الماليّة الثلاثة مسؤولين عن خدمات الجمعيّة الماليّة. أمّا أمناء السرّ الثّمانية، فيشرفون على عمليّة التّصويت ويديرون استقبال محاضر الجلسات.

يتولّى رئيس الجمعيّة الوطنيّة أيضاً منصب الرّئيس الرّسميّ للمكتب الذي يدبّر شؤون الجمعيّة.

يشرف رئيس الجمعيّة على الوظيفة التّشريعيّة التي تؤدّيها الجمعيّة الوطنيّة، من خلال قيادة مؤتمر الرّؤساء. فتتكوّن تلك الهيئة من سائر زعماء الأحزاب المختلفة داخل الجمعيّة الوطنيّة. من شأن مؤتمر الرّؤساء أن يعيّن أعضاء في اللّجان بالتّناسب مع قوّة الحزب في الجمعيّة الوطنيّة. كما يخصّص مؤتمر الرؤساء وقتاً في الجمعيّة من أجل المجموعات المختلفة البعيدة عن القوّة الحزبيّة، وينظّم جدول الأعمال التّشريعيّ بالنّسبة للجمعيّة الوطنيّة.

لواجبات رئيس الجمعيّة الوطنيّة أدوار أربعة؛ فهو:

- **يرأس** جلسات الجمعيّة ليضمن احترام قوانين الإجراء الخاصّة بالمناظرات؛
- **يشرف على نشاطات المكتب** وموظّفيه؛
- **يرأس مؤتمر الرّؤساء** الذي ينظّم جدول الأعمال التّشريعيّ؛
- **يختار** ثلاثة أعضاء من المجلس الدّستوريّ.

تتمثّل الوظيفة الأساسيّة للسّلطة الفرنسيّة الآمرة برئاسة جلسات الجمعيّة الوطنيّة. غير أنّ رئيس هذه الجمعيّة لا يباشر بإجراءات التّشريع، كما يفعل رئيس مجلس النّواب الأميركي. وتجدر الإشارة إلى أنّ الرّئيس يستطيع المشاركة في المناظرات والتّصويت، رغم أنّ هذا نادراً ما يحصل. ويشرف الرّئيس على عمل الجمعيّة، إلا أنّه يخلّف المهامّ الإدارية الفعليّة لأعضاء المكتب.

ومن الوظائف المهمّة الأخرى التي يؤدّيها رئيس الجمعيّة هي تعيين ثلاثة أعضاء للعمل في المجلس الدّستوري، فيما يعيّن رئيس مجلس الشّيوخ ورئيس الجمهوريّة الأعضاء الستّة الآخرين. إذاً يضمّ المجلس الدّستوري تسعة أعضاء، يُعيَّنون لمدّة تسع سنواتٍ غير قابلة للتّجديد أو للنّقض. ولا يمكن لأعضاء المجلس الدّستوريّ أن يكونوا أعضاء في البرلمان أو الحكومة. تجدر الإشارة إلى أنّ الدّستور أنشأ المجلس الدّستوري ليوازن بينه وبين القوى التّنفيذيّة العظمى. ومن واجباته حلّ الخلافات المتعلّقة بدستوريّة القوانين ونزاهة الانتخابات، لذا لا يمكن استئناف أحكامه.[١٧]

مثال

يتميّز نموذج المكتب الفرنسيّ بصفةٍ أساسيّة هي إدارة السّلطة الموجّهة لهيئةٍ منتخَبة تنظّم عمل البرلمان وتديره.

تأسّست **جمعيّة النّاخبين البرتغاليّة** عام ١٩٧٥، بعد سنةٍ واحدة على إطاحة الثّورة بسلطة حكومةٍ استبداديّة. نتيجةً لذلك، نشأ نظامٌ برتغاليّ مهجّن من الرئاسة ورئاسة الحكومة، ضمّ هيئةً تشريعيّة منفردة تشبه الجمعيّة الوطنيّة الفرنسيّة في خضوعه لحكم مكتب.

ينصّ الدّستور على منصب رئيس جمعية النّاخبين. فيترأّس هذا الأخير جلسات الجمعيّة واللّجنة الدّائمة التي تنجز واجبات جمعية النّاخبين الإداريّة حين لا تجتمع للتّداول.[١٨] تتألّف اللّجنة الدّائمة من نوّابٍ عن الرّئيس وغيرهم من أعضاء الجمعيّة الذين يمثّلون المجموعات أو الفرق البرلمانيّة. أمّا وظيفة هذه اللّجنة الأهمّ، فهي قدرتها على دعوة جمعيّة النّاخبين إلى الاجتماع. ولا تُخوَّل الهيئة التّنفيذيّة دستورياً سلطة الدّعوة إلى انعقاد الجمعيّة، ولكن عليها الاعتماد عوضاً عن ذلك على اللّجنة من أجل أداء هذه الوظيفة. فضلاً عن ذلك، يتسلّم رئيس الجمعيّة زمام مؤتمر رؤساء الفرق البرلمانيّة. فيحدّد هذا الفريق جدول أعمال الإجراءات البرلمانيّة المتّخذة بخصوص

التّشريعات، من خلال تحديد موعد إلقاء الأعضاء كلماتهم وتصويتهم.[١٩]

في البرتغال، تتنافس الأحزاب سياسيّاً على منصب رئيس جمعية النّاخبين. وما تلبث أن تعقد صفقةً في ما بينها تشكّل أساساً للائتلاف الحكوميّ. فتُمنح كلّ فئةٍ برلمانيّة تمثيلاً في مؤتمر رؤساء اللّجان، بالتّوافق مع قوّتها النّسبيّة في الهيئة التّشريعيّة، وبموجب قوانين الإجراءات. ويؤدّي هذا التّقسيم المستند إلى القوّة النّسبية إلى سيطرةٍ حكوميّة شبه تامّة على جدول الأعمال التّشريعيّ، نظراً إلى أنّ مؤتمر رؤساء اللّجان هو الذي يحدّد جدول المواعيد التّشريعيّ. وينتمي معظم أعضاء هذا المؤتمر إلى الحزب السّياسيّ الحكوميّ أو الائتلافيّ.

تبلغ ولاية الرّئيس سنةً واحدة؛ ويجري انتخاب رئيس جديد في بداية كلّ جلسةٍ سنويّة للجمعيّة الوطنيّة. بإمكان الرّئيس أن يراقب المناظرة ويرسي قواعد النّظام، من خلال فرض قوانين الإجراء. وفي حال أراد الرّئيس المشاركة في المناظرة أو التّصويت، فمن الضّروريّ أن يخلي منصبه، فيما يتولّى أحد نوّابه الأربعة العمل كرئيسٍ بديل. ويتولّى أمناء السرّ المنفذّون الأربعة، وأمناء السرّ المساعدون الخمسة تسجيل الأصوات، وقراءة محاضر الجلسات، وتطوير لائحة بالنّواب الذين سيلقون كلماتهم خلال المناظرة المكتملة الأعضاء. كما يصدر المكتب تفسيرات القوانين، ويسحب تفويضات الأعضاء إن لزم الأمر، ويؤمّن حسن سير مهامّ البرلمان عموماً. ويستطيع رئيس الجمعيّة الوطنيّة أن يخلف رئيس الجمهوريّة في حال وفاته أو عجزه عن ممارسة مهامّه.[٢٠]

خلاصة

في نموذج المكتب الفرنسيّة، يرأس رئيس الجمهوريّة مجموعةً تتحكّم بكلّ مظاهر الهيئة التّشريعيّة. فوفق هذا النّموذج، يشرف الرّئيس على وظائف البرلمان المختلفة، لكنّه لا يتحكّم بها مباشرةً. وهو لا يدير مباشرةً إلا مناظرات الهيئة التّشريعيّة المكتملة الأعضاء. غير أنّ الرّئيس لا يشبه رئيس مجلس العموم الحياديّ والموضوعيّ في نظام ويستمنستر، لأنّه يستطيع المشاركة في المناظرة. ويمكن لنائب الرّئيس في النّموذج الفرنسيّ أن يتصرّف كرئيس الجمهوريّة إن قرّر هذا الأخير المشاركة في المناظرة المكتملة الأعضاء. ولمّا كان الرّئيس الفرنسيّ لا يتمتّع بالنّفوذ الإداريّ نفسه الذي يتمتّع به رئيس المجلس في نموذجَيْ الكونغرس الأميركي وويستمنستر، فهو لا يدير الهيئة التّشريعيّة مباشرةً؛ بل يشرف على هذه المهمّة التي تستغرق وقتاً طويلاً أعضاء آخرون في المكتب.

الخاتمة Conclusion

تخضع الهيئة التّشريعيّة في كلّ دولة لإدارة السّلطة الموجّهة. ويرتبط حكم السّلطة الموجّهة ووظائفها بالثّقافة السياسيّة الخاصّة بكلّ دولة، وتاريخها وبنيتها الحزبيّة. وقد التصق اسم كلّ دولةٍ من الدّول المناقَشة أعلاه بأحد النّماذج الأساسيّة الثلاثة؛ وفي الوقت نفسه، طوّرت كلّ هيئةٍ تشريعيّة وطنيّة اشتقاقاتها الخاصّة من هذه النّماذج. إلا أنّ أهمّ الميزات المشتركة بين سائر أشكال السّلطة الموجّهة هي مسؤوليّتها في تأمين مناظرةٍ منظّمة. فعند أحد طرفي هذا الخطّ المتواصل يقع نموذج الكونغرس الأميركي، حيث يملك رئيس مجلس النّواب القدرة على تحديد جدول الأعمال التّشريعيّ. أمّا عند الطّرف الآخر فيتمثّل نظام ويستمنستر، حيث يمكن اختيار رئيس مجلس العموم من حزب الأقليّة، فيصبح حكماً محايداً في المناظرة أساساً. وما بين هذين النّموذجين يقبع نموذج المكتب الفرنسيّ الذي يضمّ رئيساً، ليس مسؤولاً حياديّاً وحسب، بل لا يتحكّم لا بجدول الأعمال التّشريعيّ ولا بإدارة الهيئة التّشريعيّة أيضاً. وبغضّ النّظر عن أيّ نموذج تعتمد السّلطة الموجّهة، فإنّ تنظيمها ووظائفها وواجباتها مهمّةٌ جدّاً بالنّسبة للعمليّة التّشريعيّة.

End Notes

الملاحظات النّهائيّة

١. Inter-Parliamentary Union, *Parliaments of the World*, 2nd ed (New York: Facts on File Publications, 1986), vol. 1, 313 لقد استخدم اتّحاد ما بين البرلمانات مصطلح "السّلطة الموجّهة" في دراسته المقارنة. أمّا النماذج التّشريعيّة الثلاثة، فقد طوّرها المعهد الدّيمقراطي الوطني من أجل هذا البحث، بهدف المقارنة.

٢. Andrew Adonis, *Parliament Today* (New York: Manchester University Press, 1993). 82-83

٣. David M. Olsen, *Democratic Legislative Insitutions* (Armonk, New York: M.E. Sharpe, 1994). 41

٤. Adonis, 85-87

٥. Danuta Lukasz and Wieslaw Staskiewicz, eds., "*Rules of Procedures and Parliamentary Practice: The Proceedings of the International Conference on Parliamentary Rules of Procedure and Parliamentary Practice, Pultusk, 8-11 May 1994*" (Warsaw, Poland: Sejm Publishing Office 1995). 24. Presentation of Roger Sands, Principal Clerk of Select Committees, House of Commons.

٦. Sands in Lukasz and Staskiewicz. 24

٧. Sands in Lukasz and Staskiewicz. 23

٨. Sands in Lukasz and Staskiewicz. يشرح ساندز أنّ قوانين مجلس العموم تنبع من خمسة مصادر: الممارسة التّقليديّة، والنّظم القائمة، وغيرها من النّظم والقرارات، وأحكام رئيس المجلس (أو نوّابه) والقوانين. كما أنّ نظام القوانين المعقّد والغامض مرنٌ جداً، ممّا يلقي "حملاً كبيراً من المسؤولية" على رئيس المجلس كي يطبّقها ويفسّرها. فيعتبر ساندز أنّ هذه هي صفةٌ مميّزة من صفات نظام البرلمان البريطاني. ص ٢٣- ٢٤.

٩. Eugene A. Forsey, *How Canadians Govern Themselves* (Ottowa: Minister of Supply and Services, 1991). 36

١٠. James A. Magrath, *Report of the Special Committee on Reform of the House of Commons* (Ottawa: Library of Parliament, 1985). في تاريخ إصدار هذا التّقرير، كان جايمس ماغراث عضواً في البرلمان، ورئيساً للجنة الخاصة. ص ١- ٢٧.

١١. Ronald Peters, ed.,"Chapter 1" *in The Speaker* (Washington: Congressional Quarterly, 1994) كان رئيس المجلس الاستعماري يرأس حزباً أو، في الغالب، فريقاً أو مجموعة من مناصريه؛ لكنّ النّظام الحاليّ القائم على الحزبين لم يكن موجوداً في الجمعيّات الاستعماريّة. ص ١-١٨.

١٢. Walter J. Oleszek, *Congressional Procedures and the Policy Process* (Washington: Congressional Quarterly). 30. يعتبر العلماء التّشريعيّون أنّ كلاي هو أوّل رئيس مجلسٍ نيابيّ يبسط هذا القدر من التّأثير. فقد خدم لولاياتٍ متتابعة من ١٨١١ إلى ١٨١٤، ومن ١٨١٥ إلى ١٨٢٠، ومن ١٨٢٣ إلى ١٨٢٥.

١٣. قوانين مجلس الشّيوخ في الفيليبين، ١٩٨٧. ص ١- ٣٦.

١٤. D.L. Hanley, A.P. Kerr, and N.H. Waites, *Contemporary France: Politics and Society since 1945* (Boston: Routledge & Kegan Paul, 1979). 1- 35

١٥ Philip E. Converse and Ray Pierce, *Political Representation in France* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1986). 17- 32

١٦. Converse and Pierce. 532- 550

١٧. Ministry of Foreign Affairs, *The Institutions of the Fifth Republic* (Paris: Press, Information and Communication Department, 1995)

١٨. Vitor Crespo, *The Assembly of the Republic* (Lisbon: Government Printing Office Impresse, 1990) 146- 163

١٩. Thomas Bruneau and Alex Macleod, *Politics in Contemporary Portugal* (Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers, 1986). 118- 125

٢٠. Bruneau and Macleod. 146- 163

سلسلة الأبحاث التّشريعيّة

المعهد الدّيمقراطي الوطني للشّؤون الدّوليّة هو منظّمة دوليّة لا تتوخّى الرّبح المادّي، وتسعى إلى توطيد الدّيمقراطيّة ونشرها حول العالم. يوفّر المعهد الدّيمقراطي الوطني، مستعيناً بشبكةٍ دوليّة من الخبراء المتطوّعين، مساعدةً عمليّة للقادة المدنيّين والسياسيّين لدفع القيم والممارسات والمؤسّسات الدّيمقراطية إلى الأمام. يعمل المعهد الدّيمقراطي الوطني مع ديمقراطيّين في كلّ مناطق العالم لأجل إنشاء منظّماتٍ سياسيّة ومدنيّة، وحماية الانتخابات، وتشجيع مشاركة المواطنين، والانفتاح والمساءلة في الحكم.

تمّ تطوير سلسلة الأبحاث التّشريعيّة استجابةً لمطالبة المشرّعين في الأنظمة الدّيمقراطيّة النّامية حول العالم بمعلوماتٍ معاصرة ومقارنة حول الممارسات التّشريعيّة. ومع أنّه من المرجوّ أن تقدّم سلسلة الأبحاث التّشريعيّة معلوماتٍ مفيدة تعكس حال أنظمة عديدة حول العالم، فهي ليست شاملة لا نظراً ولا عمقاً. يُعنى كلّ بحثٍ مستقلّ ضمن سلسلة الأبحاث التّشريعيّة بموضوعٍ يتعرّض للكثير من الأنظمة الديقراطيّة الجديدة. تتوجّه الأبحاث في المقام الأوّل إلى المشرّعين في تلك الدّول، أملاً في أن تفيد المنظّمات غير الحكوميّة والأفراد أيضاً. تتضمّن الأبحاث الصّادرة ضمن سلسلة الأبحاث التّشريعيّة أمثلةً مستخلصة من آسيا، وأفريقيا، وأوروبا، وأميركا الشّماليّة والجنوبيّة، ودول المحيط الهادىء.

Printed By Chemaly & Chemaly s.a.l.
Tel: (01) 510 385 / 6 - Fax: (01) 510 387

NDI
NATIONAL
DEMOCRATIC
INSTITUTE
FOR INTERNATIONAL AFFAIRS