



كلية الحقوق



جامعة جنوب الوادي

الوجيز في

النظم السياسية

د/ عبد الله جاد الرب أحمد
كلية الحقوق - جامعة جنوب الوادي

أ.د/ صبري جليبي أحمد
وكيل كلية الحقوق - جامعة سوهاج

مقدمة

مدلول النظم السياسية

تتكون عبارة "النظم السياسية" - لغة - من كلمتين هما: النظم والسياسة:

- أما النظم فهي جمع نظام، والنظام هو ترتيب الأمور على نحو معين لتحصيل هدف محدد.

- أما السياسية فصفة مشتقة من السياسة، والسياسة هي القيام على الشئ بما يصلحه. فيقال هو يسوس الدواب، بمعنى أن يقوم عليها ويرعاها. والوالى يسوس رعيته (1). وتوجد صلة كبيرة بين السياسة والسلطة. فالسياسة تتضمن استخدام السلطة من جانب الحكام ليتمكنوا من قيادة من يسوسون من المحكومين، تحقيقاً للمصلحة العامة للمجتمع. ويقصد بالنظم السياسية اصطلاحاً : أنظمة الحكم أو أنواعه وطرائقه فى الدول المختلفة. ويحدد نظام الحكم فى كل دولة طبقاً لقانونها الدستورى. والقانون الدستورى حسب تعريفه الموضوعى : هو مجموعة القواعد القانونية التى تحدد شكل الدولة. وتبين نوع حكومتها وما تتفرع إليه من سلطات. وما لها من اختصاصات. وما يربطها ببعضها وبالأفراد من علاقات.

(1) قاموس لسان العرب - 1956 - الجزء السادس - ص 108.

ولا تقتصر دراسته الأنظمة السياسية على مجرد شرح أحكام الدساتير فى الدول المختلفة والتعليق عليها كما وردت بالوثائق الدستورية إن وجدت. وإنما تمتد لتشمل نظم الحكم المطبقة من حيث الواقع فى تلك الدول، وإن خالفت النصوص أو أضافت إليها. وتشمل على وجه الخصوص دراسة أنظمة الحكم الأساسية فى العالم دراسة مقارنة، وتصنيفها وتكييفها وتقييمها.

وبصرف النظر عن التصنيفات الجانبية أو التقسيمات الثانوية، فإن نظم الحكم فى العالم تتنوع من حيث أصحاب السلطة الحقيقية فيها إلى نوعين أساسيين:

1- أنظمة ديمقراطية : ترجع زمام الأمور فيها إلى الشعب، بطريق مباشر أو غير مباشر ومن أمثلتها أنظمة الحكم فى الديمقراطيات الغربية.

2- أنظمة دكتاتورية : يتولى الحكم فيها فرد أو فئة قليلة من الأفراد، تمارس السلطة وتتحكم فيها فى العادة باسم الشعب. ومن أمثلتها الأنظمة الماركسية. التى كثيراً ما أطلقت على نفسها - ظلاماً - تسمية الديمقراطيات الشعبية - ومنها النازية، والفاشية، وأغلب الأنظمة العسكرية التى تقوم فى أعقاب الانقلابات واستخدام القوة المسلحة للوصول إلى الحكم، خاصة فى الدول المتخلفة.

وإذا كان التنظيم السياسى ليس إلا وسيلة لإقامة وتسيير أجهزة الدولة بما من شأنه تحقيق خير الجماعة. فإنه كثيراً ما ينقلب فى الأنظمة الدكتاتورية من مجرد وسيلة لتحقيق هدف، إلى عقيدة يضحى

فى سبيلها بالعالى والنفس، بصرف النظر عن اختلاف الظروف أو تخلف الأهداف. ولعل النظام الماركسى الذى انقلب فى أنظار أتباعه، خلال فترة من الزمن، إلى عقيدة جامدة أو دين جديد خير شاهد على ذلك، منذ تطبيقه العملى فى الاتحاد السوفيتى بقيام الثورة البلشفية عام 1917 حتى اندلاع الثورة عليه فى أواخر الثمانينات.

خطة الدراسة

نتابع عرض موضوعات الكتاب وبحث جوانبها المختلفة على النحو التالى:

الباب الأول: ذاتية الدولة

ويشمل دراسة تعريف الدولة وبيان أركانها ، وخصائصها ، وأنواعها.

الباب الثانى: الحكومة

ونتحدث فى هذا الباب عن أنواع الحكومات وأشكالها فى الأنظمة المختلفة ، ثم نتحدث عن الديمقراطية وخصائصها وصورها ، وعن مبدأ الفصل بين السلطات ، وأخيراً يكون حديثنا عن الانتخاب باعتباره وسيلة اسناد السطة فى النظم الديمقراطية .

الباب الثالث: السلطات العامة

ونتحدث فيه عن السلطات الثلاث التى تقوم بالمهام والوظائف الرئيسية فى الدولة والمتمثلة فى السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية.

الباب الأول

ذاتية الدولة

أصبحت الدولة منذ زمن هي الكيان القوى الراجح للتجمعات البشرية في الأرض بلا منازع . وباتت دراستها، بحكومتها وشعبها وأرضها ، من أهم موضوعات البحث في علوم متعددة أهمها القانون الدستوري.

ونتحدث فيما يلي عن تعريف الدولة وبيان أركانها، وخصائصها وأنواعها، كل في فصل مستقل ، وذلك على النحو التالي:

الفصل الأول : تعريف الدولة وبيان أركانها.

الفصل الثاني : خصائص الدولة .

الفصل الثالث : أنواع الدول .

الفصل الأول

تعريف الدولة وبيان أركانها

المبحث الأول

تعريف الدولة

لم يتفق فقهاء القانون الدستوري على تعريف موحد للدولة. وإنما اتجه كل فقيه اتجهاً خاصاً يتمشى مع فكرته القانونية عن الدولة⁽¹⁾ ، وقد ترتب على ذلك كثرة التعريفات وتباينها ، ونظراً لصعوبة الأمر انتهى غالبية الفقه إلى الاتفاق حول تعريف يجمع الأركان الأساسية التي لا بد من توافرها لقيام اية دولة ، هذا التعريف يذهب إلى أن الدولة هي : مجموعة من الأفراد تستقر على إقليم معين ، ولها سلطة سياسية تملك حق فرض أوامرها على الأفراد المحكومين⁽²⁾ .

المبحث الثاني

أركان الدولة

ومن تعريف الدولة يتضح أن لها أركان أو عناصر ثلاثة، هي الشعب، والإقليم، والحكومة⁽³⁾ نتحدث فيما يلي كل في مطلب مستقل .

(1) د.حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية ، 1998، ص 26 وما بعدها.

(2) د.فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستوري المصري، مطابع الدار الهندسية، الجزء الأول، ص 13.

(3) د.فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستوري المصري، المرجع السابق، ص 14 وما بعدها.

المطلب الأول

الشعب

الشعب جماعة من البشر تجمعها الرغبة فى العيش المشترك. وهذه الجماعة تتمثل فى عدد معقول من الناس، قد لا يجاوز بضعة آلاف، من الذكور والإناث، يتم بينهما التزاوج والتوالد بما يضمن استمرار وجود الجماعة. تلك الجماعة التى جمعتها الرغبة فى العيش المشترك، بصرف النظر عن اختلاف الجنس أو العرق، أو اللغة، أو الدين، أو المعتقدات، أو الأفكار، رغم أهميتها ولعل فى نشأة الولايات المتحدة الأمريكية خير مثل على دولة تكون شعبها من المهاجرين من بلاد شتى، تختلف فيها الأجناس واللغات والأديان والمعتقدات. فقد تغاضى هؤلاء جميعاً عما تفرقهم من أمور، وقبلوا الحياة معاً فى هذه البلاد الجديدة.

أما عن سبب الرغبة فى العيش المشترك من جانب أفراد الجماعة فقد يكون هو البحث عن الحياة المادية الأفضل والمال الوفير، كما حدث فى تكوين دول العالم الجديد فى الأمريكتين وأستراليا. كما قد يكون هو الاستجابة لنداء الحياة الروحية ودواعى المعتقدات.

وفى هذه الحالة غالباً ما يتحد الدين، كما حدث فى تكوين إسرائيل من المهاجرين اليهود من مختلف بقاع الأرض. كما قد يرجع سبب الرغبة فى العيش المشترك إلى التوافق الإنسانى بين أفراد الجماعة من حيث اللغة أو الدين أو الأصل أو التقاليد أو الأفكار وغيرها من عوامل التقارب بين الناس وهذا ما يصدق بصفة عامة على تكوين

شعوب الدول القديمة. وهذه العوامل ليست لازمة لتكوين الشعب كعنصر من عناصر الدولة ولكنها بالغة الأهمية في حياة الدول والشعوب.

الشعب والأمة: (1)

إن عوامل التقارب والتجانس بين الناس هي مناط التفرقة بين الشعب والأمة فالشعب هو مجموع المتمتعين بجنسية الدولة، بصرف النظر عن اختلاف الأصل أو اللغة أو الدين ... أما الأمة فهي جماعة من الناس تتحد في عدد من عوامل التقارب، كالأصل واللغة والدين، سواء أعاشت في إطار دولة واحدة أم تفرقت بين دول مختلفة.

وبذلك فإن الشعب والأمة لا يتوافقان أو يتطابقان دائماً فشعب الدولة قد يشكل أمة واحدة فيتطابق في نطاقها الشعب والأمة، كما هو الشأن في اليونان، وهنا تكون الدولة أكثر تماسكا. وقد يضم الشعب عدة أمم، كما كان الحال في الاتحاد السوفييتي، فتكون الدولة عرضة للانحلال والانقسام، كما حدث في هذا الاتحاد وفي الإمبراطوريات القديمة.

وقد يمثل الشعب جزءاً من أمة كبيرة، كما هو الحال في مصر حيث يعتبر شعبها جزءاً من الأمة العربية الموزعة بين عدد من الدول، وتعتبر وحدتها أملاً يراود أبناءها.

(1) راجع في ذلك د. أحمد رسلان: النظم السياسية والقانون الدستوري، القسم الاول، دار النهضة العربية، 2005، ص 18 وما بعدها.

وتتميز كل أمة بخصائص ومميزات معينة من حيث التكوين العرقى واللغة والدين فإذا زالت عنها خصائصها أو تعدلت مميزاتها تغيرت الأمة وانقضت لتقوم على أنقاضها أمة جديدة، سواء أكان أبناؤها من نسل الأمة السابقة أم من غيرهم من الغزاة أو المهاجرين، الذين اختلطوا بهم أو حلوا محلهم

وشعب الدولة، كما سبق البيان، هو مجموع الأفراد؟؟؟ بجنسيتها، سواء أعاشوا على إقليمها أم خارجه. وبذلك يختلف مدلول شعب الدولة من مدلول سكانها، فالسكان منهم المواطنون ومنهم الجانب، كما أن المواطنين منهم من يسكن إقليم دولته، ومنهم من يقيم بالخارج.

وتعريف شعب الدولة بأنه أصحاب جنسيتها هو تعريف الشعب بمفهومه الاجتماعي. وهذا المفهوم أوسع نطاقاً من المفهوم السياسي لكلمة الشعب؛ إذا أن المفهوم الأخير يقتصر على جمهور الناخبين أصحاب الحقوق السياسية فى الدولة فحسب⁽¹⁾.

المطلب الثانى

الإقليم

إلى جانب الركن الأول (الشعب) يلزم لقيام الدولة ركن ثان هو ركن الإقليم، بحيث لا يتصور وجود دولة دون أن يكون لها إقليم محدد المعالم يستوطنه شعب هذه الدولة، وبذلك يعد الإقليم ركناً أساسياً من أركان الدولة، وشرطاً لاستقلال السلطة السياسية

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شياح: النظم السياسية والقانون الدستوري، تحليل النظام الدستوري المصري، منشأة المعارف بالاسكندرية، ص 125.

باعتباره المجال الذى تمارس فيه الدولة سلطتها⁽¹⁾، ولا قيام للدولة هذا الإقليم الذى يستقر عليها سكانها، وذلك سواء أكانت مساحة هذا الإقليم كبيرة شاسعة. كما هو الشأن فى الولايات المتحدة الأمريكية والصين والهند، أم كانت هذه المساحة صغيرة متواضعة، كما هو الحال فى إمارة موناكو والكويت. فإذا انتفى عنصر الاستقرار على إقليم معين فلا وجود للدولة وإن وجد الشعب والقيادة. وذلك كما هو الشأن فى البدو الرحل الذين ينتقلون من مكان إلى آخر سعياً وراء الرزق، وكما هو الحال فى الشعوب المشتتة فى مختلف الأرجاء بعد احتلال أرضهم بواسطة غاز أو مستعمر.

ولا يقصد بالإقليم كعنصر من عناصر الدولة ما يسمى باليابسة أو سطح الأرض الصلب فحسب. وإنما يقصد به أيضاً البحار الساحلية والإقليمية وما فوقها وفوق الأرض اليابسة من طبقات جويه. وكذلك ما تحتها من طبقات جيولوجية. لذلك فإن إقليم الدولة يشمل الإقليم الأرضى والإقليم المائى والإقليم الجوى⁽²⁾.

أ- الإقليم الأرضى

هو مساحة معينة من الأرض، تحدها حدود طبيعية كالجبال والبحار والأنهار، أو صناعية كالأسوار المبنية والأسلاك الشائكة، أو

(1) د. عبدالمجيد عبدالحفيظ سليمان: النظم السياسية، طبعة جامعة القاهرة للتعليم المفتوح، 1998، ص 9 وما بعدها.

(2) د. أحمد رسلان: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص 26 وما بعدها.

وهمية ولكنها منضبطة يسهل الرجوع إليها جغرافياً كخطوط الطول وخطوط العرض. وقد يكون إقليم الدولة موحداً متصلاً، كما هو الشأن فى أغلب دول العالم، وقد يكون مجزئاً تفصل بين أجزائه بحار كما هو الشأن فى اليابان وبريطانيا أو جبال كما كان الشأن فى الاتحاد السوفيتى قبل سقوطه عام 1991، أو أرضاً تدخل ضمن إقليم دولة أخرى، كما كان الحال فى باكستان قبل أن يستقل إقليمها الشرقى ليكون دولة بنجلادش عام 1973، وكما كان الشأن فى الجمهورية العربية المتحدة التى أقيمت بين عامى 1958 - 1961 من اتحاد مصر وسوريا.

ب- الإقليم المائى

ويشمل المسطحات المائية الواقعة فى نطاق أرض الدولة، كالأنهار والبحيرات، بالإضافة إلى البحر الإقليمى، وهو الجزء الساحلى الملاصق لشواطئ الدولة من البحار العامة وقد اختلف فى تحديد نطاق البحر الإقليمى للدولة، وقيل قديماً إن المسافة الممتدة من شاطئ الدولة إلى البحر، والتى تدخل ضمن إقليم الدولة، تبلغ ثلاثة أميال فقط؛ على أساس أن هذه المسافة كانت تمثل الحد الأقصى لمدى قذيفة المدفعية. أما اليوم فتدعى بعض الدول أن نطاق بحرها الإقليمى يصل إلى أضعاف هذا القدر.

ج- الإقليم الجوى

ويتمثل فى الفضاء الذى يعلو كلاً من الإقليمين الأرضى والمائى للدولة، دون التقيد، فى الأصل، بارتفاع معين. غير أنه مع التقدم الذى أحرزته بعض الدول فى مجال غزو الفضاء، ومع كثرة الأقمار

والمركبات الصناعية السابحة فى الفضاء والتى ما زالت تتزايد يوماً بعد يوم، بأث من المتصور تحديد النطاق الجوى لإقليم الدولة بارتفاعات معينة، وذلك فى إطار تنظيم الملاحة الفضائية تنظيمياً يمكن أن يشابهه - فى حدود معينة - تنظيم الملاحة المائية فى أعالى البحار التى تخرج عن نطاق السيادة الإقليمية للدول.

وتبدو أهمية الإقليم كعنصر من عناصر الدولة من الناحية القانونية فى أنه يمثل الإطار الذى تمارس فيه حكومة الدولة سلطتها بلا منازعة، ويجب عليها ألا تتجاوزه، وإلا أصبحت معتدية على أرض الدول الأخرى.

المطلب الثالث

الحكومة (السلطة السياسية)

لا يكفى وجود الشعب والإقليم لقيام الدولة. فلا بد من وجود حكومة تفرض سلطتها على شعبها فى إطار أرضها، وتعمل على تنظيم أمور الجماعة وتحقيق مصالحها، ومماؤسة السلطة على الشعب ورعاية مصالحه وإدارة الإقليم وحمايته، وتمارس هذه الحكومة سلطاتها باسم الدولة.

والمفروض أن تستمد حكومة الدولة شرعيتها من رضا شعبها عليها وقبوله لها. فإذا لم يتوافر مثل هذا الرضا أو القبول تكون سلطة الحكومة فعلية وليست شرعية، مهما تمكنت من فرض إرادتها وبسط نفوذها على المحكومين.

ولا يشترط أن تتخذ هذه الحكومة شكلا سياسيا معيناً، وإنما يكفي أن يتوافر لها القدرة على بسط سلطانها على الأقليم الذي تحكمه (1).

(1) د. عبدالمجيد عبدالحفيظ سليمان: النظم السياسية، المرجع السابق ص 13، 14.

الفصل الثانى

خصائص الدولة

للدولة خصيصتان هما: التمتع بالشخصية المعنوية، والسيادة.

ونتحدث فيما يلى عن كل من:

• تمتع الدولة الشخصية القانونية.

• تمتع الدولة بالسيادة.

المبحث الأول

تمتع الدولة بالشخصية القانونية

الشخصية القانونية هى المقدره القانونية على اكتساب الحقوق وتحمل الالتزامات. (1) والأصل أن هذه الشخصية تثبت لكل إنسان، ولا تثبت لغيره. وهذه هى الشخصية الطبيعية. غير أن المصلحة قد اقتضت الاعتراف بالشخصية القانونية لمجموعة من الأشخاص أو الأموال تيسيراً لتحقيق مالها من أهداف، وهذه هى الشخصية المعنوية أو الاعتبارية. وهى تقوم على نوع من الافتراض أو الحيلة القانونية الهادفة. إذ بالاعتراف بهذه الشخصية القانونية يمكن التعاون فى تحقيق أهداف مشتركة، كما يمكن خلق نوع من الاستمرارية يتجاوز فناء الأفراد.

(1) د. فؤاد محمد النادى، النظم السياسية، المرجع السابق، الجزء الاول، ص 49.

وقد اعترف غالبية الفقهاء بالشخصية القانونية للدولة⁽¹⁾، نظراً لأهميتها ومساهمتها في حل كثير من المشاكل المتصلة بوجود الدولة وتصرفاتها. ويذهب بعض الفقهاء إلى حد اعتبار الشخصية القانونية أحد أركان الدولة⁽²⁾.

ويترتب على تمتع الدولة بالشخصية القانونية (الاعتبارية)⁽³⁾ أن يكون لها ذاتية تتميز عن ذاتية حكامها ولا تتأثر بتغيرهم وتداولهم للسلطة؛ لأن الحكام ليسوا إلا ممثلين للدولة خلال فترة زمنية معينة. كما يترتب على ذلك أن يكون لها ذمة مالية مستقلة بحقوقها والتزاماتها ويترتب على التمتع بالشخصية المعنوية أيضاً بقاء تعهداتها وقوانينها سارية المفعول، وإن تغيرت الحكومة أو نظام الحكم أو شكل الدولة. وعلى الحكومة أن تعمل على تحقيق أهداف الدولة فحسب، وهي المصالح العامة للشعب، وليس المصالح الخاصة للحكام.

(1) وقد أنكر بعض الفقهاء تمتع الدولة بالشخصية القانونية، وذلك إما كنتيجة لإنكار الشخصية المعنوية أو الاعتبارية بصفة عامة، وإما لعدم لزوم الاعتراف للدولة بهذه الشخصية من وجهة نظرهم. ومن هؤلاء الفقهاء: دجى L. Dugit، وجيز G. Jeze، وبونار R. Bonnard، وسيل G. Selle، وكلسن H. Kelsen. يراجع في ذلك د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، 2007، ص 30.

(2) الدكتور عثمان خليل عثمان: المبادئ الدستورية العامة - 1943 - ص 11.

(3) راجع في النتائج المترتبة على تمتع الدولة بالشخصية الاعتبارية د. فؤاد محمد النادى، النظم السياسية، المرجع السابق، الجزء الأول، ص 51.

المبحث الثانى

تمتع الدولة بالسيادة

لبيان معنى كلمة السيادة ومصدرها ، نعرض فيما يلى للمطالب الآتية:

المطلب الأول: مضمون السيادة.

المطلب الثانى: مصدر السيادة.

المطلب الأول

مضمون السيادة

السيادة بالنسبة للدولة تعنى تمتعها بالسلطة العليا التى تمكنها من تنظيم كافة شئونها الداخلية بحرية كاملة، ابتداء من وضع دستورها وقوانينها، إلى تنفيذ سياستها وتشغيل إدارتها، دون أن تخضع فى ذلك لأية سلطة أخرى. كما تعنى استقلالها فى تنظيم شئونها الخارجية؛ من عقد المعاهدات إلى تنفيذ التعهدات التى قد تلتزم بها فى مواجهة غيرها، دون أن تتبع فى ذلك أية دولة أخرى⁽¹⁾.

ومعنى ذلك أن للسيادة مضمونا إيجابيا يفيد تمتع الدولة بالسلطة فى ترتيب شئونها الداخلية والخارجية، ومضمونا سلبيا يعنى عدم تبعيتها لأية سلطة أخرى فى الداخل أو فى الخارج. كما أن للسيادة مضمونا داخليا يتصل بحرية الدولة فى تنظيم شئونها الداخلية، ومضمونا خارجيا يتعلق باستقلالها فى تنظيم علاقاتها الدولية.

غير أنه بالنسبة للسيادة الخارجية، قد تتمتع الدولة بالاستقلال الكامل وتقف على قدم المساواة مع الدول الأخرى، فتكون الدولة كاملة

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 146.

السيادة. وقد تخضع الدولة لنوع من التبعية لدولة أخرى، كما فى نظام الحماية أو الوصاية أو الانتداب، لأن السيادة ليست ركناً من أركان الدولة وإنما هى إحدى خصائصها فحسب.

أما الولايات المكونة للدولة الفيدرالية، كالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الروسى، فلا تعتبر دولاً ناقصة السيادة، وإنما هى مجرد أجزاء من دولة أكبر، تشملها وتضع لها السياسية العامة التى تسير فى إطارها. وذلك ليس على سبيل التأكيد وبصفة عارضة كما فى حالة الوصاية أو الانتداب، وإنما على وجه الاستمرار وبصفة منتظمة تطبيقاً لدستور الدولة الاتحادية⁽¹⁾.

المطلب الثانى

مصدر السيادة

تنسب السيادة للدولة كشخص اعتبارى، وتتولى حكومة الدولة ممارسة سلطتها. غير أن التساؤل قد ثار منذ زمن بعيد حول مصدر هذه السيادة وصاحبها الأصلى، وهل هو الإله سبحانه، أم البشر المكونون لعنصر الشعب فى الدولة. وظهرت فى ذلك نظريات متعددة، بعضها يرجع السيادة للإله بمفهوم أو بآخر، وبعضها ينسبها إلى مواطنى الدولة بكيفية أو بأخرى، وتحدث فيما يلى عن النظريات الإلهية، ثم عن النظريات البشرية فى تحديد صاحب السيادة فى الدولة.

(1) وذلك على خلاف ما يراه بعض الفقهاء راجع دكتور محسن خليل: النظم السياسية والقانونية الدستورية - 1971 - ص 34.

الفرع الأول

نظريات السيادة الإلهية

(النظريات الدينية)

تسمى النظريات الإلهية بتسميات مختلفة، وكثيراً ما يطلق عليها النظريات التيوقراطية أو الدينية⁽¹⁾. وهي ترجع السيادة للإله، ولكنها تختلف في تحديد الإله الذى تدعيه. فبعضها يرى، ظلماً، أن الحاكم هو الإله، وبعضها يرجع السيادة لله الخالق سبحانه وتعالى، ويزعم أنه هو الذى يختار الحاكم بطريق مباشر أو غير مباشر.

وقد عمد أصحاب المصلحة إلى إظهار الصلة بين إرادة الله وحكم الدولة بالكيفية التى يرونها، للاستناد إليها فى إدراك الغايات التى ينشدونها.

أولاً: نظرية الطبيعة الإلهية للحاكم

تبالغ هذه النظرية فى تقديس الحاكم، فتزعم زوراً أنه هو الله نفسه، فلا راد لمشيتته ولا معقب لحكمه، لا يسأل عما يفعل وهم يسألون، فهو وحده صاحب السيادة، سلطته مطلقة، وأرادته نافذة فى رعاياه. وقد سادت هذه النظرية فى أغلب الممالك القديمة كمصر والصين وبلاد الفرس وبلاد الروم بل ومن الغريب أن وجدت هذه النظرية مكاناً ببعض الدول المتحضرة فى العصر الحديث. فقد ظل شعب اليابان معتقداً فى الطبيعة الإلهية للإمبراطور حتى نزلت الهزيمة بالبلاد

(1) ويعارض جانب من الفقه تسمية هذه النظريات بالنظريات الدينية، يراجع فى ذلك تفصيلاً د. عبد الحميد متولى: القانون الدستورى والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية فى الشريعة الإسلامية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2007، ص 42 وما بعدها.

فى الحرب العالمفة الثانية فى أواخر النصف الأول من القرن العشرين. وجاء الدستور فاعتبر الإمبراطور "رمزا للأمة"، بدلاً من اعتباره "الإله الحى" كما كان الأمر سابقاً.

وكانت مصر القديمة مثلاً بالغ الوضوح على اعتناق نظفة تألفه الحاكم. فهذا هو فرعون موسى يقول لقومه صراحة ﴿أَنَا رَبُّكُمْ الْأَعْلَى﴾ (1). ويقول ﴿يَا أَيُّهَا الْمَلَأُ مَا عَلِمْتُ لَكُمْ مِنْ إِلَهٍ غَيْرِي فَأَوْقِدْ لِي يَا هَامَانَ عَلَى الطِّينِ فَاجْعَلْ لِي صَرْحاً لَعَلِّي أُطْعَمُ إِلَى إِلَهِي مُوسَى وَإِنِّي لِأَظُنُّهُ مِنْ الْكَاذِبِينَ﴾ (2). ويقول لموسى ﷺ ﴿لَنْ آتَخَذَ إِلَهًا غَيْرِي لِأَجْعَلَكَ مِنَ الْمَسْجُونِينَ﴾ (3).

ثانياً: نظفة الحق الإلهى المباشر

لما ظهرت اليهودفة والمشفحة كشرائع سماوفة تنزه الله الواحد القهار، تفهقرت فكرة ألوهفة الحاكم، واستبدلت بها نظفة الحق الإلهى المباشر. ومردفا أن الحاكم بشر كغيره من الناس، ولكنه يستمد سلطته فى الحكم من الله مباشرة فهو الذى اختاره دون غيره، (4) وعهد إليه بمهمة الحكم فى بلده، دون وساطة أو اختيار من شعبه. لذلك فان سلطة الحاكم على شعبه مطلقة لا قفود عليها. وقد سادت هذه النظرفة فى أوربا فى القرنين السابع عشر والثامن عشر على وجه الخصوص، واعتنقتها الكنيسة، واستند إليها ملوك فرنسا فى تثبيت أقدامهم فى

(1) الآفة رقم 24 من سورة النازعات.

(2) الآفة 38 من سورة القصص.

(3) الآفة 29 من سورة الشعراء.

(4) د. فؤاد محمد النادى: النظم السفسافة، المرجع السابق، ص 56.

الحكم وفرض سلطاتهم على الشعب. كما استخدم هذه النظرية بعض المتسلطين من حكام القرن العشرين، من أمثال هتلر فى ألمانيا، وفرانكو فى أسبانيا.

ثالثاً: نظرية الحق الإلهى غير المباشر

تطورت النظرية إلى الصلة بين الله تعالى والحكام، فأصبحت أكثر مرونة وأقل إحكاماً فظهرت نظرية الحق الإلهى غير المباشر. وطبقاً لهذه النظرية يختار الله الحاكم بواسطة شعبه. فالسلطة مصدرها الله جل شأنه، ولكن الشعب هو الذى يختار من يتولاها بهداية من ربه.

وبهذه النظرية بدأ الاتجاه إلى الاعتراف بدور الشعب فى اختيار الحاكم. وإن كان هذا الاختيار لا يمنع من الحكم المطلق أو الاستبدادى الذى يمكن أن يمارسه الحاكم بعد اختياره. وذلك لأن الاختيار يتم بتوفيق من الله، وهو صاحب السيادة ومصدر السلطة. وقد ظهرت هذه النظرية كمحاولة من رجال الكنيسة للحد من السلطان المطلق للملوك والأباطرة. ولكنها كانت محاولة قليلة الجدوى.

الفرع الثانى

نظريات السيادة البشرية

تكاد تعترف كافة أنظمة الحكم الحديثة فى العالم، على اختلاف صبغتها الديمقراطية⁽¹⁾ أو الدكتاتورية، بأن الشعب هو صاحب سلطة

(1) تختلف الديمقراطيات الحقيقية عن الديمقراطيات الاسمية أو المزيفة، وهى أنظمة ديمقراطية ليس لها من الديمقراطية غير الاسم الذى استعارته إظهاراً لشكل براق وتغطية لجوهر ممقوت. ومن أمثال هذه الديمقراطيات الكاذبة: الديمقراطيات الشعبية القائمة على

الحكم، له السيادة والكلمة العليا فى حكم نفسه والتصرف فى شؤونه. فقد مضت إلى ذمة التاريخ نظرية الحق الإلهى المباشر أو غير المباشر، التى كانت ترجع السلطة بطريقة أو بأخرى إلى الله سبحانه وتعالى الذى يفوضها إلى أحد الملوك أو الحكام⁽¹⁾.

غير أن الاعتراف للشعب بالسيادة لم يمنع المذاهب من الاختلاف فى تفسير فكرة الشعب، وما إذا كان يقصد بها الجماعة ككل له كيان خاص، أم الأفراد الذين يتكون منهم الشعب فعلا. لذلك نشأت نظريتان متميزتان للسيادة، يترتب على الأخذ بإحدهما نتائج تختلف عن اعتناق الأخرى، هما نظرية سيادة الأمة ونظرية سيادة الشعب. ونوجز فيما يلى عرضهما وذلك على النحو التالى:

المذهب الماركسى. والديموقراطيات القيصرية كذلك التى أقامها نابليون فى فرنسا بدستور السنة الثامنة عام 1799.

(1) وفكرة أن الشعب هو صاحب السيادة أو السلطة فى الحكم ليست جديدة مستحدثة، بل وجدت منذ أقدم العصور، كما تشهد بذلك تطبيقات الديمقراطية المباشرة فى المدن اليونانية القديمة. بل إن هذه الفكرة لم تكن مجهولة حتى فى مصر القديمة، حيث كان فرعون لا يكتفى بالتفويض الإلهى، وإنما يدعى أنه هو الإله نفسه، فقال ﴿أَنَا رَبُّكُمْ الْأَعْلَى﴾ (الآية رقم 24 من سورة المنازعات). ومع ذلك كان فرعون يشعر، خاصة فى أوقات الشدة، أن السلطة يجب أن تكون للشعب. لذلك ﴿قَالَ لِلْمَلَإِ حَوْلَهُ إِنَّ هَذَا لَسَاحِرٌ عَلِيمٌ يُرِيدُ أَنْ يُخْرِجَكُمْ مِنْ أَرْضِكُمْ بِسِحْرِهِ فَمَاذَا تَأْمُرُونَ﴾ (الآيتان 34-35 من سورة الشعراء). ﴿وَقَالَ فِرْعَوْنُ ذَرُونِي أَقْتُلْ مُوسَى...﴾ (الآية رقم 26 من سورة غافر) غير أنه فى النهاية استطاع أن يقود شعبة إلى طريق الغواية والضلالة. وما كان منهم إلا أن اتقادوا له فكانت عاقبتهم جميعا هى الخسران المبين، كما سبق البيان.

أولاً : نظرية سيادة الأمة

ظهرت نظرية سيادة الأمة مع الأيام الأولى للثورة الفرنسية، التي اتخذت منها مبدأ دستوريا ضمنته موثيقها، التي أهمها إعلان حقوق الإنسان الصادر عام 1789، وهي تنسب الى المفكر السياسى الفرنسى جان جاك روسو ومفادها أن السيادة فى الدولة ليست للمواطنين فرادى بحيث يختص كل منهم بجزء منها، وإنما هى للأمة بأكملها ككائن متميز عن الأفراد الذين تشملهم، يضم، فضلا عن الأحياء المعاصرين، الأجيال السابقة والأجيال اللاحقة. والسيادة غير قابلة للتجزئة أو التنازل عنها او التصرف فيها⁽¹⁾.

ويرى البعض أن هذه النظرية قد وضعت خصيصا لتناسب أمانى طبقة البورجوازية التي لعبت الدور الأكبر فى الثورة الفرنسية. فقد أرادت هذه الطبقة إقامة السلطة على أساس الانتخاب لاستبعاد الأرسقراطية من الحكم. ولكنها فى نفس الوقت رأت منع الكتل الشعبية من استخدام حق التصويت للوثوب إلى السلطة. وعن طريق نظرية سيادة الأمة استطاعت طبقة البورجوازية تحقيق هذين الهدفين، رغم ما بينهما من تناقض.

نتائج النظرية

يمكن إيجاز أهم النتائج المترتبة على نظرية سيادة الأمة فيما يلى:

1- وجوب الحكم النبائى

(1) يراجع فى ذلك ، د.محمد رفعت عبد الوهاب، ود.حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستورى، دار المطبوعات الجامعية بالاسكندرية، 1999، الجزء الأول ص

من أهم نتائج نظرية سيادة الأمة حرمان المواطنين من ممارسة شؤون الحكم بأنفسهم، استناداً إلى أن الأمة لا تستطيع أن تعبر عن إرادتها إلا بواسطة نوابها. وبالتالي فلا مجال لاستفتاء المواطنين أو اعتراضهم أو اقتراحاتهم أو الرجوع إليهم مباشرة فى أى أمر من أمور الحكم⁽¹⁾. فالحكم يجب أن يكون نيابياً، والنواب يمارسون توكيلاً تمثيلاً عن الأمة يودى فى الحقيقة إلى سيادة البرلمان.

2- استقلال إرادة النائب

ومن هذه النتائج كذلك استقلال النائب وتحرره عن إرادة ناخبيه نظراً لأن الأمة، وليس الناخبون، هى التى توكل النواب توكيلاً جماعياً. والنائب لا يمثل ناخبيه أو دائرته الانتخابية، وإنما يمثل الأمة بأكملها⁽²⁾. باعتبارها كائناً جماعياً يعجز عن التعبير عن نفسه لإعطاء تعليمات لممثليه. بل إن هؤلاء الممثلين هم الذين يتولون التعبير عن إرادة الأمة بعد إن ينالوا توكيلها. وبالتالي فليس لناخبي النائب فرض إرادتهم عليه أو عزله. وتستبعد نظرية الوكالة الإلزامية.

3- اعتبار الانتخاب وظيفة ومن النتائج المترتبة على نظرية سيادة الأمة أيضاً إمكان أن يكون التصويت مقيداً.⁽³⁾ فالاقترح المقيد لا يتنافى مع

(1) د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود. حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، 1999، ص 76 وما بعدها.

(2) وقد حرص دستور الثورة الفرنسية الصادر عام 1791 على ان يؤكد ذلك صراحة فنص فى بابها الثالث أن ممثلى المناطق لا يمثلون منطقة معينة. بل يمثلون الأمة بأكملها.

(3) يراجع فى ذلك ، د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 150 وما بعدها

مبدأ سيادة الأمة؛ التي هي صاحبة السيادة وليس المواطنون المكونون لها. فالناخبون ليسوا، في مفهوم هذه النظرية- سوى هيئة مكلفة باختيار ممثلى الأمة، وهى فى ذلك لا تمارس حقاً وإنما تؤدى وظيفة فليس للمواطن أن يدعى حقاً فى التصويت. وإنما تمنح الأمة السلطة او الصلاحية الانتخابية لمن تراه أهلاً للقيام بها.

وبالتالى فليس من اللازم أن يكون التصويت عاماً، وإنما يمكن أن يقيد باشتراط قسط من التعليم أو الثروة أو حتى الانتماء إلى طبقة معينة.

4- القانون يعبر عن إرادة الأمة:

يعتبر القانون الصادر عن البرلمان طبقاً لهذه النظرية تعبيراً عن إرادة الأمة؛ لأن النواب لا يعبرون عن إرادتهم الخاصة وإنما عن إرادة الأمة. ولا يغير من ذلك أن القانون يصدر بأغلبية أعضاء البرلمان، إذ أن هذه الأغلبية هى التى تعبر عن الإرادة الصحيحة للأمة، بخلاف الأقلية التى أخطأت فى التعبير عن هذه الإرادة.

نقد نظرية سيادة الأمة

وجهت إلى نظرية سيادة الأمة انتقادات متعددة، أهمها ما يلى:

1- ازدواج الشخصية المعنوية

يؤدى القول بتميز الأمة عن العناصر البشرية المكونة لها إلى الاعتراف للأمة بشخصية معنوية مغايرة لشخصية الدولة. وبذلك نكون أمام شخصيتين اعتباريتين تتجاذبان السيادة، هما الأمة والدولة.

2- زوال سبب النشأة: قيل إن نظرية سيادة الأمة ظهرت أصلاً كوسيلة لمكافحة الحكم المطلق المستند إلى نظريات السيادة الإلهية؛ وذلك بتأكيد المعنى السلبي للنظرية، وهو ألا سيادة لأحد على الأمة.

وبزوال أنظمة الحكم المطلق والملكيات المستبدة زالت الحاجة إلى النظرية. والحقيقة أن الحكم المطلق لا يزال موجوداً في كثير من دول العالم. ولكنه لم يعد يستند إلى سيادة الملوك المستمدة من الله تعالى مما لم يعد يتفق وروح العصر، وإنما أصبح يعتمد على تزيف إرادة الأمة، ويدعى القيام على أساسها.

3- التشجيع على الاستبداد:

قد تتخذ نظرية سيادة الأمة سنداً للاعتداء على حريات الأفراد وممارسة السلطة المطلقة بواسطة ممثلي الأمة. وذلك على أساس أن أعمال النواب تعبر عن الإرادة العامة للأمة، فلا يجوز الاعتراض عليها أو التشكيك فيها ويجب الامتثال لها. ويحدث هذا على وجه الخصوص في حالة ضعف المعارضة، وعدم توازنها مع الحكومة توازناً من شأنه أن يؤدي إلى التناوب في السلطة.

وباسم مبدأ سيادة الأمة أتخذ البرلمان الفرنسي عام 1792 كثيراً من الإجراءات الاستبدادية العنيفة. بل إن هذا المبدأ ذاته يشجع على الاستبداد، استناداً إلى أن إرادة الأمة التي يعبر عنها ممثلوها مشروعة بذاتها، وهي فوق مستوى النقد أو إعادة النظر؛ لأن مصدرها الأمة،

وهى معصومة من الخطأ. وهذا من شأنه أن يؤدي بممثلي الأمة إلى الاستبداد⁽¹⁾.

4- أساس النظرية خيالي

تنطوى نظرية سيادة الأمة على جانب كبير من الخيال. وذلك لأنه إذا كان للأمة نوع من الكيان، فإن هذه الكيان إنما ينشأ عن اجتماع عدد من الأفراد يشتركون في عدد من عوامل التقارب، كاللغة والدين والتاريخ والحضارة. وهذا الكيان إذا كان له سيادة أو سلطة، فإن هذه السيادة أو تلك السلطة ليست في الحقيقة سوى سيادة أو سلطة الأفراد الأحياء المكونين له مجتمعين.

ثانيا : نظرية سيادة الشعب

تعد نظرية سيادة الشعب أكثر واقعية من سابقتها؛ حيث تنظر إلى شعب الدولة⁽²⁾ باعتباره مجموعة الأفراد المكونين له، وتقرر أن السيادة تتجزأ على أفراد الشعب، وهم الناخبون، بحيث يكون لكل فرد منهم جزء مقسوم. وقد أفاض الفيلسوف الفرنسي جان جاك روسو في بيان وتفصيل هذه النظرية، فقال في كتابه العقد الاجتماعي: "إذا افترضنا أن الدولة مكونة من (10000) عشرة آلاف مواطن. فكل عضو في هذه

(1) راجع في ذلك: د. عبد الحميد المتولى: القانون الدستوري والأنظمة السياسية، المرجع السابق، ص 149 وما بعدها.

(2) ولا يقصد بالشعب هنا جميع سكان الدولة من أبنائها، وهو ما يدخل في إطار المعنى الاجتماعي لهذه الكلمة. وإنما المقصود هو الشعب بمعناه السياسي الذي يقتصر على من لهم حق الانتخاب من أبنائه.

راجع في ذلك د. محمد كامل ليلة: النظم السياسية- الدولة والحكومة- 1969- ص 329.

الدولة لا يكون من نصيبه إلا (1/10000) جزء من عشرة آلاف من سلطة السيادة . وسيادة الشعب ما هي إلا مجموع الأجزاء من السيادة التي تخص كل فرد من أبناء هذا الشعب⁽¹⁾. وعلى ذلك يكون التمثيل في البرلمان مجزءاً أيضاً، شأنه شأن السيادة أو السلطة التي يوكلها الناخبون إلى نوابهم. بمعنى أن يكون لكل مواطن جزء من التوكيل الذي يعطيه الناخبون لممثليهم.

نتائج النظرية

تتمثل أهم نتائج نظرية سيادة الشعب فيما يلي⁽²⁾:

1- الإشتراك المباشر في الحكم

من أهم نتائج سيادة الشعب إمكان السماح للأفراد بممارسة شئون الحكم بأنفسهم دون وساطة أحد. لذلك فإن هذه النظرية تتفق ونظام الديمقراطية المباشرة، وكذلك شبة المباشرة التي تمكن الأفراد من اتخاذ بعض القرارات المتصلة بشئون الحكم بأنفسهم عن طريق الاستفتاء، أو الاعتراض، أو الاقتراح، أو عزل رجال السلطة. أو غيرها من الطرق التي لا تزال ممكنة التطبيق رغم زيادة عدد السكان في الدولة الحديثة.

2- الخضوع لإرادة الناخبين

وتؤدي نظرية سيادة الشعب كذلك إلى خضوع النائب لإرادة ناخبه باعتباره ممثلاً لهم⁽¹⁾، والتزامه بإتباع تعليماتهم وإلا جاز عزله كما

(1) د. إبراهيم عبد العزيز شيجا: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 154

وما بعدها

(2) راجع في ذلك د. فؤاد محمد النادى: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 79 وما بعدها.

يعزل الموكل وكيله إذا لم ترق له تصرفاته فى شؤونه. وارتباط النائب بإرادة الناخب يجعل لهذا الأخير رقابة مستمرة على من فوضه فى ممارسة نصيبه من السيادة.

3- وجوب الاقتراع العام

ومن النتائج المترتبة على النظرية أيضاً وجوب الأخذ بنظام الاقتراع العام. فلكل مواطن حق الانتخاب، ليتمكن من المشاركة فى اختيار حكامه تعبيراً عن نصيبه من السيادة. فالانتخاب حق، لأنه وسيلة التعبير عن حق كل مواطن فى جزء من السيادة أو سلطة الحكم. فلا يجوز حرمان صاحبه منه لأسباب تتعلق بالكفاءة العلمية أو الثروة المالية أو الطبقة الاجتماعية.

4- القانون يعد تعبيراً عن إرادة الأغلبية

يعتبر القانون فى منطق هذه النظرية مجرد تعبير عن إرادة الأغلبية فى لحظة من اللحظات. وليس له من القداسة ما يجعله فوق النقد، أو من الحماية ما يمنعه من التعديل فى أى وقت.

(1) ويقول أنصار نظرية سيادة الشعب: إن فكرة تمثيل النائب للأمة كلها التى تدعى بها نظرية سيادة الأمة تنطوى على نوع من مجافاة الواقع. هذا الواقع الذى يؤكد أن النائب إنما يمثل ناخبيه الفعلين الذين اختاروه ورضوا به وفضلوه على غيره من المرشحين لتمثيلهم فى البرلمان والإسهام عنهم فى حكم الدولة. أما ناخبو الأمة باستثناء الدائرة التى انتخبت النائب، فإنهم لم يختاروا هذا النائب وغالبا ما يجهلونه، وتجد هذه الفكرة مصدرها فى إدعاء أن الناخبين، باختيارهم أحد النواب، إنما يقومون بأداء وظيفة لصالح الأمة وليس بممارسة حق لهم.

وقد شجع منطق نظرية سيادة الشعب، وواقعتها، وطابعها الديمقراطي - حديثاً - عن زيادة الاتجاه إليها، وتطبيق نتائجها أو بعضها في كثير من الدول. وذلك بعد أن أهملت لفترة غير وجيزة؛ نتيجة لسيطرة نظرية سيادة الأمة التي ذاعت شهرتها لارتباطها بالثورة الفرنسية وما أتت به من مبادئ متصلة بالحرريات العامة وحقوق الإنسان غير أن الأحزاب السياسية في الديمقراطيات الغربية أصبحت تلعب الآن دوراً كبيراً في عملية الانتخاب، وتقوم بتجميع المواطنين حول اتجاهات وأفكار معينة؛ فتقلل من أثر التمثيل المجزأ القائم على أساس السيادة المجزأة لصالح الاتجاه الجماعي.

نقد نظرية سيادة الشعب

إن واقعية نظرية سيادة الشعب وطابعها الديمقراطي وظهورها لعلاج مثالب نظرية سيادة الأمة، لا يعنى أنها منزهة من المثالب. ويتمثل أهم ما وجه إليها من عيوب فيما يلي:

1- تفضيل الصالح الخاص

إن إخضاع النائب لإرادة ناخبيه وإلزامه المطلق بإتباع تعليماتهم تجعله مجرد ناقل عن ناخبيه، بصرف النظر عما يتمتع به من علم أو حكمة، وما قد يتصف به ناخبوه من جهل أو تهور أو قصر نظر. وبذلك لا يستفاد مما لدى النائب من صلاحية للإسهام في تولى شئون الحكم يمكن أن تعالج أثر عدم صلاحية ناخبيه. وهذا يؤدي في النهاية إلى تفضيل المصالح المحلية لدائرة النائب الانتخابية على الصالح العام للدولة.

2- صعوبة التطبيق العملي

لعل أهم ما يميز نظرية سيادة الشعب هو مشاركة المواطنين المباشرة في السلطة عن طريق الاستفتاء الشعبي، أو الاعتراض الشعبي، أو الاقتراح الشعبي، أو إقالة النواب أو الحكام. ومثل هذه المشاركة ليست بالأمر الهين الذي يحسن القيام به أى مواطن، لأنها تحتاج إلى قدر مرتفع من الوعي والمعرفة لا يتوافر لدى أغلب المواطنين فى أغلب الدول. كما أن الأخذ بنظام الاقتراح العام الذى تستلزمه نظرية سيادة الشعب، رغم مظهره البراق فى أعين الجماهير، لا يؤدي دائماً إلى نتائج طيبة لصالح هذه الجماهير نفسها، خاصة فى المجتمعات المتخلفة التى ترتفع فيها نسبة الأمية وينخفض بها مستوى الوعي العام.

نظريتنا سيادة الأمة وسيادة الشعب فى النظام الدستورى المصرى

انحاز المشرع الدستورى المصرى لنظرية سيادة الشعب ، ويتضح ذلك بالرجوع الى نصوص دستور 2014⁽¹⁾ فى أكثر من موضع،

(1) تردد دستور 1971 بين النظريتين فالمادة الثالثة منه تقرر أن "السيادة للشعب وحده وهو مصدر السلطات"، كما أن المادة 73 تقرر أن رئيس الجمهورية يسهر على تأكيد سيادة الشعب...، فوق أن البرلمان أطلق عليه "مجلس الشعب" (المادة 86)، وتأكيداً للسيادة الشعبية المقررة فى الدستور فإنه يرجع للشعب عن طريق الاستفتاء لإبداء رأيه فيما اتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات لمواجهة خطر حال وجسيم يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستورى (م74) كما أن اختيار رئيس الجمهورية يتم عن طريق الاقتراع العام المباشر من قبل أفراد الشعب مباشرة (م76) كما أن الدستور ذاته وضع عن طريق الاستفتاء وأن يعمل به من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه فى الاستفتاء (م193)، فوق أن الانتخاب حق، لا وظيفة (م62).

ومن ذلك النص فى المادة (4) منه على أن " السيادة للشعب وحده، يمارسها ويحميها، وهو وحده مصدر السلطات....." كما نصت المادة (157) على أنه " لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء فى المسائل التى تتصل بمصالح البلاد العليا وذلك فيما لا يخالف أحكام الدستور". بالإضافة إلى أن رئيس الجمهورية يتم انتخابه عن طريق الاقتراع العام السرى المباشر بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة من قبل أفراد الشعب (م. 143). كما أن دستور 2014 قد وضع عن طريق الاستفتاء وتم العمل به من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه، وقد نصت على ذلك المادة (247) بقولها " يعمل بهذه الوثيقة من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها فى الاستفتاء، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين فيه". وبالإضافة الى ما تقدم فقد أكدت المادة (87) من هذا الدستور أن الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء حق لكل مواطن، وأحالت الى قانون مباشرة الحقوق السياسية لتنظيم هذه الحقوق. إلى جانب أن القانون طبقاً لهذا الدستور يعد تعبيراً عن إرادة الأغلبية ، لأنه قابل للطعن عليه بالإضافة الى إمكانية تعديله فى أى وقت.

كما أخذ الدستور بنظرية سيادة الأمة حيث لم يأخذ بالوكالة الإلزامية، كما أخذ باستقلال المجلس عن هيئة الناخبين. يراجع فى ذلك تفصيلاً د.فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستورى المصرى، المرجع السابق، الجزء الثانى ص 275.

وإذا كان المشرع فى دستور 2014 قد انحاز - كما سبق ذكره -
للأخذ بنظرية سيادة الشعب إلا أنه لم يفته الأخذ ببعض مظاهر نظرية
سيادة الأمة والتي من أبرزها، تأكيد استقلال المجلس النيابى عن هيئة
الناخبين أثناء فترة الانعقاد، بالإضافة إلى رفضه الأخذ بفكرة الوكالة
الإلزامية التى تعد من أهم أوجه النقد التى وجهت لنظرية سيادة الشعب.

الفصل الثالث

أساس نشأة الدولة⁽¹⁾

اختلفت الآراء حول أساس نشأة الدولة وأصل وجودها. وتساءل الفقهاء عما إذا كانت قد نشأت نتيجة لتطور طبيعي غير مقصود، أم أنها أقيمت كشكل سياسى إرادى لتنظيم المجتمع، حل محل التشكيلات الطبيعية السابقة على نشأتها كالقبييلة والعشيرة وفى هذه الحالة فقط يكون لنشأة الدولة أساس قانونى واضح، نظراً لقيامها بناء على إجراءات قانونية معينة.

ويقترب البحث فى أساس نشأة الدولة من دراسة أساس السلطة السياسية التى يمارسها الحكام فى الدولة. وذلك لأن الدولة لا تنشأ وتتكامل عناصرها إلا بظهور السلطة السياسية أو الحكومة كعنصر أخير متم لعناصرها. فقد وجدت الشعوب المستقرة على أقاليم معينة من الأرض قبل نشأة الدول. ولم تقم هذه الأخيرة من الناحية القانونية إلا بقيام السلطات الحاكمة فيها.

(1) يراجع فى أساس نشأة الدولة ، ، د.ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، دار الجامعة الجديدة، 2007، ص 98 وما بعدها، د. أحمد رسلان: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 41 وما بعدها، د.فؤاد محمد النادى، النظم السياسية، المرجع السابق، ص 87 وما بعدها، د.محمد رفعت عبدالوهاب، ود. حسين عثمان محمد: النظم السياسية، المرجع السابق ص 29 وما بعدها.

وقد ظهرت نظريات متعددة فى مجال بيان أساس نشأة الدولة. لعل أهمها ما يلى:

- نظرية القوة.
- نظرية تطور الأسرة.
- نظرية العقد.
- نظرية الرضا.
- نظرية التطور التاريخى.

ونتحدث فيما يلى بشئ من التفصيل عن كل من هذه النظريات كل فى مطلب مستقل.

المطلب الأول

نظرية القوة

يرجع بعض المفكرين أصل نشأة الدولة إلى عنصر القوة، سواء أكانت مادية تقوم على استخدام الرجال والسلاح والانتصار الحربى، أم معنوية تستند إلى الحكمة والمكر والذكاء، فمن طريق القوة تمكن الحكام من فرض سيطرتهم على المحكومين، وتنظيم شئون الدولة بالكيفية التى يرونها. ويمكن تقديم بعض الأمثلة التاريخية على نشأة بعض الدول عن طريق القوة. غير أن فكرة القوة وحدها لا يمكن أن تفسر نشأة الدولة بصفة عامة، ما لم يتبعها رضا المحكومين بنظام الدولة؛ لتجاوبه مع حاجاتهم وأحاسيسهم فى حدود معينة. وقد أثبتت التجارب أن استخدام الحكومة للقوة المادية لإثبات وجودها وفرض سيطرتها

على المحكومين عادة ما يكون دليلا على ضعفها ونذيرا بسقوطها. فضلا عن أن الحكومة التي تفرض وجودها بالقوة تفقد صفة الشرعية المستمدة من رضا المحكومين عنها. وبالإضافة إلى ذلك، فقد نشأت بعض الدول دون استخدام للقوة عن طريق الرضا والاختيار.

المطلب الثاني

نظرية تطور الأسرة

يرى بعض العلماء أن الدولة قد نشأت نتيجة لتطور الأسرة إلى عشيرة، فقبيلة، فمدينة، فدولة. ويؤكدون أن روح التضامن والولاء للدولة تجد أصلها في روح التعاطف والتقارب بين أفراد الأسرة الواحدة. وقد أجمعت الشرائع السماوية على أن الحياة البشرية بدأت على كوكب الأرض بأسرة واحدة تكونت من آدم عليه السلام وزوجه حواء ... وبتوالد وتناسل هذه الأسرة امتلأت الأرض بالناس وظهرت الأمم المختلفة في أرجائها. وإذا كانت الأسرة هي الخلية الأولى للدولة، فإن ساطة الهيئة الحاكمة في الدولة يرجع أساسها وأصلها الأولى إلى فكرة الساطة الأبوية لرب الأسرة على أفرادها⁽¹⁾.

(1) د. محمد رفعت عبدالوهاب، ود. حسين عثمان محمد: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 39.

غير أن القول إن كل دولة قد بدأت كأسرة واحدة ثم تطورت فصارت دولة لا يمكن التسليم به، ويخالف الواقع التاريخي فى تكوين الدول.

المطلب الثالث

نظرية العقد الاجتماعى

يرى بعض الباحثين أن أساس نشأة الدولة هو العقد، ذلك العقد الذى انتقل بمقتضاه الأفراد من الحياة البدائية إلى الحياة السياسية المنظمة.

وقد ارتبطت نظرية العقد الاجتماعى بالفقيه الفرنسى الكبير جان جاك روسو، رغم أنه لم يكن أول من تحدث عن هذا العقد ، فقد سبقه إلى ذلك (هوبز) و(لوك) وبعض كتاب القرون الوسطى. ولعل ذلك يرجع إلى تبني الثورة الفرنسية عام 1789، بما كان لها من دوى عالمى، لمذهب روسو وكتاباتة.

وترجع هذه النظرية أساس الدولة، بما تنطوى عليه من سلطات عامة وحریات فردية، إلى عقد سبق إبرامه بين الأفراد لإقامة الدولة. غير، أن القائلين بهذه النظرية قد اختلفوا فيما بينهم من حيث :

أ- وصف حالة الإنسان السابقة على العقد.

ب- تحديد أطراف العقد.

ج- مضمون العقد والنتائج المترتبة عليه.

وفيما يلي نلقى الضوء على هذه النظرية عند كل من (هوبز) ، و (لوك) ، و (جان جاك روسو).

أولاً: نظرية العقد الاجتماعى عند (هوبز) (1)

ذهب هوبز الى ان نشأة الجماعة المنظمة (الدولة) انما يرجع الى العقد الذى بمقتضاه تم نقل الافراد من حياة الفطرة البدائية الى مجتمع منظم.

حالة الانسان السابقة على العقد عند (هوبز)

يرى هوبز ان حالة الانسان قبل ابرام العقد والدخول فى مجتمع منظم كانت حياة بؤس وشقاء تسودها شريعة الغاب ، وان الانسان انانى بطبيعته يحب نفسه فقط ولا يهتم بالآخرين، وان كل فرد يسعى لتحقيق مصالحته الشخصية على حساب غيره، ومن هنا سادت الفوضى وسيطر الخوف والشك والشر على المجتمع ، ونتيجة لذلك سعى الافراد للتخلص من تلك الحياة الفوضوية، ووجدوا فى التعاقد الوسيلة الملائمة لضمان بقائهم واقامة حياة يسودها القانون والعدالة.

أطراف العقد عند (هوبز)

ويرى هوبز أن العقد قد تم بين الافراد انفسهم ليدخلوا فى مجتمع منظم تحت رئاسة حاكم واحد منهم ، وطبقا لمنطق

(1) يراجع في ذلك : د. محمد رفعت عبدالوهاب ود . حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 32، 33- د.أحمد رسلان: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، 2005، ص 46، 47.

هوبز فان الحاكم نفسه لم يكن طرفا فى العقد، وانما العقد له طرف واحد هو الافراد فيما بينهم فقط، وان الحاكم هو ثمرة هذا العقد والنتيجة المترتبة عليه.

مضمون العقد والنتيجة المترتبة عليه عند (هوبز)

مضمون العقد عند هوبز ان الافراد اتفقوا فيما بينهم على اختيار رئيس اعلى لهم (الحاكم) وانهم قرروا عند اختيارهم لهذا الحاكم التنازل عن جميع الحقوق الطبيعية حتى يقوم الحاكم بحمايتهم والحفاظ على ارواحهم واموالهم من حالة الفوضى التى كانت سائدة فى المجتمع.

ونظرا لان الحاكم لم يكن طرفا فى العقد وان الافراد قد اختاروه بارادتهم المنفردة وتنازلوا له عن كافة حقوقهم ، فان النتيجة الطبيعية لذلك ان الحاكم لا يكون ملتزما قانونا امام الافراد باى التزام محدد لانه كان اجنبيا عن العقد، وعلى ذلك فهو يتصرف كيفما يشاء وتبعاً لما يراه هو ملائماً لمصلحة الجماعة، وسلطته مطلقة وليس للجماعة الحق فى محاسبته، وانما عليها الخضوع له وطاعته على طول الدوام. ويذهب هوبز فى تبريره لما تقدم بانه مهما كان تعسف الحاكم واستبداده بالسلطة فان حالة الافراد ستكون على اى حال افضل بكثير فى ظل المجتمع المنظم من تلك الحالة الفوضوية التى كان الافراد يعانون منها فى حياتهم السابقة على العقد.

ثانياً: نظرية العقد الاجتماعي عند (لوك) (1)

يرى لوك ان اصل نشأة المجتمع المنظم يرجع الى فكرة العقد الذى نقل الافراد من الحالة الفطرية الطبيعية الى مجتمع منظم توجد فيه سلطة حاكمة وطبقة محكومة.

ويختلف لوك مع هوبز من حيث تصوير حالة الانسان قبل العقد ، ومن حيث اطراف العقد، وكذلك من حيث مضمون العقد والنتائج المترتبة عليه، ونبين ذلك فيما يلى:

حالة الانسان قبل العقد عند (لوك)

يرى لوك ان حياة الانسان الطبيعية قبل العقد كانت تسودها الحرية والمساواة والعدالة ، وذلك خلافا لهوبز الذى كان يصور هذه الحياة على انها مليئة بالبؤس والشقاء ، والسبب فى اللجوء للعقد هو رغبة الافراد فى تنظيم حياتهم وايجاد سلطة عليا تقوم بتحقيق العدل بين الناس وتوقيع العقاب المناسب والرادع على كل من يعتدى على حقوق الافراد وحياتهم، وذلك لان الحياة قبل العقد برغم الحرية والمساواة التى تسودها الا ان هناك الكثير من الشطط والتعدى على حقوق البعض، بالاضافة الى وجود نوع من الفوضى، ولهذا

(1) يراجع فى ذلك : د. محمد رفعت عبدالوهاب ود . حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 33 وما بعدها . - د.أحمد رسلان: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 47، 48. - د.ابراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 199 وما بعدها.

كانت الحاجة ماسة لمثل هذا العقد المنظم لحياة الافراد ضماتنا لسعادتهم وحفاظا على حقوقهم وضبطا لحياتهم.

أطراف العقد عند (لوك)

يرى لوك ان الحاكم ليس اجنبيا عن العقد وانما هو طرف فيه وبقية الافراد يمثلون الطرف الاخر، ومعنى ذلك ان العقد له طرفان، يتمثل الطرف الاول فى الافراد ويتمثل الطرف الثانى فى الحاكم. وذلك على خلاف هوبز الذى كان يرى ان الحاكم اجنبى عن العقد الذى تم بين الافراد فقط.

مضمون العقد والنتائج المترتبة عليه عند (لوك)

يرى لوك ان الافراد عند تعاقدهم للدخول فى المجتمع المنظم لم يتنازلوا للحاكم عن كل حقوقهم التى كانت لهم قبل التعاقد، وانما تنازلوا فقط عن جزء من هذه الحقوق بالقدر اللازم لاجاد السلطة الحاكمة المنظمة للمجتمع، اما بقية الحقوق فان الافراد لم يتنازلوا عنها بل احتفظوا بها وانها تمثل قيودا على سلطة الحاكم.

ونتيجة لان الحاكم طرف فى العقد وان الافراد لم يتنازلوا عن جميع حقوقهم الطبيعية وانما تنازلوا عن جزء منها فقط واحتفظوا بالباقى أ؟ن العقد يرتب التزامات على عاتق الحاكم ، كالتزامه بتنظيم حياة الجماعة واقامة العدل بينهم وعدم المساس بحقوقهم التى لم يتنازلوا عنها، ويجب عليه ان يمنع وقوع الاعتداء عليها .

وعلى ذلك فالحاكم عند لوك ليس له سلطة مطلقة بل ان سلطته مقيدة بقيود كثيرة نتجت عن العقد المبرم بينه وبين الافراد، وعلى ذلك اذا اخل الحاكم بالتزاماته العقدية ، وحاول المساس بحقوق الافراد وحررياتهم او حاول الاستبداد بسلطته فانه يحق للمحكومين معارضته ومقاومته، بل ويحق لهم فسخ العقد مع هذا الحاكم.

ثالثا: نظرية العقد الاجتماعى عند (روسو) ⁽¹⁾

يرى روسو ان اية جماعة منظمة لا يمكن ان تستند حقيقة على القوة، وانما تستند على اتفاق الارادات الحرة للافراد الذين يكونونها للاجتماع والعيش معا، وبناء على ذلك فان العقد القائم على اختيار وتراضى الافراد هو اساس وجود الدولة.

حالة الانسان الفطرية عند (روسو)

ذهب روسو الى ان الافرد فى حياتهم الطبيعية قبل التعاقد كانوا يتمتعون بالحرية والاستقلال ، ولكن تعدد المصالح الفردية وتضاربها يؤدى بالضرورة الى تعرض حقوق الفرد وحرية للخطر، ولذا سعى الافراد للدخول فى مجتمع تسوده سلطة عليا تعمل على تنظيم حياة الافراد وتقويم العدالة بينهم

(1) يراجع في ذلك : د. محمد رفعت عبدالوهاب ود . حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 35 وما بعدها . - د.أحمد رسلان: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 49، 50. - د.ابراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 201 وما بعدها.

وتصون حقوقهم وحررياتهم التي كانوا يتمتعون بها في حياتهم البدائية، وقد كان الطريق الى ذلك هو العقد القائم على رضائهم الحر.

أطراف العقد عند (روسو)

يرى روسو ان الافراد هم اطراف العقد، وذلك على اساس ان الطرف الاول هو مجموع الافراد بوصفهم كائن جماعي مستقل، والطرف الثاني في هذا العقد يشمل كل فرد من الافراد منظور اليه كفرد، وبمعنى اخر يرى روسو ان طرفى العقد هما الشخص الجماعى الكلى الذى يرمز للجماعة من ناحية، ومن ناحية اخرى كل شخص من الاشخص الطبيعيين. ومعنى ذلك ان روسو لا يجعل الحاكم طرفا فى العقد.

مضمون العقد والنتائج المترتبة عليه عند (روسو)

ذهب روسو الى ان الافراد عند تعاقدهم ودخولهم فى المجتمع المنظم تنازلوا كلية عن جميع حقوقهم وحررياتهم الطبيعية التي كانت لهم من قبل، ولكن هذا التنازل لا يتم لمصلحة حاكم فرد انما يتم لمصلحة مجموع الشعب ، وان الحاكم ليس سوى مندوب عن الامة يمثلها فى ممارسة مظاهر السيادة لمصلحة الشعب كله. واذا انحرف الحاكم عن المصلحة العامة او استبد بجوز للشعب عزله.

نقد نظرية العقد الاجتماعي⁽¹⁾

على الرغم من ان نظرية العقد الاجتماعي - خصوصا عند روسو- قد انطوت على افكار ديمقراطية، وكان لها اثر كبير فى اشعال الثورة الفرنسية وفى انتشار المبادئ الديمقراطية، الا ان هذه النظرية قد تعرضت للعديد من اوجه النقد من جانب الفقهاء، ومن ابرز اوجه النقد هي:

1- ان فكرة العقد فكرة خيالية وغير صحيحة من الناحية التاريخية، حيث لمارفلاسة يقدم لنا التاريخ امثلة لدول نشأت عن طريق العقد على نحو ما ابرزه السابقين، مما يؤدى الى القول بان نظريات العقد الاجتماعي هي نظريات غير واقعية، كانت من نسيج خيال القائلين بها، فهي ليست حقيقة تاريخية يمكن الاعتماد عليها والقول بها.

2- ان هذه النظرية تقوم على افتراض وهمى غير سليم وهو ان الفرد كان يحيا قبل انتقاله الى الجماعة المنظمة حياة عزلة، وهذا غير صحيح لان الانسان بطبعه كائن اجتماعى لا يطبق حياى العزلة.

(1) يراجع فى ذلك : د. محمد رفعت عبدالوهاب ود . حسين عثمان محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 37،38 وما بعدها - د.أحمد رسلان: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 50 وما بعدها - د.ابراهيم عبد العزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق ص 205، 206 وما بعدها- د.فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستوري المصرى، المرجع السابق، الجزء الأول ص 72،73.

3- ان فكرة التعاقد ذاتها غير متصورة من الناحية العملية لعدم امكان الحصول على رضاء جميع الافراد، وهذا الرضا يعتبر ركنا اساسيا للتعاقد بحيث يترتب على تخلفه استحالة قيام العقد ذاته.

4- ان هذه النظرية تفترض تنازل الافراد عن الحريات والحقوق السياسية او بعضها حسب الاحوال ، مع ان هذه الحريات والحقوق لا يجوز مطلقا ان تكون محلا للتعاقد او التنازل، لانها تعد من الحقوق اللصيقة بشخص الانسان والتي لا يجوز التصرف فيها او النزول عنها باجماع الفقهاء.

المطلب الرابع

نظرية الرضا

يرى بعض الفقه⁽¹⁾ أن أساس نشأة الدولة هو رضا أغلبية أعضاء الجماعة المستقرة في إقليم معين، بأن تدير شئونها هيئة حاكمة، بهدف تحقيق مصالحها العامة. وينصب هذا الرضا على التنظيم يتضمن مجموعة من الالتزامات المتبادلة بين المحكومين والحكام، يتضمن تحقيق تلك المصالح. وهذا الرضا لا يفسر من الناحية القانونية قيام الدولة في البداية فحسب، وإنما يفسر شرعية استمرارها كذلك، فهو أساس وجود وبقاء. فإذا زال رضا غالبية المواطنين بوجود الدولة سقطت وانقضت أجلها.

(1) راجع في ذلك تفصيلاً، د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، المرجع السابق، 2007، ص 107.

ويستوى أن يكون التعبير عن الرضا صريحا أم ضمنيا. أما التعبير الصريح فقد يتمثل فى استفتاء شعبي، كذلك الذى يجرى بشأن استقلال بعض المستعمرات، أو يظهر فى صورة عقد أو اتفاق بين أعضاء الجماعة أو بينهم وبين من يعهد إليه بسلطة الحكم، وأما التعبير الضمنى فيستفاد من السكوت المتمثل فى الطاعة، والامتثال لأوامر السلطة الحاكمة، والعيش فى ظلها، والاستفادة من خدماتها، وعدم إعلان العصيان عليها أو الهجرة من أرضها خلاصاً من ظلم حاكمها.

كما يستوى وجود عقد أو اتفاق بين أعضاء الجماعة أو بينهم وبين الحكومة، كما تزعم النظرية العقدية، أو عدم وجود شئ من ذلك؛ لأن العنصر الرضائى لا يتمثل بالضرورة فى وجود عقد أو اتفاق. بل إن الغالب أن يرضى غالبية أفراد الشعب بوجود الدولة التى ينتمون إليها، دون إبرام عقد أو اتفاق.

ويستوى أيضاً أن تقوم نقطة البداية فى تأسيس الدولة على الاختيار الحر والرضائية المسبقة، ويمكن التمثيل لذلك بالدولة الإسلامية التى أقامها الرسول - صلى الله عليه وسلم بعد الهجرة إلى المدينة المنورة، أو أن يبدأ التأسيس بالقوة والقهر، ثم يستتبع اهتمام الناس بمزايا نظام الدولة رضاهم بها والالتزام بأوامر السلطة الحاكمة فيها. ويمكن التمثيل لذلك بمصر الفرعونية عندما وحدها الملك مينا فى الدولة القديمة.

المطلب الرابع

نظرية التطور التاريخي

ترى هذه النظرية أن الدولة لم تنشأ نتيجة عامل واحد مما بذاته ، وإنما نشأت نتيجة عوامل متعددة تفاعلت معا فيما بينها على مر الزمن وأدت الى اجتماع الأفراد وظهور السلطة الحاكمة والطبقة المحكومة وبذلك نشأت الدولة. وقد اظهرت هذه النظرية العيوب الموجهة الى النظريات السابقة التي تمثلت فى التمسك بعنصر أو عامل واحد فقط، وارجعت نشأة الدولة إليه، اما هذه النظرية فهي لا تحدد عامل واحد بذاته وإنما تذهب الى ان قيام الدولة هو ثمرة عوامل وظروف متعددة لا يمكن حصرها، وعلى ذلك تختلف نشأة كل دولة عن الأخرى نتيجة لاختلاف الظروف الطبيعية والتاريخية والاقتصادية والاجتماعية التي ساهمت فى نشأة كل دولة من الدول.

وهذه النظرية هي التي تلقى قبولا وتأييدا لدى غالبية الفقه لأنها تتفق مع المنطق والتاريخ بنسبة كبيرة⁽¹⁾ .

(1) د.محمد رفعت عبد الوهاب، و د. حسين عثمان محمد: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 40،

الفصل الثالث

أنواع الدول (1)

تتنوع إلى عدة أنواع حسب زاوية النظر إليها ، فقد تكون دولة كاملة السيادة أو ناقصة ، وذلك من حيث اكتمال السيادة ونقصاتها ، وقد تكون بسيطة (موحدة) أو مركبة ، وذلك إذا نظرنا إليها من حيث التركيب أو التكوين ، والمركبة تنقسم بدورها إلى عدة صور، وعلى ذلك نقسم هذا الفصل إلى مبحثين كالتالى :

المبحث الأول : أنواع الدول من حيث السيادة

المبحث الثاني : أنواع الدول من حيث التكوين

المبحث الأول

أنواع الدول من حيث السيادة

تنقسم الدول من حيث السيادة إلى قسمين ، دولة تامة السيادة ، ودولة ناقصة السيادة .

المطلب الأول

الدولة كاملة السيادة

الدولة كاملة السيادة هي التي لها استقلال تام وكامل فى مباشرة جميع شئونها الداخلية والخارجية على حد سواء حيث لا تخضع لآية رقابة من دول أخرى ، وهذا ما يطلق عليه اصطلاحاً تعتبر سيادة

(1) يراجع في تفصيل ذلك د. فؤاد محمد النادى : النظم السياسية دراسة في المبادئ الدستورية العامة وتطبيقاتها في الفقه الإسلامى . ط / 1430هـ – 2008 . 2009 م . ص 197 وما بعدها ، د / ماجد راجب الحلو : النظم السياسية . ص 117 وما بعدها . د / فؤاد العطار : النظم السياسية القانون الدستورى . ط/ 1974م . ص 170 وما بعدها .

الدولة الداخلية والخارجية ، والسيادة بهذا المعنى تعد ركناً أصيلاً من أركان الدولة (1).

ويقصد بها حرية الدولة التامة شقان الأول ، وهو السيادة الخارجية ، ويقصد بها حرية الدولة فى التصرف بإرادتها الكاملة فى إدارة شئونها الخارجية أو الدولية . فيكون لها كامل الحرية فى إقامة علاقات مع الدول الأخرى والمنظمات الدولية المختلفة كإبرام الاتفاقات والمعاهدات الدولية ، والتمثيل السياسي والقنصلي ، وحضور المؤتمرات فالدولة ذات السيادة الخارجية الكاملة لا تخضع فى مزاولة نشاطاتها الخارجية لأية دولة أو منظمة أو هيئة أجنبية أخرى إلا فى النطاق الذى تفرضه عليها الاتفاقات والمعاهدات الدولية ، التى تكون قد أبرمتها مع غيرها من دول ومنظمات المجتمع الدولي .

والشق الآخر من السيادة هو السيادة الداخلية ، وهى تعنى حرية الدولة إدارة شئونها الداخلية دون تدخل أجنبي فى ذلك حيث يكون لها وحدها تنظيم مرافقها العامة وفرض سلطانها على كل ما يوجد على إقليمها، ووضع سياسة التعامل مع أفراد الشعب وتشريع كافة القوانين وعلى رأسها وضع الدستور الذى ترسم من خلاله ملامح نظام الحكم فى الدولة .

(1) كل عضو (دولة) من أعضاء الأمم المتحدة يعد دولة كاملة السيادة حيث نصت المادة الأولى من ميثاق الأمم المتحدة على أن الهيئة تقوم على مبدأ السيادة بين أعضائها كما نصت الفقرة السابعة من المادة الثانية من نفس الميثاق على أنه ليس فى الميثاق ما يسوغ للإمم المتحدة أن تتدخل فى الشئون التى تكون من صميم السلطان الداخلى لدولة ما ، وليس ما يقتضى الأعضاء أن يعرضوا مثل هذه المسائل الداخلية لى تحل بحكم هذا الميثاق .

المطلب الثاني

الدولة ناقصة السيادة

وهي الدولة التي لا تتمتع باستقلال تام في ممارسة شئونها الداخلية أو الخارجية أو فيهما معاً ، فهي ليست حرة في ممارسة هاتين الحريتين ، بل تخضع لبعض الرقابة والإشراف من جانب دولة أو منظمة أخرى . وعلى ذلك فالدولة تكون ناقصة السيادة عندما تخضع لرابطة قانونية تربطها بدولة أو منظمة أخرى تقيد من سيادتها الداخلية أو الخارجية أو كليهما ، ويستوي في ذلك أن يكون هذا القيد قد تم اختياراً من جانب الدولة ناقصة السيادة أو فرض عليها (1).

ومن أمثلة الدول ناقصة السيادة ، الدول الموضوعة تحت الحماية سواء كان بإرادتها كإبرام معاهدة أو اتفاق مع دولة أخرى يكون للأخيرة بمقتضاه ممارسة جزء من الشئون الخارجية أو الداخلية للدولة المحمية ، تكون قد تنازلت عنه الأخيرة ، أو كان جبراً عنها كالاحتلال بالقوة كما حدث مؤخراً في العراق من قبل أمريكا وقوات التحالف في مارس 2003م ، حيث تمارس حتى الآن أغلب مظاهر السيادة الداخلية والخارجية على السواء (2).

ومن أمثلة الدول ناقصة السيادة أيضاً الدول التي توضع تحت الانتداب أو الوصاية ، والدول التابعة لغيرها ، والدول المستعمرة ، والدول أو الولايات التي تدخل في اتحاد فيدرالي أو مركزي .

(1) د/ فؤاد العطار : النظم السياسية والقانون الدستوري . ط/ 1974م . ص 181.

(2) راجع د. فؤاد محمد النادى : النظم السياسية . ص 198 .

ويلاحظ أن تقسيم الدول إلى كاملة السيادة وناقصة السيادة هو تقسيم مؤقت قابل للتغيير، حيث يمكن أن تتحول الدول كاملة السيادة إلى دول ناقصة السيادة، وذلك إذا فقدت جزءاً من سيادتها الداخلية أو الخارجية كما أن الدول ناقصة السيادة يمكن أن تتحول إلى دول كاملة السيادة ، وذلك إذا استعادت هذه الدول مظاهر سيادتها التي كانت قد فقدتها .

ونخلص مما سبق إلى أن تقسيم الدول إلى كاملة السيادة وناقصة السيادة يتوقف على مدى استقلال الدولة في مباشرة سيادتها الداخلية والخارجية ، فإذا كانت الدولة لها كامل سيادتها الداخلية والخارجية ، نكون أمام دولة كاملة السيادة والعكس صحيح .

المبحث الثاني

أنواع الدول من حيث التكوين (1)

تتنوع الدول من حيث التكوين أو وحدة السلطة فيها وتعددها إلى نوعين بسيطة ومركبة ، والأخيرة تنقسم إلى عدة أقسام كما سنوضح إن شاء الله

المطلب الأول

الدولة البسيطة

الدولة البسيطة أو الموحدة هي التي تتخذ السيادة فيها صورة واحدة ، وتتميز ببساطة بنيانها الدستوري بحيث تكون السلطة السياسية وحدة واحدة ، وذلك لأن السيادة في الدولة الموحدة غير مجزأة ، وتباشر الدولة البسيطة وظائفها ومهامها بواسطة سلطات ثلاث ، حيث تسند التشريع إلى السلطة التشريعية والتي تتكون من برلمان موحد منتخب معظمه من أفراد شعبها سواء كان مكوناً من مجلس واحد أو مجلسين ، كما تسند الوظيفة القضائية إلى السلطة القضائية متمثلة في المحاكم المختلفة ، وأخيراً تتولى الحكومة مهام السلطة التنفيذية .
ومن الجدير بالذكر أن بساطة التركيب الدستوري للدولة لا يستلزم بساطة التنظيم الإداري فيها ، فقد تأخذ الدولة الموحدة بنظام

(1) راجع د. فؤاد محمد النادى : النظم السياسية . ص 201. د / ماجد الحلو : النظم السياسية . ص 117 - مقال بعنوان : أنواع الدول . منشور على شبكة المعلومات الدولية " الإنترنت " موقع : <http://fgm-sh3bwah.maktoob/t136519.html>

د/ ثروت بدوي: النظم السياسية ، الجزء الأول، النظرية العامة للنظم السياسية . ط/ 1970م . ص

المركزية الإدارية ، حيث تتركز كافة الاختصاصات فى يد السلطة المركزية فى العاصمة ، كما قد تأخذ الدولة الموحدة بنظام اللامركزية الإدارية ، حيث تعمل السلطة المركزية على توزيع وتفويض بعض الاختصاصات للهيئات اللامركزية المنتشرة فى الأقاليم تتصرف فيها باستقلالية عن السلطة المركزية وإن كانت تخضع للرقابة من قبل السلطة المركزية فى العاصمة.

وإذا كانت الدولة الموحدة تتميز بوحدة السلطة التشريعية فيها وكذا وحدة القوانين السارية فى جميع أجزاء الإقليم، إلا أنه قد يحدث أن تختلف التشريعات من إقليم إلى آخر داخل الدولة الواحدة ، ولا ينال هذا الأمر من وحدة الدولة ، ما دام مصدر التشريع واحداً⁽¹⁾، فوحدة السلطة التشريعية هى الفيصل فى وصف الدولة بأنها دولة موحدة .

(1) فقد تصدر الدولة تشريعات وتنص على عدم سريانها على أجزاء معينة من إقليم الدولة ، وأيضاً قد تصدر تشريعات وتنص على سريانها فى جزء معين من إقليمها دون باقى الإقليم ، وهذا الأمر لا يؤثر على وحدة الدولة وكونها دولة بسيطة .
ويحدث هذا الأمر غالباً فى حالة اندماج أقاليم مختلفة فى دولة واحدة أو اندماج دولتين لتكوين دولة موحدة ، إذ يحرص المشرع على الإبقاء على بعض التشريعات التى كانت سارية فى تلك الأقاليم قبل حصول الاندماج لارتباطها بتقاليد وعادات سكانه . وقد تحققت هذه الظاهرة فى المملكة المتحدة (بريطانيا) التى تكونت من انضمام الأجزاء المختلفة من الجزر البريطانية إلى إنجلترا على فترات مختلفة كان أخيرها أيرلندا الشمالية . وقد عرفت مصر هذه الظاهرة قديماً ، إذ كانت سيناء مستثناء من بعض التشريعات وتحكمها قوانين خاصة ، كما كان العربان مستثنون من الخضوع لبعض القوانين العامة ، مثل قوانين الخدمة العسكرية ، كما تحققت هذه الظاهرة بشكل واضح حينما قامت الوحدة بين مصر وسوريا ، فقد احتفظ كل إقليم منهما بكثير من التشريعات التى كانت سارية فيه ، على الرغم من أن الجهاز التشريعى فى الإقليمين أصبح واحداً بمقتضى الوحدة .

ونتيجة لبساطة التنظيم الدستوري والسياسي للدولة الموحدة ،
وتناسبه مع الدول ذات الشعوب المتجانسة ، فقد ذاع وانتشر في معظم
دول العالم ومنها جمهورية مصر العربية

المطلب الثاني

الدول المركبة أو المتحدة⁽¹⁾

الدولة المركبة أو المتحدة التي تتألف من دولتين فأكثر اتحدت
من أجل تحقيق أهداف مشتركة مع خضوع الدول الداخلة فى الاتحاد
لسلطة مشتركة ، ويتم توزيع سلطات الحكم فى الدولة المركبة على
الدول المكونة لها تبعاً لنوع الاتحاد الذي يربط بينها
ويختلف نوع الاتحاد ضعفاً وقوة بحسب درجة توزيع السلطة
السياسية بين دولة الاتحاد والدول المكونة لهما ، والأشكال التي يتخذها
الاتحاد تتدرج ضعفاً وقوة على النحو التالي الاتحاد الشخصي فالحقيقي
أو الفعلى ، فالاستقلالى ، وأخيراً المركزي أو الفيدرالى ، وسوف نتناول
كل منها بشئ من التفصيل .

الفرع الأول

الاتحاد الشخصي

وهو اتحاد بين دولتين أو أكثر تحت عرش واحد ، مع احتفاظ كل
دولة بكامل سيادتها الداخلية والخارجية على السواء ولا يبد مظهر
الاتحاد إلا في شخص رئيس الدولة .

(1) يراجع في تفصيل ذلك د/ ماجد راغب الحلو : النظم السياسية ، ص 118 وما بعدها – د/ فؤاد

العطار : النظم السياسية ، 1 / 183 وما بعدها .

وهذا الاتحاد لا ينشئ شخصاً دولياً جديداً ، ولا يمس السيادة الداخلية أو الخارجية للدول المكونة له .

ويحدث هذا النوع من الاتحادات عادة نتيجة حادث عارض كمصادفة اجتماع حق وراثه عرش بين دولتين فى أسرة ملكية واحدة أى ينتج هذا الاتحاد من أيلولة عرش دولتين مستقلتين إلى ملك أو إمبراطور واحد ، كما حدث عندما تولى ملك هولندا حكم لكسمبورج عام 1815م ، كذلك يتحقق هذا الاتحاد عن طريق الانتخاب أو الاتفاق ، كما حدث عندما تولى بوليفار رئاسة الجمهورية فى كل بيرو عام 1813م ، وكولومبيا عام 1814م ، وفنزويلا عام 1816م بأمريكا الجنوبية .

والاتحاد الشخصي يعد أضعف أنواع الاتحادات ، لذلك لا يستمر طويلاً ، وعادة ينتهى بزوال حالة الرئاسة المزدوجة ، كما حدث عندما تولت الملكة فيكتوريا عرش بريطانيا عام 1837م حيث انتهى اتحادها مع هانوفر لأن قانونها يحرم تولى الإناث العرش ، كما قد ينتهى الاتحاد الشخصي بضم إحدى الدولتين للأخرى ، كما حدث عندما ضمت بلجيكا الكونغو عام 1907م ، فانقضى الاتحاد الشخصي الذى كان الملك ليوبولد قد أقامه منذ عام 1885م⁽¹⁾، ويلاحظ أن هذا الاتحاد ليس له وجود الآن .

خصائص الاتحاد الشخصي

ويتسم الاتحاد الشخصي بعدة سمات منها :

(1) يراجع د/ ماجد راغب الحلو : النظم السياسية ، ص 118 ، 119 .

- 1- تكون لكل دولة شخصيتها الدولية ، فتكون لها سياستها الخاصة وتمثيلها الدبلوماسي الخاص ومعاهداتها الخاصة ، غير أن الواقع أثبت أن وحدة رئيس الدولة تؤدي عملاً إلى توحيد السياسة وتوحيد أشخاص الممثلين الدبلوماسيين للدول الداخلية في الاتحاد ، دون أن يعتبروا ممثلين للاتحاد ، بل مبعوثين لكل دولة على حدة بمعنى، أنهم يمارسون اختصاصهم تارة باسم دولة وتارة باسم دولة ثانية من دول الاتحاد (1).
- 2- إن لكل دولة جنسيتها التي تربطها برعاياها ، ومن ثم فإن رعايا كل دولة يعتبروا من الأجانب بالنسبة للدول الأعضاء الأخرى في الاتحاد.
- 3- لا يمارس رئيس الاتحاد سلطته بوصفه رئيساً لدولة الاتحاد ، وإنما يمارس سلطته بوصفه رئيساً لكل دولة عضو في الاتحاد ، وبذلك تتعدد صفاته وفقاً لتعدد تصرفاته.
- 4- إن كل دولة تعتبر أجنبية في مواجهة الدولة الأخرى العضو في الاتحاد ، ومن ثم فقد تقوم بينها معاهدات أو اتفاقيات كما قد تنشأ بينها حروب .
- 5- إن تصرفات كل دولة تلزمها وحدها ، فلا تجاوزها إلى غيرها من دول الاتحاد ، ذلك أن كل دولة تحتفظ بنظامها السياسي ، فيكون لها دستورها الخاص وبرلمانها الخاص وحكومتها الخاصة وجيشها الخاص.

(1) يراجع تفصيلاً : د/ ثروت بدوي : النظم السياسية النظرية العامة 1 / 61 .

الفرع الثاني

الاتحاد الحقيقي أو الفعلي

وهو اتحاد دولتين أو أكثر - بصفة دائمة - تحت رئاسة رئيس واحد ، وتحفظ كل دولة بسيادتها الداخلية ودستورها وتشريعها وحكومتها ونظامها السياسي الخاص ، أما فيما يتعلق بالسيادة الخارجية فتكون لدولة الاتحاد ، حيث تظهر دولة جديدة هي دولة الاتحاد يكون لها وحدها التحدث باسم الاتحاد مع المجتمع الدولي ومن ثم فإن الدول الأعضاء في الاتحاد يجب عليهم التقيد بكافة التصرفات التي تجريها دولة الاتحاد كإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية ، وإعلان الحرب ، وفي حالة قيام حرب بين الدول الأعضاء في هذا الاتحاد لا توصف بأنها حرب دولية ، ولكن توصف بأنها حرب أهلية .

وعلى ذلك فالمعيار الذي يميز الاتحاد الحقيقي عن الاتحاد الشخصي هو انقضاء الشخصية الدولية للدول المكونة له حيث تذوب في شخصية الاتحاد الذي يصبح نائباً عنها في تصريف الشؤون الخارجية ، وتكون أعماله ملزمة لهما .

خصائص الاتحاد الحقيقي

ومما سبق يتضح لنا أن الاتحاد الحقيقي أو الفعلي يتسم بعدة خصائص منها:

1- ظهور شخصية دولية جديدة هي دولة الاتحاد تنضم فيها الدول الأعضاء التي تفقد شخصيتها الدولية ولا يبقى في المجال الدولي إلى

دولة الاتحاد فقط التي يكون لها الحق وحدها في التحدث باسم كل الأعضاء مع المجتمع الدولي وتصرفاتها تكون ملزمة لهم جميعاً .

2- على الرغم من أن الدول الأعضاء تفقد شخصيتها الدولية إلا أن لها التصرف في شئونها الداخلية وتنظم سلطات كيفما تشاء، فيكون لها سلطتها التشريعية والتنفيذية والقضائية المستقلة .

3- الاتحاد الحقيقي ينشئ رابطة حقيقية ودائمة بين الدول الأعضاء لا ترتهن بشخص رئيس الدولة . ومن أمثلة هذا الاتحاد اتحاد السويد والنرويج من 1815 – 1905م⁽¹⁾، واتحاد النمسا والمجر من 1867 – 1918م⁽²⁾، واتحاد الدانمارك وأيسلندا من 1918م – 1944م ، وقد حدث في العصر الحديث قيام اتحاد فعلى بين هولندا أو أندونيسيا ، بمقتضى اتفاق بين الدولتين في لاهاي عام 1949م ، ولكن هذا

(1) نشأ هذا الاتحاد على إثر هزيمة نابليون ، مكافأة لملك السويد على مجهوده الحربي مع الحلفاء . ففي 14 يناير 1814م انسخت النرويج عن الدنمارك وأعطيت لملك السويد ، ثم أقر مؤتمر فيينا عام 1815م اتحاد السويد والنرويج اتحاد حقيقياً على أن يكون ملك السويد ملكاً للنرويج ، مع احتفاظ كل منهما بسيادتها الداخلية دون الخارجية ، وبقي الاتحاد قائماً حتى عام 1905م ، حيث تم الانفصال بينهما في معاهدة استوكهولم في 26 أكتوبر من نفس العام .

(2) يعد هذا الاتحاد خير نموذج للاتحاد الحقيقي ، وقد تم وفقاً لاتفاق أبرم بين الدولتين في عام 1867م ، واتخذ اسم إمبراطورية النمسا والمجر ، وقد اختفى هذا الاتحاد بهزيمة النمسا والمجر في الحرب العالمية الأولى ، وتمزيق أجزائه بين تشيكوسلوفاكيا وإيطاليا ورومانيا وبولندا ، ثم تقسيم الباقي إلى دولتين النمسا والمجر .

الاتحاد انفرط عقده بعد قيامه بفترة وجيزة وانفصلت الدولتان عن بعضهما (1) .

الفرع الثالث

الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي (الكونفيدرالي) (2)

وهو اتحاد دولتين أو أكثر على نحو تحتفظ كل منهما بسيادتها في الداخل والخارج ، بهدف تحقيق مصالح مشتركة ومبادئ معينة يتم الاتفاق عليها في معاهدة تبرمها هذه الدول وتشرف على تنفيذها هيئة مشتركة تسمى الجمعية العامة أو المؤتمر ، وتضم هذه الهيئة ممثلين للدول الأعضاء ، يعبرون عن رأى الدول التى يمثلونها ، وتصدر القرارات فيها بالإجماع ، وتعد نافذة بعد موافقة الدول الأعضاء عليها . وعلى ذلك يقوم هذا النوع من الاتحاد بهدف تنظيم بعض المصالح المشتركة بين الدول الداخلة فيه سواء تعلقت هذه المصالح بالشئون الداخلية أو الخارجية .

ويترتب على ذلك أنه فيما عدا المصالح المشتركة التى تضمنتها الاتفاقية أو المعاهدة بين دول هذا الاتحاد تظل كل دولة محتفظة بكامل سيادتها الداخلية والخارجية ، كما يترتب على ذلك أيضاً تعدد الأنظمة السياسية وتعدد الجنسيات ، وتبادل التمثيل الدبلوماسي بين هذه الدول ،

(1) راجع في ذلك د/ محمد كامل ليله : النظم السياسية - الدولة والحكومة ، ص 113 ، هامش ص 112 .

(2) يراجع د. / فؤاد محمد النادي : النظم السياسية ، ص 204 وما بعدها - د/ ماجد الحلو : النظم السياسية ، ص 119- د/ فتوح محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، ص 21 وما بعدها .

كما يجوز لكل دولة من دول الاتحاد أن تبرم اتفاقيات دولية مع دول الاتحاد أو غيرها من الدول والمنظمات الدولية الأخرى شريطة ألا تتعارض هذه الاتفاقيات مع المصالح المشتركة التي التزمت بها الدولة تجاه الدول الأعضاء في الاتحاد .

والإتحاد الاستقلالى بهذا المعنى يقع في مرتبة وسطى بين الإتحاد الشخصى الذى يحفظ للدول الأعضاء كامل شخصيتها وسيادتها الداخلية والخارجية، وبين الإتحاد الحقيقى الذى يفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية ويقيم شخصية جديدة واحدة في المجال الدولى هى شخصية الإتحاد . ومن ثم فإن الإتحاد الاستقلالى يعد أقوى من الإتحاد الشخصى الذى يقع فقد بمجرد الإتحاد بين الدول الأعضاء في شخص رئيس الدولة كما أنه يقيم رابطة أضعف من الرابطة التى يقيمها الإتحاد الحقيقى الذى تذوب معه الشخصية الدولية للدول الأعضاء وتنتقل إلى دولة الإتحاد . والإتحاد الاستقلالى هو مجرد اتفاقية أو معاهدة دائمة بين الدول الأعضاء بقصد تحقيق مصالح وأغراض مشتركة، لذا لا يعد دولة فوق الدول الأعضاء ، فالمؤتمر الذى يمثل الإتحاد هو مجرد مؤتمر سياسى أو هيئة استشارية تنحصر مهمتها في رسم سياسية مشتركة تدير عليها الدول الأعضاء، ولا تصبح ملزمة إلا إذا أقرتها حكومات هذه الدول . وكما قلنا أن قرارات هذه الهيئة تصدر بإجماع الآراء ، ومع ذلك فقد يتم الاتفاق على الاكتفاء بالأغلبية عند إصدار القرارات ، مع الاعتراف للدول المعارضة بالحق في الانفصال الذى

يصح لكل دولة استعماله ولو لم ينص عليه صراحة في المعاهدة التى
أنشأت الاتحاد .

وفى الحقيقة إن وجود حق الانفصال هذا يقلل من أهمية هذا
الاتحاد ويضعف من مركزه ويجعله عرضة للتفكك فى أى وقت .

ومن أمثلة هذا الاتحاد اتحاد دول أمريكا الشمالية الذى بدأ
عام 1876م ، واستمر حتى عام 1886م ، ثم تحول بعدها
من اتحاد استقلالى إلى اتحاد أقوى منه وهو الاتحاد المركزى أو
الفيدرالى ، وكذلك الاتحاد السويسرى الذى بدأ عام 1815م ،
وانتهى عام 1848م ، بالتحول إلى اتحاد مركزى أيضاً ، ومن
أمثلة الاتحادات الاستقلالية فى العالم العربى ، جامعة الدول
العربية ، حيث أبرم الميثاق بين كل من سوريا وشرق الأردن
والعراق والسعودية ولبنان ومصر واليمن وتم التصديق عليه
وبدأ فى تنفيذه اعتباراً من 10 مايو 1945م . والملاحظ أن هذا
النوع من الاتحادات لا يعمر طويلاً ، فإما أن ينتهى بتحوله إلى
اتحاد مركزى كما فى الاتحاد السويسرى ، واتحاد دول أمريكا
الشمالية ، أو ينحل بسقوط الاتفاقية التى قام عليها كما حدث
بالنسبة للاتحاد الجرمانى الذى أنشأ بمقتضى معاهدة أبرمت فى
فيينا عام 1815م ، وضمت دول أوربا الوسطى ، وانتهى عام
1866م .

خصائص الاتحاد الاستقلالى (الكونفيدرالى)

يتسم الاتحاد الاستقلالى بعدة سمات منها :

- 1- تحتفظ كل دولة من الدول الأعضاء في هذا الاتحاد بكامل سيادتها الداخلية والخارجية ، حتى أن رعايا كل دولة يعتبرون من الأجانب بالنسبة للدول الأعضاء في الاتحاد .
- 2- وجود هيئة تسمى بالجمعية أو المؤتمر تتولى مباشرة اختصاصات الاتحاد تضم ممثلين عن كل الدول الأعضاء في الاتحاد ، وتصدر قراراتها بالإجماع عادة.
- 3- قرارات الاتحاد لا تكون نافذة من تلقاء نفسها ، بل يلزم لها موافقة حكومات الدول الأعضاء ، حتى تكون ملزمة لعدم وجود جهاز تنفيذي لدولة الاتحاد.
- 4- الاتحاد التعاهدى لا يعد دولة فوق الدول ، ولكنه مجرد اتفاق دولى بقصد تحقيق مصالح وأغراض مشتركة .
- 5- حق الانفصال من الاتحاد مكفول لكل الدول الأعضاء ، حتى ولو لم ينص صراحة في المعاهدة على ذلك .
- 6- ليس للاتحاد جنسية موحدة بل يحتفظ رعايا كل دولة بجنسيتهم ، والحرب التى قد تنشب بين الدول الأعضاء تعد حرباً دولية وليست أهلية.

الفرع الرابع

الاتحاد المركزي أو الفيدرالي (1)

كما ذكرنا سلفاً أن الاتحادات بين الدول تتفاوت قوة وضعفاً حسب رغبة الدول في تقوية روابط التعاون من أجل تحقيق مصالح وأغراض مشتركة ، ويعد الاتحاد الفيدرالي أقوى هذه الاتحادات لأن الدول أو الولايات الأعضاء فيه تضحى بكامل سيادتها الخارجية وجزء من سيادتها الداخلية لصالح دولة الاتحاد ، وكل ذلك من أجل تحقيق قدر أكبر من الرفاهية والتقدم ، لإيمان هذه الدول بأن في الاتحاد دائماً قوة .

فالاتحاد الفيدرالي يتكون من عدد من الدويلات تندمج معاً لينشأ عن هذا الاندماج دولة واحدة تفنى بها الشخصية الدولية لهذه الدويلات الأعضاء ، ويصبح لدولة الاتحاد السلطة على حكومات الدول الأعضاء وعلى رعايا تلك الدول، ويترتب على هذا الاتحاد فقدان الدول الأعضاء لسيادتها الخارجية مع الاحتفاظ بمعظم سيادتها الداخلية ، حيث يكون لكل دولة بين الدول الأعضاء دستورها وقوانينها الخاصة بها ومجالسها النيابية وحكومتها وسلطتها القضائية والتشريعية .

ويترتب على هذا الاتحاد عدة نتائج أهمها :

(1) يراجع في ذلك د. / فؤاد محمد النادي : النظم السياسية ، ص 209 وما بعدها - د/ ماجد الحلو : النظم السياسية ، ص 120 وما بعدها - د/ فتوح محمد عثمان : النظم السياسية القانون الدستوري ، ص 23 وما بعدها .

- 1- تفقد الدول الأعضاء شخصيتها الدولية ، وتظهر شخصية دولة الاتحاد ، التي يكون لها وحدها حق التعامل مع المجتمع الدولي ، كالتمثيل الدبلوماسي والقنصلي وإعلان الحرب والسلم وإبرام المعاهدات .
- 2- جميع رعايا الدول الأعضاء يتنازلون عن جنسياتهم ويحملون جنسية دولة الاتحاد .
- 3- لدولة الاتحاد سلطان مباشر على رعايا الدول الأعضاء واختصاصات تكفل تنفيذ القرارات التي تتخذها بمقتضى سلطتها دون حاجة إلى الالتجاء للدول الأعضاء لتنفيذ تلك القرارات لأن دولة الاتحاد لها جهازها التنفيذي الخاص بها .
- 4- يكون لدولة الاتحاد دستورها الخاص بها وسلطة تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن الدول الأعضاء .
- 5- نظراً لأن الدول الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي تحتفظ بمعظم سيادتها الداخلية ، يكون لكل ولاية دستورها الخاص بها الذي ينظم شئونها حسب ظروفها ، وكذلك يكون لها سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية مستقلة عن سلطات دولة الاتحاد . وهذا ما يجعل الاتحاد الفيدرالي أقوى أنواع الاتحادات لذلك نوليها أهمية خاصة ونتناول الأحكام المتعلقة به في النقاط التالية:

نشأة الاتحاد الفيدرالي:

ينشأ الاتحاد المركزي أو الفيدرالي بأحد أسلوبين هما :

الأسلوب الأول: الانضمام: يمثل أسلوب انضمام عدة دول مستقلة إلى بعضها البعض الأسلوب الغالب في تكوين أو إنشاء الاتحاد الفيدرالي ، وهو يعني انضمام ، أو اجتماع عدة دول مع بعضها البعض، وبهذا الأسلوب تكون الاتحاد المركزي السويسري عام 1848م ، والاتحاد الأمريكي (الولايات المتحدة الأمريكية) عام 1787م ، واتحاد ألمانيا ، واستراليا ، وكندا ، والإمارات العربية المتحدة عام 1971م .

الأسلوب الثاني: الانفصال: الأسلوب الثاني الذي ينشأ به الاتحاد الفيدرالي هو أسلوب الانفصال ، وهو انقسام دولة موحدة أو بسيطة إلى عدة دويلات أو ولايات ، وعلى الرغم من هذا الانقسام إلا أنها ترغب في الاستمرار معاً مرتبطة ببعضها ولكن في صور اتحاد مركزي أو فيدرالي ، حيث يعطى لها الأخيرة قدراً من الاستقلال في تدبير شئونها الداخلية .

وبهذا الأسلوب نشأ الاتحاد المركزي في روسيا بعد قيام الثورة البلشفية ، ودول أمريكا اللاتينية ، كالمكسيك والبرازيل والأرجنتين(1).

(1) للمزيد من التفصيل راجع د/ عثمان خليل : القانون الدستوري ، ص 76 .

كيفية توزيع الاختصاصات بين الحكومة الاتحادية والحكومات المحلية:

يمكن حصر طرق توزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد والولايات الأعضاء في ثلاث طرق على النحو التالي (1):

الطريقة الأولى

حصر اختصاصات كل من الدول الاتحادية والولايات حيث يعمد الدستور الاتحادي إلى تحديد اختصاصات الدولة الاتحادية والولايات على سبيل الحصر . وهذه الطريقة معيبة لان المشرع الدستوري لا يستطيع الإلمام بكل الحالات والتفاصيل التي تعرض عند التطبيق , حيث يمكن أن يسفر التطبيق عن وجود مسائل لم تكن معروفة عند وضع الدستور الاتحادي , فضلا عن أنه قد تكون هناك مسائل ينظر إليها عند وضع الدستور على أنها من صميم اختصاص الولايات , وبعد فترة بنظر لهذه المسألة نفسها على إنها متعلقة بمصلحة دولة لاتحادن لذلك لم تأخذ الدساتير الاتحادية بهذه الطريقة نظرا لكثرة تعديل الدستور

الطريقة الثانية

وفي هذه الطريقة يكتفي الدستور بحصر المسائل التي تكون من اختصاص الدولة الاتحادية , ويترك ما عد ذلك لاختصاص الولايات ومن ثم يكون اختصاص الولايات هو الأصل العام , واختصاص الدولة الاتحادية هو الاستثناء , بمعنى إن الولايات

(1) يراجع د/صلاح الدين فوزي : النظم السياسية ، مكتبة الجلاء المنصورة - 1983 - 1984 م .

ص 181 وما بعدها .

تختص بكافة المسائل التي لم ينص عليها الدستور الاتحادي صراحة وتحقق هذه الطريقة رغبة الدول الداخلية في هذه الاتحادات في المحافظة على أكبر قدر من استقلالها الذاتي. وهذه الطريقة هي التي اتبعتها الدستور الكندي في مادته 91، والدستور الإماراتي في مادتيه 123 ، 124 ، ودستور جنوب إفريقيا في مادته 85 .

الطريقة الثالثة

في هذه الطريقة يتجه دستور الدولة الاتحادية إلى تحديد المسائل التي تدخل في اختصاص الولايات على سبيل الحصر ، ويترك ما عداها لدولة الاتحاد ، أي أن الدستور الاتحادي في هذه الطريقة يترك جميع الاختصاصات لدولة الاتحاد فيما عدا الاختصاصات التي نص عليها على سبيل الحصر ، ومن ثم يكون اختصاص دولة الاتحاد عاماً وموسعاً ، بينما يكون اختصاص دولة الاتحاد استثنائياً ومحدوداً .

وهذا الأسلوب يؤدي إلى تقوية دولة الاتحاد على حساب الولايات ، لذلك لم تلق هذه الطريقة رواجاً مثل سابقتها ، غير أن بعض الاتحادات استخدمت هذه الطريقة نظراً لظروف نشأت الاتحاد ، ومن أمثلة هذه الدساتير الدستور الألماني الصادر في 1871 م في مادته الرابعة ، وكذلك دستورها الصادر في 1919م في مواده من السادسة حتى العاشرة ، والدستور النمساوي الصادر في 1920م في مادته الخامسة عشر وهذه هي الطريقة

المتبعة في دستور الولايات المتحدة الأمريكية في التعديل الخامس لهذا الدستور (1).

هذه هي الطرق المختلفة لتوزيع الاختصاصات بين دولة الاتحاد والولايات يضاف إلى ذلك أن بعض الدساتير الاتحادية قد تنص في بعض الأحيان على بعض المسائل المشتركة بين دولة الاتحاد والولايات بعد حصر اختصاصات كل منهما ، ويكون القصد من جعل الاختصاص بهذه المسائل شركة بينهما تحقيق أغراض معينة منها تمكين الولايات من التصرف مع إخضاعها لنوع من الرقابة الاتحادية كضرورة الحصول على موافقة دولة الاتحاد قبل التصرف في أمر معين، أو يكون الغرض منها أن تتولى دولة الاتحاد وضع الأسس العامة التي تحكم هذه المسائل وتترك التفاصيل ووسائل التطبيق لكل ولاية بما يناسب ظروفها . وهذا المنهج يحقق رغبة الدول الداخلة في هذا الاتحاد وكذلك المحافظة على قدر من استقلالها تجاه سلطات الاتحاد (2).

سمو الحكومة الاتحادية(3)

على الرغم من أن سلطات دولة الاتحاد تتوقف اتساعاً وضيقاً على طريقة نشأت الاتحاد الفيدرالي كما ذكرنا سلفاً إلا أن السلطة

(1) راجع د / صلاح الدين فوزي : النظم السياسية ، ص 182 .

(2) د./ فؤاد محمد النادى : النظم السياسية ، ص 213 ، 214 .

(3) يراجع فى ذلك د. / فؤاد محمد النادى : النظم السياسية ص 214 وما بعدها .

الاتحادية تتبوأ مكانة سياسية أسمى من مكانة الولايات ، ويظهر هذا السمو فيما يلي :

1- عندما تتعارض قوانين الولايات مع قوانين دولة الاتحاد يقدم العمل بقوانين دولة الاتحاد ، فتطبق داخل الولاية لأنها الأساس.

2- إذا حدث نزاع بين دولة الاتحاد وإحدى الولايات أو بين الولايات فيما بينها سلطات دولة الاتحاد هي التي تختص بالفصل في هذا النزاع .

3- إذا كان من الجائز أن يتعارض دستور ولاية مع دستور ولاية أخرى فإنه من غير الجائز أن يتعارض دستور إحدى الولايات مع دستور دولة الاتحاد ، لأنه يجب على كل ولاية أن تتقيد بدستور دولة الاتحاد عند وضع دستورها ، وإذا حدث هذا التعارض يغلب دستور دولة الاتحاد لأنه الأصل .

4- كما يظهر سمو دولة الاتحاد في حالة الظروف الاستثنائية كحالة الحرب والأزمات ، حيث يخول لها سلطات استثنائية تتسع بموجبها اختصاصات دولة الاتحاد على حساب اختصاصات الولايات .

5- وأخيراً يبدو سمو دولة الاتحاد في حالة تعقد الحياة الاجتماعية والاقتصادية ، حيث تتسع سلطات دولة الاتحاد على حساب سلطات الدويلات الأعضاء

انتهاء الاتحاد الفيدرالي (1)

ينتهي الاتحاد الفيدرالي كما نشأ بإحدى طريقتين :

الطريقة الأولى: الانفصال: ووفق هذه الطريقة ينتهى الاتحاد الفيدرالي بانهيار هذا الاتحاد وتفككه وتحويله إلى دول بسيطة أو مستقلة كما حدث في الاتحاد السوفيتي السابق ، والاتحاد اليوغسلافي ، حيث استقلت الدول الداخلة فيهما وأصبحت دولاً مستقلة .

الطريقة الثانية: الاندماج: وفق هذه الطريقة ينتهى الاتحاد الفيدرالي بتحويله من دولة مركبة أو متحدة اتحاداً فيدرالياً إلى دولة موحدة أو بسيطة.

هذان هما الطريقتان اللتان ينتهي بهما الاتحاد الفيدرالي وهما نفس الطريقتان اللتان ينشأ بهما .

تقدير الاتحاد الفيدرالي

عادة ما تواجه الدول الكثير من المشاكل والصعوبات الاقتصادية والسياسية والعسكرية عندما تكون فرادى ، وتعجز إمكانياتها الذاتية المتاحة عن مواجهة الأخطار المحدقة بها والتي يتصدرها خطر التدمير الشامل الذى يمكن أن ينجم عن نشوب حرب عالمية ثالثة ، بالإضافة إلى ازدياد الهوة السحيقة بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة علمياً ، مما أدى إلى سلوك سبيل الاتحادات بصفة عامة ، والاتحادات الفيدرالية بصفة خاصة

(1) يراجع د. / فؤاد محمد النادى : النظم السياسية ، ص 215.

لمواجهة هذه التحديات من خلال سلطة مركزية عليا قادرة على سد الحاجات اللامتناهية للدول الأعضاء .

ويعد الاتحاد الفيدرالي أنسب الاتحادات وأكثرها ملائمة لتلبية هذه الحاجات ، بسبب استقراره وثباته النابع من المزايا العديدة التي لا تتوافر لغيره من الاتحادات الأخرى .

وعلى أية حالة فإن الاتحاد الفيدرالي مثله مثل أى نظام وضعى له مميزات ، كما أن له عدة عيوب، و فيما يلي نلقى الضوء عليهما .

أ - مميزات الاتحاد الفيدرالي

يتميز الاتحاد الفيدرالي بعد ميزات منها :

1- التمتع بمكانة دولية مرموقة ، بفضل ما يتمتع به من قدرات اقتصادية وسياسية وعسكرية ناتجة عن تكامل أعضائه واتحادهم ، مما يسهل مهمته في النهوض بمستوى شعوبه وحسم المشاكل الكبرى التي لا تستطيع أية دولة حلها منفردة .

2- القدرة على التنسيق والموازنة بين الرغبة في الاستقلال والاتحاد ، حيث يمنح الولايات قدراً من الاستقلال في إدارة شئونها الداخلية تحقيقاً للديمقراطية المثلى في ممارسة مهام الحكم ، ويحتفظ لنفسه بجزء من الاختصاصات ليحافظ من خلالها على تحقيق المصلحة العامة لكل الولايات الأعضاء في الاتحاد .

3- يتميز الاتحاد الفيدرالي عن غيره من الاتحادات الأخرى بالاستقرار النسبي والقدرة على الثبات ، حيث يمثل أسلوباً مثالياً في إدارة كافة الشؤون الخارجية لمجموع الدويلات ، فضلاً عن إدارة جزء من الشؤون الداخلية ذات الأهمية المشتركة بينهما ، مع مراعاة الاختلاف القائم فيما بينهما من حيث المساحة والجنس البشري والإمكانيات المتاحة .

4- تعدد الأنظمة الدستورية والتشريعية في الدولة الاتحادية يكفل إمكانيات المفاضلة بين هذه النظم واختيار أنسبها للتطبيق في الولايات ذات الخبرة المحدودة في تسيير شؤونها المختلفة ، وتجنب تطبيق الأنظمة غير الصالحة

5- وأخيراً يعمل الاتحاد الفيدرالي على تخليص الولايات من شبح الحرب المدمرة الذي يتهدها ، أي أن الاتحاد المركزي يشبع حاجتها إلى الأمن من خلال وجود السلطة الاتحادية القادرة على تسخير وتعباً قوى الدولة للقضاء على هذا الخطر المحدق .

ب . عيوب الاتحاد الفيدرالي

على الرغم مما يتصف به الاتحاد الفيدرالي من ميزات فإنه يوجه إليه جملة من العيوب نجملها فيما يلي :

1- تحميل الدولة والأفراد نفقات مالية باهظة بسبب تعدد أجهزة الدولة القائمة على تدبير شؤونها في مختلف الولايات الأعضاء فيه .

2- تعدد السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية في هذا الاتحاد يؤدي إلى صعوبة وعرقلة سير المعاملات الداخلية بين الدويلات الأعضاء ، فضلاً عن ائقال كاهل القضاء الإتحادي بأعباء المنازعات والخصومات اللامتناهية الناشئة عن تداخل الاختصاصات بين الدويلات بعضها مع بعض ، وبين الدويلات والدولة الاتحادية .

3- وأخيراً قد يؤدي الاتحاد الفيدرالى إلى وجود صراع أبدي لا يهدأ بين الدولة الاتحادية والدويلات الأعضاء ، يتعلق بمظاهر السيادة الداخلية ، إذ يحاول كل جانب الاستئثار بأكبر قدر ممكن من هذه السيادة .

وعلى الرغم من هذه الانتقادات التى تستطيع دولة اليوم التغلب عليها بما تتمتع به من إمكانيات وطاقات ، فإن الاتحاد الفيدرالى يعد الوسيلة الناجحة التى تصبوا إلى إتباعها الشعوب والدول الراغبة في التقارب والتعاون بضغط من مصالحها السياسية والاقتصادية ، وبدافع من أمانها القومية .

الفرق بين الاتحاد الفيدرالى والاتحاد التعاھدى أو الاستقلالى (الكونفيدرالى) (1):
هناك عدة فروق بين الاتحاد الفيدرالى والاتحاد التعاھدى نابعة من طبيعة كل منهما المختلفة عن الآخر نوجزها فيما يلي :

(1) يراجع د. فؤاد محمد النادى : النظم السياسية ، ص 216 . وما بعدها - د/ نعمان الخطيب : الوجيز فى النظم السياسية ص100 وما بعدها - د / صلاح الدين فوزى : النظم السياسية ، ص 185 وما بعدها .

1- الاتحاد التعاهدى لا يعتبر دولة تضم بين جنباتها الدويلات الأعضاء بعكس الحال في الاتحاد المركزي فإنه دولة على الصعيدين الدولي والداخلى .

2- الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدى لا يعد دولة فوق الدول ، حيث تحتفظ فيه كل دولة بكامل سيادتها الخارجية والداخلية فيما عدا بعض المسائل التى ينظمها المؤتمر أو الجمعية العامة للدول الأعضاء ، أما الاتحاد المركزي أو الفيدرالى فإن الشخصية الدولية للدويلات تذوب في شخص دولة الاتحاد التى يكون لها وحدها حق التعامل مع المجتمع الدولي، فالدويلات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالى تفقد شخصيتها الدولية .

3- الاتحاد الاستقلالي ينشأ بمقتضى معاهدة تضم الدول الأعضاء ويترتب على ذلك أن أية تعديلات تطرأ على هذه المعاهدة لا بد أن تكون بموافقة كل الدول الأعضاء . أما الاتحاد الفيدرالى فإنه يستند إلى عمل قانوني داخلى وهو الدستور ، ومن ثم يمكن تعديل الدستور الاتحادي دون اشتراط موافقة جميع الولايات الأعضاء في الاتحاد ، كما لا يجوز للولايات التى تعارض التعديل أن تطلب الانفصال من الاتحاد .

4- الانفصال حق مقرر لكل دولة داخلية في الاتحاد الاستقلالي (1)، بينما ذلك مرفوض في الاتحاد الفيدرالي ، وقد قررت ذلك صراحة المحكمة العليا في أمريكا عقب الحرب الأهلية بقولها : " عندما

(1) راجع نص المادة 18 من ميثاق جامعة الدول العربية .

صارت تكساس إحدى الولايات المتحدة الأمريكية دخلت في علاقات لا تفسخ لقد كان انضمامها نهائياً لا مجال لإعادة النظر فيه أو فسخه " (1) .

5- تتولى اختصاصات الاتحاد التعاهدى وتحقيق أهدافه هيئة مشتركة تسمى جمعية أو مؤتمر أو مجلس الاتحاد تضم ممثلين عن الدول الأعضاء وتأخذ قراراتها عادة بالإجماع ولا تكون نافذة إلا بموافقة حكومات الدول الأعضاء .

أما الاتحاد الفيدرالي فهو دولة مكتملة الأركان لديه سلطته التشريعية والقضائية وجهازه التنفيذي الذي يقوم بتنفيذ قرارات الاتحاد دون التوقف على موافقة حكومات الولايات .

6- الحرب التى تنشأ بين الدول الأعضاء في الاتحاد الاستقلالي تكون حرب دولية تخضع لقواعد القانون الدولي ، أما الحرب التى تنشأ بين الولايات في الاتحاد الفيدرالي تكون حرب أهلية أو داخلية تخضع للقانون الداخلي .

7- يحتفظ رعايا كل دولة من دول الاتحاد الاستقلالي بجنسية دولتهم ويعتبرون أجانب بالنسبة للدول المتعاهدة . أما في الاتحاد الفيدرالي فجميع الأفراد يتمتعون بجنسية واحدة هى جنسية دولة الاتحاد .

8- يوجد في الاتحاد الاستقلالي نظام المجلس الواحد (المؤتمر والجمعية) يأخذ بقاعدة التمثيل المتساوى لكل الدول الأعضاء . أما

(1) د/ نعمان الخطيب : الوجيز فى النظم السياسية ص 99 .

في الاتحاد الفيدرالي فإن البرلمان الاتحادي فيه يتكون من مجلسين أحدهما يمثل الولايات وهو يأخذ بقاعدة التمثيل المتساوي للدول الأعضاء والمجلس الآخر هو المجلس الشعبي ، ويتكون من ممثلين عن الشعب جميعه ، ومن ثم يختلف عدد ممثلي كل ولاية في ذلك المجلس باختلاف عدد السكان في كل منها .

الباب الثاني الحكومة

تمهيد وتقسيم

الفكر الإنساني ومن داخله الفكر السياسي سلسلة متصلة الحلقات بدأها الأقدمون وتلقفها من جاء من بعدهم حتى وصل التطور إلى ما نحن عليه الآن ، وهذا التسلسل الفكرى ليس جامداً ، بل يأخذ كل أفكار الجيل السابق وينظر فيها ويبحثها على ضوء ظروفه وإمكانياته فإن رآها صالحة اعتنقها، وإلا ابتعد عنها ، وبذلك يتضاعف ميراث البشرية من ثمار الفكر الإنساني في مختلف المجالات .

ولقد توارثت الأجيال الأفكار السياسية التى خضعت لتطور الزمن والبيئة وارتقاء البشر في مجال الفكر والحضارة بصفة عامة ، فاصطبغت النظم بصفات جديدة ، وجوهر النظم الحالية وجد في الماضى ، وعبر ذلك الماضى وواصل سيره حتى وصل إلى التصور الحديث ثم الوقت الحالى .

وإذا كان التطور قد لحق الأفكار السياسية بصفة عامة ، فإنه قد لحق الحكومات وأشكالها بصفة خاصة ، فقد انهارت نظم قديمة وصروح للحكم عتيقة بسبب تقدم الوعى السياسي لدى الشعوب وإحساسها بكيانها وتمتعها بحريتها ، فعصفت بالاستبداد ومظاهره وأطاحت بالظلم وأدواته عن طريق ثورات دامية قضت على الحكام وأوهمهم واعتقادهم بأنهم السادة والشعوب هم العبيد،ولما كان موضوع دراسة هذا الباب هو الحكومة ، فإننا سوف نتناول فيه أنواع

الحكومات وأشكالها في فصل أول ، ثم الحكومة الديمقراطية في فصل ثان ، ثم نقسم الأنظمة السياسية من منظور مبدأ الفصل بين السلطات في فصل ثالث ، وفي الفصل الرابع نبين وسيلة إسناد السلطة في النظم الديمقراطية (الانتخاب) .

الفصل الأول

أنواع الحكومات في الأنظمة المختلفة (1)

تمهيد وتقسيم

قبل الحديث عن أنواع الحكومات ، يجب علينا أن نبين مدلول كلمة حكومة ، وتستخدم كلمة حكومة للتعبير عن عدة معانى :

1- قد يقصد بكلمة الحكومة الوزارة ، فيقال إن الحكومة مسئولة أمام البرلمان بمعنى أن الوزارة هي المسئولة ، كما يقال أن رئيس الحكومة هو المسئول أمام البرلمان ، يعنى أن رئيس الحكومة هو المسئول ، ويقال أيضاً أن رئيس حزب الأغلبية البرلمانية يجب أن يشكل الوزارة أى الحكومة ، وهذه المعانى لا تظهر بالطبع إلا في النظام البرلماني الذي يوجد فيه مجلس وزراء .

2- وقد تستعمل كلمة الحكومة بمعنى أوسع ، لتعنى السلطة التنفيذية ، أى السلطة التي تقوم بتنفيذ القوانين وإدارة المرافق

(1) يراجع في ذلك أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : النظم السياسية ، ص 219 وما بعدها - د/ محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية - ص 159 وما بعدها - د/ عبد الحميد متولي ود/ سعد عصفور ، ود/ محسن خليل : القانون الدستوري و النظم السياسية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، القسم الثاني ، ص 3 وما بعدها - د/ صلاح الدين فوزي : النظم السياسية ، ص 233 وما بعدها - د/ ماجد الحلو : النظم السياسية ، ص 137 وما بعدها - د / عبد المنعم محفوظ : النظم السياسية ، أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية ، دراسة مقارنة ، ط/ الأولى ، 1982م ، ص 245 وما بعدها - د/ نعمان الخطيب : الوجيز في النظم السياسية ، ط/ 1999م ، ص 195 وما بعدها - د/ محمود حافظ : الوجيز في النظم السياسية ، القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، 1976م ، ص 69 .

العامّة ، وهذا المعنى شائع الاستعمال كثيراً ، لأن السلطة التنفيذية هي التي تتصل بالجمهور اتصالاً مباشراً ومتكرراً ، فينظرون إليها بحسبانها الهيئة الحاكمة الحقيقية ، ويخصونها بكلمة حكومة. ودستور جمهورية مصر العربية الصادر في 11 سبتمبر عام 1971م، قد استعمل كلمة حكومة بهذا المعنى في المادة 135 منه حيث جاء بها : " الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم .. " .

3- كما قد يقصد بالحكومة معنى أوسع مما سبق ، فقد تطلق ويراد بها مجموع الهيئات الحاكمة والمسيرة للدولة ، وتشمل جميع السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية .

4- وأخيراً قد تطلق كلمة الحكومة ويراد بها شكل نظام الحكم في الدولة وكيفية ممارسة صاحب السيادة للسلطة العامة فيها . وقد استعمل هذا المعنى الدستور المصري الصادر في عام 1923م ، حيث نصت المادة الأولى منه على أن : "مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شئ منه ، وحكومتها ملكية وراثية ، وشكلها نيابي " فهذه المادة استعملت كلمة حكومة كما هو واضح - بمعنى نظام الحكم وهذا المعنى سيكون محل دراستنا في أواخر هذا الباب إن شاء الله تعالى.

وبعد بيان مدلول كلمة حكومة نشرع في توضيح الأشكال أو الأنواع المختلفة للحكومات ، حيث تتعدد أشكال الحكومات وتتنوع حسب زاوية

النظر التي ينظر من خلالها الي هذا التقسيم ، فلو نظرنا إلى الحكومة من حيث الرئيس الأعلى نجدها تنقسم إلى حكومات ملكية وحكومات جمهورية ، ولو نظرنا إليها من حيث خضوعها وعدم خضوعها للقانون نجدها تنقسم إلى حكومات قانونية وأخرى استبدادية ، ولو نظرنا إليها من حيث تركز السيادة في يد شخص واحد أو هيئة أو موزعة على عدة هيئات نجدها تنقسم إلى حكومة مطلقة وأخرى مقيدة ، ولو نظرنا إليها من حيث مصدر السيادة في الدولة نجدها تنقسم إلى حكومة فردية وارشتراطية وديمقراطية ، والأخيرة قد تكون مباشرة أو شبه مباشرة أو نيابية ، والنيابية قد تكون برلمانية أو رئاسية أو حكومة جمعية .

ويلاحظ مما سبق، أن التقسيم الرئيسي للحكومات ينصرف إلى كونها ملكية وجمهورية أما التقسيمات الأخرى فإنها تكون داخل إطار ذلك التقسيم الرئيسي ومعنى ذلك أن الملكيات والجمهوريات قد تكون حكومات قانونية أو استبدادية مطلقة أو مقيدة فردية أو ارشتراطية أو ديمقراطية ، وعلى ذلك نقسم هذا الفصل إلى المباحث التالية :

المبحث الأول : الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية .

المبحث الثانى : الحكومة الفردية والارشتراطية والديمقراطية.

المبحث الأول

الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

تنقسم الحكومات من حيث الطريقة التي يتم بها اختيار الرئيس الأعلى للبلاد إلى حكومة ملكية وأخرى جمهورية ، وللتعريف بالحكومة الملكية والجمهورية نقسم هذا المبحث إلى المطالب الثلاثة التالية :

المطلب الأول : ماهية الحكومة الملكية والجمهورية .

المطلب الثاني : التفرقة بين الحكومة الملكية والجمهورية .

المطلب الثالث : تقدير الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية.

المطلب الأول

ماهية الحكومة الملكية والجمهورية

الحكومة الملكية هي الحكومة التي يتولى فيها رئيس الدولة منصبه عن طريق الوراثة ولمدة غير محدودة على اعتبار أن العرش حق ذاتي له بمقتضى نسبه

وقد يسمى رئيس الدولة في هذه الحكومة بالملك أو الأمير أو السلطان والأمبراطور أو القيصر . ويتخذ هذا الشخص طبقاً للتقاليد المرعية التي تتوارثها الأسرة الحاكمة ، وبمقتضاها يتحدد شخص رئيس الدولة طبقاً لترتيب محدد تنص عليه الدساتير التي تأخذ بنظام توارث العرش.

ونظام توارث العرش هو النظام الوحيد في الأنظمة غير الديمقراطية الذي نجح في أن يكون له سند شرعي في نظر الرأي العام ، بخلاف

الوسائل غير الديمقراطية الأخرى كالقهر مثلاً حيث لم يكن لهذه الوسائل والأنظمة مبررات كالنظام الملكي في توارث العرش (1) .

أما الحكومة الجمهورية : فهي الحكومة التي يتولى فيها رئيس الدولة منصبه عن طريق الانتخاب لمدة محددة .

ويستند النظام الجمهوري على فكرة المساواة بين المواطنين بحيث يكون لكل مواطن تتوافر فيه شروط تولى هذا المنصب حق الترشح له ، ويطلق على من وصل إلى هذا المنصب رئيس الجمهورية .

المطلب الثاني

الفرق بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

في الحقيقة توجد عدة فروق بين الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية تتمثل في الآتي :

أولاً: من حيث رئاسة الدولة (كيفية تقلدها ومدتها):

تختلف الحكومة الملكية عن الحكومة الجمهورية في هذا الشأن .

أ – الحكومة الملكية: يتولى الملك رئاسة الدولة عن طريق الوراثة من آباءه وأجداده باعتبارها حقاً ذاتياً لعائلته ، ومن ثم فإن مدة الرئاسة هنا غير محدودة، ولا يجوز لأية جهة أن تحول دون تولى الوريث (من عليه الدور) هذا المنصب .

ويتم تنظيم وراثة العرش بحصرها في رابطة نسب الأبوة أو الأمومة أو الاثنين معاً ، كما قد يتم تنظيم قواعد وراثة العرش عن طريق حصرها في الأبناء البكر، وعلى أية حالة فإن أمور الحكم لن تخرج أبداً

(1) يراجع في ذلك تفصيلاً أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : النظم السياسية ، ص 221 وما بعدها .

من العائلة المالكة حتى ولو خرجت من أسرة إلى أسرة أخرى ما دام أنها تدور في إطار الدم الملكي .

ومن الجدير بالذكر أن حق وراثة العرش ظهرت في تبرير مشروعيتها عدة تصورات فلسفية واجتماعية ودينية من هذه التصورات أن الحكم يعتبر من مشتقات الملكية الخاصة للحاكم ، وتأسيساً على ذلك فإنه من المتصور أن يرد عليه حق الميراث ما دام أنه يعد من الممتلكات الخاصة (1).

كما استندت الوراثة في تبرير مشروعيتها على تصور ديني، وهو ما سمي بالنظريات الثيوقراطية والتي ترى أن السلطة مصدرها الله الذي يختار الحكام فيكون هذا الحاكم هو نائب الإله على الأرض وبالتالي فيجب احترام وطاعة ممثل الإله على الأرض وبصفة خاصة في شأن انتقال السلطة لأن في ذلك طاعة للإله نفسه(2).

ب - الحكومة الجمهورية

-
- (1) يتبدى ذلك التصور بوضوح في الحديث الإذاعي للرئيس (سيكوتوري) في عام 1966م ، عقب سقوط وعزل الرئيس (نيكروما) رئيس دولة غانا ، والذي جاء فيه ، أنه على استعداد لإعطاء الرئيس نيكروما حق اللجوء السياسي ، بل أيضاً تقليده مهام السلطة في غينيا ، ومن هذا يتضح أنه كان قد دخل في قناعته أن مقاليد السلطة والحكم من الممتلكات الخاصة له ، والتي من حقه أن يتصرف فيها كيفما ووقتما شاء دون أي قيد يحد من سلطته في هذا المجال .
- (2) ومن أمثلة النظم الملكية ، عائلة هانوفر في إنجلترا ، وأسرة محمد علي باشا في مصر قبل ثورة 1952م حيث نص دستور 1923م ، ودستور 1930 في المادة 32 في كل منهما أن وراثة العرش في أسرة محمد علي وذلك وفق النظام المقرر في هذا الشأن ، والأردن حيث إن وراثة العرش تكون في أسرة الملك عبد الله .

أما رئيس الدولة في الحكومة الجمهورية فإنه يتولى منصبه بطريق الانتخاب ويبقى فيه لمدة محددة ، قد تكون أربع سنوات كما فى الدستور الأمريكي وكما هو فى الاعلان الدستورى الصادر فى 30 مارس 2011 م فى مصر، أو ست سنوات كما فى الدستور اللبناني والجزائري، وكما فى دستور جمهورية مصر العربية الصادر فى 11 سبتمبر 1971م ، وقد تكون المدة سبع سنوات كما فى الجمهورية السورية، وكما كان الوضع فى فرنسا قبل التعديل الذى حدث فى عام 2002(1).

وإذا كانت النظم الجمهورية متفقة على أن تولى منصب رئيس الدولة فيها لا بد أن يكون بالانتخاب إلا أنها قد اختلفت فى الأخذ بإحدى طرق الانتخاب فمن الدساتير من أخذ بطريق الانتخاب من قبل الشعب ، ومنها من أشرك الشعب مع البرلمان فى الانتخاب ، ومنها من أعطي الحق للبرلمان وحده لاختيار الرئيس ، ونوضح ذلك فيما يلي:

1- انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب

وتعنى هذه الطريقة أن أفراد الشعب أنفسهم هم الذين يقومون بانتخاب رئيس الجمهورية

وقد يكون الانتخاب مباشراً أى على درجة واحدة بأن يقوم الناخبون أنفسهم بانتخاب رئيس الدولة دون أية واسطة ، وقد يكون الانتخاب غير مباشر أى يتم على درجتين بمعنى أن يقوم الناخبون بانتخاب مندوبين عنهم ، ويقوم هؤلاء المندوبون بانتخاب الرئيس .

(1) أصبحت ولاية الرئيس الفرنسى بعد التعديل فى 2002 خمس سنوات بدلاً من سبعة.

ومن الدول التي أخذت بالطريقة الأولى (الانتخاب المباشر من الناخبين) ألمانيا في ظل دستور فيمار 1919 م، والبرتغال في ظل دستور 1923م والجزائر في ظل دستورها الصادر في 1976م ، وهو ما قرره الدستور الفرنسي الصادر عام 1958م ، وذلك منذ تعديل المادة السادسة عام 1963م حيث ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام المباشر لمدة سبع سنوات ، وكما كان الحال في ظل الدستور المصري الصادر في 1971 لجمهورية مصر العربية وذلك بعد تعديل المادة 76 منه لتجعل وسيلة اختيار رئيس الجمهورية هي الاقتراع السري المباشر من قبل الناخبين .

ومن الدول التي أخذت بالطريقة الثانية (الانتخاب على درجتين بواسطة مندوبين) الولايات المتحدة الأمريكية ، حيث يتم انتخاب الشعب له على درجتين بأن ينتخب شعب كل ولاية من الولايات عدد من المندوبين يعادل مجموع عدد أعضاء مجلس الشيوخ ومجلس النواب الذين يمثلون هذه الولاية في الكونجرس ويتم انتخاب هؤلاء المندوبين طبقاً لقانون الانتخاب الخاص بكل ولاية ، ثم يقوم المندوبون بانتخاب رئيس الجمهورية ولمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة ثانية فقط ، أي لا يجوز ترشحه مرة ثالثة ما دام قد انتخب لفترتين .

وعلى الرغم من ديمقراطية هذا الأسلوب في اختيار رئيس الدولة إلا أنه يعاب عليه في أنه قد يؤدي إلى استئثار الرئيس

بالسلطة لشعوره بأنه منتخب من الشعب كله ، وله تأييد شعبي كبير مما قد يجعله يحارب البرلمان ويحد من سلطاته (1).

2- انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان

هناك بعض الدساتير تعطي الحق للبرلمان وحده - سواء كان مكوناً من مجلس واحد أو مجلسين - حق اختيار رئيس الجمهورية ، ومن هذه الدساتير الدستور الفرنسي الصادر في 1875م ، وهو دستور الجمهورية الفرنسية الثالثة ، وكذلك دستور 1946م ، والدستور اللبناني ، الصادر عام 1926م ، والدستور السوري الصادر 1950م (2) .

وما يؤخذ على هذه الطريقة ، أنها تضعف مركز رئيس الجمهورية ، وتجعله خاضعاً للبرلمان ، لأن الأخير هو المنوط به اختيار الرئيس ، لذا ظل رئيس الجمهورية في فرنسا ضعيفاً في مواجهة البرلمان في ظل دستور 1946م إلى أن تحرر من هذه السيطرة بعد التعديل الذي تم في عام 1962م على المادة

(1) د / عبد الحميد متولى ، ود / سعد عصفور ، ود / محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية . القسم الثاني . ص 7 .

(2) حيث تنص المادة 72 من الدستور اللبناني على أنه : " لا ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى ، ويكتفى بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي .. " ويعتبر مجلس النواب حينما ينظر في انتخاب رئيس الجمهورية " هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر راجع المادة 75 من الدستور اللبناني

السادسة من دستور 1958م الذي جعل اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب من قبل الشعب (1).

3- انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان والشعب

نظرا لما وجه للطريقتين السابقتين من عيوب ، فقد اخذت بعض الدساتير بطريقة وسط ، تجمع بين الطريقتين السابقتين ، حيث يتم اختيار رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان والشعب معا.

ويمكن إن يتحقق هذه الأمر بأن يختص البرلمان بترشيح رئيس الجمهورية ، ثم يعرض هذا الترشيح على الشعب لاستفتاءه فيه. وهذه الطريقة كانت متبعة في ظل دستور 1956م المصري ، والدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة لسنة 1964 م كما كان متبعاً في دستور مصر الدائم الصادر في 11 سبتمبر 1971 م، قبل تعديله في مارس 2007م، حيث كانت تنص المادة 76 قبل تعديلها على أنه يرشح مجلس الشعب رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه ، كما أن الدستور السوري أخذ بنفس الطريقة ، حيث نصت المادة 84 منه على أنه " يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب بناء على اقتراع القيادة القطرية لحزب البعث العربي

(1) راجع تفصيلاً د / سعاد الشرفاوى : النظم السياسية في العالم المعاصر دار النهضة العربية . القاهرة 1976م . ص 260 .

الاشتراكي ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه
...".

وهناك صورة ثانية يظهر فيها اشتراك البرلمان مع الشعب
في اختيار رئيس الجمهورية تتلخص في تكوين لجنة يشترك
فيها أعضاء البرلمان مع عدد من أعضاء المجلس النيابي
المذكور ، وتقوم هذه اللجنة بانتخاب رئيس الجمهورية ،
وهو ما نصت عليه المادة 68 من دستور الجمهورية
الأسبانية الصادر عام 1931م بأن ينتخب رئيس الجمهورية
من المجلس النيابي ومن عدد مساو لعدد أعضاء المجلس
النيابي المذكور يقوم الشعب بانتخابهم بواسطة الاقتراع العام (1).

ثانياً : من حيث المسؤولية

تختلف الحكومة الملكية عن الحكومة الجمهورية من حيث
مسئولية الملك أو رئيس الجمهورية على النحو التالي:

أ- الحكومة الملكية

تعد ذات الملك في الحكومة الملكية مصونة لا تمس ، ومن ثم
تقرر الدساتير الملكية عدم مسؤولية الملك بشكل مطلق ، وهو ما
نصت عليه صراحة المادة 23 من دستور 1923م المصري
وكذلك دستور 1930م ، والمادة 30 من دستور المملكة الأردنية
التي جاء بها " الملك هو رأس الدولة ، وهو مصون من كل تبعة

(1) راجع : د/ عبد الحميد متولى ود/ سعد عصفور ، ود / محسن خليل القانون الدستوري والنظم
السياسية . القسم الثاني . ص 8 .

ومسئولية"، والمادة 24 من دستور الكويت ، حيث نصت على أن " الأمير رئيس الدولة ، وذاته مصونة لا تمس " .
ولقد نشأت قاعدة عدم مسؤولية الملك من القاعدة الإنجليزية التي تقول بأن " الملك لا يخطئ " *The king can do no wrong* (1).

ويترتب على عدم المسؤولية المطلقة للملك ، عدم مسئوليته جنائيا ، سواء وقعت الجريمة منه بسبب قيامه بأعمال وظيفته كجريمة الخيانة العظمى ، أو لم تكن متعلقة بأداء وظيفته كالجرائم الجنائية الأخرى التي يعاقب عليها القانون ، كالقتل مثلا ، كما أنه غير مسئول سياسياً عن تصرفاته في شئون الحكم ، حيث تقع المسؤولية كاملة على عاتق الوزراء أو الوزارة ، وهو ما نصت عليه صراحة كافة الدساتير الملكية ، وهو ما كان معمولاً به في ظل دستور 1923م المصري ودستور 1930م ، حيث نصت المادة 62 منهما على أن " أوامر الملك شفوية أو كتابية لا تخلي الوزراء من المسؤولية بحال " كما قضت المادة 61 من هذين الدستورين بأن المسؤولية تقع على عاتق الوزارة وحدها ، حيث قررت المسؤولية التضامنية لهيئة الوزارة بأكملها والمسئولية الفردية لكل وزير على حدة أمام مجلس النواب .
ونفس الحكم قررت المادة 49 ، والمادة 51 من دستور المملكة الأردنية الهاشمية .

(1) د / محمود حافظ : الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية . ص 75 .

وخلاصة القول الملك في الحكومة الملكية ذاته مصونة لا تمس ، وهو غير مسئول سياسياً ولا جنائياً .

ب - الحكومة الجمهورية(1)

رئيس الدولة في الحكومة الجمهورية يسأل عن بعض الجرائم الجنائية المتعلقة بأعمال وظيفته، وتتبع معه إجراءات خاصة لمحاكمته تنص عليها الدساتير. ففي دستور 1956م المصري، تقررت المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في حالتين : حالة الخيانة العظمى، وحالة عدم الولاء للنظام الجمهوري، وتحرك الدعوى الجنائية ضده طبقاً لإجراءات خاصة نص عليها هذا الدستور ، كما أن المادة 85 من الدستور المصري الصادر في 11 سبتمبر 1971م ، تقرر مسؤولية رئيس الدولة جنائياً عن جريمة الخيانة العظمى ، حيث نصت على أن يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس . "

ويوقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور الاتهام ، ويتولى رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام.

(1) يراجع تفصيلاً : راجع : د/ عبد الحميد متولى ود/ سعد عصفور ، ود / محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية . القسم الثاني . ص 10 وما بعدها . د / نعمان الخطيب : الوجيز في النظم السياسية . ص 206 وما بعدها .

وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب ، وإذا حكم بإدانته ألقى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

كما قرر الدستور اللبناني مسؤولية رئيس الجمهورية الجنائية في حالة خرقه الدستور ، وحالة الخيانة العظمى ، وذلك طبقاً للمادة 60 من الدستور اللبناني 1926م والمعدلة في 12 كانون الثاني عام 1947م ، وكذلك المادة 80 منه ، حيث نصت على إجراءات خاصة باتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته .

وكما يسأل رئيس الجمهورية عن بعض الجرائم الجنائية المتعلقة بأعمال وظيفته ، فإنه يسأل عن الجرائم الجنائية العادية التي يعاقب عليها القانون كالقتل مثلاً ، مثله مثل الأفراد العاديين ، ويخضع من ثمة للقوانين العادية في هذا الشأن ، وهو ما قرره الدستور اللبناني في المادة 60 منه ، حيث قضت بأن تبعة رئيس الجمهورية فيما يختص بالجرائم العادية خاصة للقوانين العادية ، كذلك دستور جمهورية مصر العربية المعطل ، قرر مسؤولية رئيس الجمهورية عند ارتكابه جريمة جنائية .

أما عن المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ، فبعض الدساتير لا تقر مسؤولية الرئيس سياسياً وتنقل هذه المسؤولية إلى الوزارة ، وهو ما قرره دستور 1971م المصري المعطل . وكذلك الدستور اللبناني في المادة 60 منه ، والتي تقضي بأنه " لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته " . ثم قررت

المادة 66 منه أيضاً المسئولية الوزارية الفردية لكل وزير على حدة والمسئولية التضامنية لهيئة الوزارة بأكملها أمام مجلس النواب .

وعلى العكس من ذلك فقد أخذت بعض الدساتير بمسئولية رئيس الدولة سياسياً في بعض الأحوال بإباحة عزله قبل انتهاء مدة رئاسته مثل دستور أسبانيا الصادر عام 1931م ودستور فيمار الألماني الصادر عام 1919 م ، ودستور الجمهورية الألمانية الديمقراطية 1949م بقرار مشترك يصدر من المجلس الشعبي ، ومجلس الولايات ويشترط أن يصدر هذا القرار بأغلبية ثلثي العدد لأعضاء كل من المجلسين.

المطلب الثالث

تقييم الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية (1)

لا شك أن لكل نظام وضعى من صنع البشر عيوبه ومزاياه فما هى عيوب ومزايا الملكى والجمهورى؟
أولاً: الحكومة الملكية: لهذه الحكومة عدة مزايا كما لها عدة عيوب نجملها فيما يلى:

أ - مزايا الحكومة الملكية

للحكومة الملكية عدة ميزات نذكر منها :

1- قيل بأن النظام الملكى يجنب البلاد المعارك الانتخابية وما يصاحبها من منازعات وتطاحن في سبيل

(1) راجع في تفصيل ذلك أستاذنا الدكتور / فؤاد النادى : النظم السياسية . ص 232 وما بعدها .

الوصول إلى الرئاسة ، حيث إن رئيس الدولة في الحكومة الملكية يتولى منصبه بطريق الوراثة وهى طريقة هادئة تجنب البلاد مساوئ الانتخابات التى تحدث في النظام الجمهورى ، وما يترتب عليها من تعطيل للمصالح العامة .

2- النظام الملكى يؤدي إلى الاستقرار في شئون الحكم نظراً لبقاء رئيس الدولة على عرش البلاد مدى الحياة مما يكسبه خبرة كبيرة بشئون البلاد وأحوال رعاياه ، قلما يحصل عليها رئيس الدولة في النظام الجمهورى نظراً لتأقيت مدته ، وفي ذلك يقول " جلاستون " : " أن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الدولة أكثر من أى رجل آخر في المملكة " (1).

3- إن طريقة تولى رئيس الدولة منصبه عن طريق الوراثة تجنبه الانخراط في الأحزاب السياسية ، مما يكفل استقلاله عن أى حزب سياسي ويجعله فوق الأحزاب جميعها ، مما يضمن التوازن بين السلطات المختلفة في الدولة والتوفيق بين الاتجاهات السياسية وتقديم النصح والتوجيه لها في إطار الصالح العام ودون حياد لأى اتجاه أو حزب، على عكس الحال في النظام الجمهورى ، حيث يصل رئيس الدولة إلى منصبه عن طريق الانتخابات ودعمه

(1) راجع : د/ عبد الحميد متولى ود/ سعد عصفور ، ود / محسن خليل القانون الدستورى والنظم السياسية. القسم الثانى. ص 11، د/ محمد كامل ليله: النظم السياسية. ص 317 .

من حزب معين ، وبالتالي تكون له ميول حزبية لاشك أنها تكون للحزب الذي دعمه للوصول إلى هذا المنصب مما يجعل نصحه وإرشاده فيه شئ من الولاء لهذا الحزب ، حتى ولو كان على حساب المصلحة العامة أحيانا.

4- يمتاز الملوك في النظام الملك بتربية خاصة تؤهلهم عادة لقيادة البلاد مدى حياتهم ، مما يدفعهم لتقديم خدمات جليلة إلى بلادهم عن طريق ما يقومون به من صلات وثيقة وزيارات متبادلة مع ملوك الدول الأخرى ، هذا فضلاً عن أن الملك يعد تجسيداً لوحدة الأمة وترابطها على اختلاف مكونات وتعاقب أجيالها والمثل الحى لذلك ما أده التاج الملكى البريطانى للأمة البريطانية من دعم وتوثيق للروابط بين أجزاء الإمبراطورية البريطانية وجمع أشتاتها رغم بعد الشقة بين أجزائها المترامية عندما كانت إمبراطورية لا تغيب عنها الشمس(1).

ب - عيوب النظام الملكى

على الرغم من مزايا النظام الملكى السابقة إلا أنه وجهت له عدة عيوب منها:

1- يؤدي النظام الملكى إلى فرض شخص الملك على الدولة بغض النظر عن كفايته وصلاحيته ، مما يؤدي إلى وجود

(1) راجع أستاذنا الدكتور / فؤاد النادى : النظم السياسية . ص 234 .

بعض الملوك الغير قادرين على إدارة دفة الأمور في البلاد ومع ذلك لا يمكن عزلهم .

2- عدم المسئولية المطلقة للملك القائمة على أن ذاته مصونة لا تمس خاصة في الملكيات غير البرلمانية ، قد تدفعه إلى تصرفات خاطئة وارتكاب الجرائم التي تضر بمصالح العباد والبلاد، لأنه غير معاقب عليها.

3- تولى الملك منصبه عن طريق الوراثة يتنافى مع المبدأ الديمقراطي الذي يقضى بحق الشعب في اختيار حاكمه .

4- إن حصر الساطة في أسرة بعينها يتنافى مع مبدأ المساواة في تقليد الوظائف العامة ، وهو من المبادئ المستقرة في النظم الجمهورية .

ثانياً : الحكومة الجمهورية

لو نظرنا إلى مزايا النظام الملكي التي ذكرناها آنفاً نجدها تمثل عيوباً للنظام الجمهورى ، ولو نظرنا إلى عيوب النظام الملكى نجدها تمثل مزايا للنظام الجمهورى وخالصة القول إن مزايا أحد النظامين تعد عيوباً للآخر ، وعيوب أحدهما تعد مزايا للآخر ، وعلى أية حال نوجز مزايا وعيوب النظام الجمهورى فيما يلي.

أ - مزايا النظام الجمهورى

تتمثل مزايا النظام الجمهورى فيما يلي :

1- يحقق النظام الجمهوري المبدأ الديمقراطي الذي يقضى بأن الشعب هو صاحب السلطات ، وذلك عن طريق اختيار الشعب لرئيسه ، سواء اختاره مباشرة بدون واسطة أو بواسطة البرلمان ، أو اشترك مع البرلمان في اختياره كما سبق بيانه .

2- يحقق النظام الجمهوري مبدأ المساواة أمام تقلد الوظائف العامة ، حيث إنه يجوز ترشح أى شخص تتوافر فيه شروط تولي الرئاسة .

3- مسئولية رئيس الدولة السياسية والجنايئة حسب النظام الذي تأخذ به الدولة الديمقراطية يجعله يفكر ألف مرة قل ارتكاب الجرام التي تضر بمصالح العباد والبلاد خوفاً من مسألتة .

4- يحقق النظام الجمهوري - إلى حد ما - مبدأ اختيار الأصلاح لتولى رئاسة الدولة وإن كان يتوقف ذلك على وعى الناخبين وثقافتهم ومعرفتهم بقواعد وأصول الاختيار السليم .

ب - عيوب النظام الجمهوري (1)

ساق أنصار النظام الماكي عدة عيوب للنظام الجمهوري تتمثل فيما يلي:

1- إن اختيار رئيس الجمهورية يتم بالانتخاب ، مع ما يؤدي إليه الانتخاب من تعطيل للمصالح وارتباك الأعمال، هذا فضلاً عن أن الانتخاب يكبد المرشحين نفقات باهظة تنفق على الدعايا الانتخابية .

(1) يراجع أستاذنا الدكتور / فؤاد النادى : النظم السياسية . ص 240.

2- رئيس الدولة في النظام الجمهوري يخضع للتأثيرات الحزبية وما يصاحبها من أهواء ومنازعات سياسية ، مما قد يجعله يجمال حزبه على حساب المصلحة العامة .

3- إن المرشحين للرئاسة قد تنقصهم الخبرة " الحنكة " السياسية فضلاً عن أن نظام الانتخاب في الدول النامية قد يسفر عن اختيار غير الكفاء لتولى هذا المنصب الرفيع نظراً لعدم ثقافة الشعب سياسياً وجهله بأصول وقواعد والاختيار السليم.

النظام الملكي والنظام الجمهوري في مصر

أولاً : النظام الملكي

أخذ دستور 1923 بالنظام الملكي، ويتضح ذلك بالرجوع إلى نصوص هذا الدستور التي نصت على ذلك صراحة ، فقد نصت المادة الأولى من هذا الدستور على أن " مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شئ منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي".⁽¹⁾ وعلى ذلك يكون هذا الدستور قد تبنى النظام الملكي الذي من اهم خصائصه عدم تحديد مدة الرئيس الأعلى للحكومة وذلك بجعل الوصول لهذه الرئاسة عن طريق الوراثة⁽²⁾ وليس الانتخابات.

(1) وهو ما نصت عليه- أيضا- المادة الأولى من دستور 1930.

(2) وقد قضى الأمر الملكي رقم 25 الصادر في 13 أبريل عام 1922 والذي أحال إليه الدستور بأن الملك وراثي في أسرة محد علي بحيث ينتقل الملك إلى أكبر أبناء الملك القائم في السلطة

كما أشارت المادة (33) من هذا الدستور إلى عدم مسئولية الملك وذلك بقولها "الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونه لا تمس". وأن المسئولية عن السياسة العامة للدولة تقع على الوزراء متضامين وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته لدى مجلس النواب. (م. 61) من هذا الدستور. (1)

ثانياً: النظام الجمهورى

أخذت جميع الدساتير الصادرة فى مصر بعد ثورة 23 يوليو 1952 بالنظام الجمهورى، وهى دستور 1956 ودستور 1958 ودستور 1964 ودستور 1971 -المسمى بالدستور الدائم- ودستور 2012 وأخيراً دستور 2014 المعمول به حالياً ، ولذا يطلق على هذه الدساتير وصف (دساتير العهد الجمهورى). وتتمثل مظاهر النظام الجمهورى فى هذه الدساتير فى عدة نقاط، أهمها:

1. اختيار رئيس الجمهورية بطريقة ديمقراطية.

فى حالة وفاته ثم إلى أكبر أبناء هذا الابن .. وهكذا، فإذا لم يكن للملك ابن انتقلت الولاية إلى أكبر أخوته فإن لم يوجد له أخوة فالى أكبر أبناء أخوته.. وهكذا حسب درجة القرابة. مع حرمان النساء واشتراط أن يكون الملك مسلماً من أبوين مسلمين وأن يكون سليم العقل.. وعلى ذلك فإن دستور 1923 أخذ بالنظام الملكى الذى كان يسود معظم دول العالم فى ذلك الوقت. يراجع فى ذلك د.فؤاد محمد النادى، المرجع السابق، ص 130.

(1) و هو ما نصت عليه - أيضاً- المادتان (33) و (66) من دستور 1930.

على خلاف دساتير العهد الملكي فى مصر(دستور 1923 ودستور 1930) تينت دساتير العهد الجمهورى فى مصر اختيار رئيس الجمهورية بالطرق الديمقراطية، سواء تمثل ذلك فى الاختيار عن طريق البرلمان والشعب معا كما هو الحال فى دستور (1) 1956 ودستور (2) 1964 وأيضا دستور 1971 فى المادة 76 منه قبل تعديلها فى الاستفتاء الدستورى الذى تم فى 2005/5/25، حيث كانت هذه المادة تنص على أن "يرشح

(1) نصت المادة (121) من دستور 1956 على " يرشح مجلس الأمة بالأغلبية المطلقة لعدد

أعضائه رئيس الجمهورية ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه.

ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء. فإن لم يحصل المرشح على هذه الأغلبية رشح المجلس غيره ويتبع فى شأنه الطريقة ذاتها".

(2) نصت المادة (102) من دستور 1964 على " يرشح مجلس الأمة رئيس الجمهورية،

ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه.

ويتم الترشيح فى مجلس الأمة لمنصب رئيس الجمهورية، بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل.

ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثى أعضاء المجلس، على المواطنين لاستفتائهم فيه.

فإذا لم يحصل أحد من المرشحين على الأغلبية المشار إليها، أعيد الترشيح مرة أخرى بعد يومين من تاريخ التصويت الأول، ويعرض المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتائهم فيه.

ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية، بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم فى الاستفتاء.

فإن لم يحصل المرشح على الأغلبية، رشح المجلس غيره، ويتبع فى شأنه الطريقة ذاتها".

مجلس الشعب رئيس الجمهورية، ويعرض الترشيح على المواطنين لاستفتاءهم فيه.

ويتم الترشيح في مجلس الشعب لمنصب رئيس الجمهورية بناء على اقتراح ثلث أعضائه على الأقل ، ويعرض المرشح الحاصل على أغلبية ثلثي أعضاء المجلس على المواطنين لاستفتاءهم فيه، فإذا لم يحصل على الاغلبية المشار اليها اعيد الترشيح مرة اخرى بعد يومين من تاريخ نتيجة التصويت الاول، ويعرض المرشح الحاصل على الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على المواطنين لاستفتاءهم فيه.

ويعتبر المرشح رئيسا للجمهورية بحصوله على الأغلبية المطلقة لعدد من اعطوا اصواتهم في الاستفتاء، فإذا لم يحصل المرشح على هذه الاغلبية رشح المجلس غيره وتتبع في شأن ترشيحه وانتخابه الإجراءات ذاتها.

أو تمثل هذا الاختبار في انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب مباشرة

كما هو الحال في دستور 1971 بعد تعديل المادة 76 في الاستفتاء الدستوري الذي تم في 25/5/2005⁽¹⁾، ودستور

(1) وقد نصت المادة (76) بعد تعديلها على أن " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع السري العام المباشر.....".

2012⁽¹⁾ وأخيراً دستور 2014، حيث تنص المادة (143) منه على أن " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السرى المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة ، وينظم القانون إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية".

2. تأقيت مدة رئيس الجمهورية

تراوحت مدة رئيس الجمهورية فى مصر بداية من دستور 1956 وحتى دستور 2014 بين 4 سنوات إلى 6 سنوات. ومن الدساتير التى جعلت المدة 6 سنوات⁽²⁾، دستور 1971، حيث نصت المادة (77) من هذا الدستور على أن " مدة الرئاسة ست سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى".

ومن الدساتير التى جعلت المدة 4 سنوات ، دستور 2012، حيث نصت المادة (133) منه على أن "ينتخب رئيس الجمهورية لمدة أربعة سنوات ميلادية ، تبدأ من اليوم التالى

(1) وقد نصت المادة (136) من دستور 2012 على أن " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السرى المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة. وينظم القانون إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية".

(2) وقد كانت مدة الرئاسة فى دستورى 1956 و1964 ست سنوات -أيضاً- حيث نصت المادة (122) من دستور 1956 على أن " مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء". وهو نفس النص الذى ورد فى المادة (103) من دستور 1964.

لانتهاء مدة سلفه، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا لمرة واحدة.....".

أما دستور 2014 فقد كانت مدة الرئاسة فيه أربع سنوات ، حيث نصت المادة (140) من هذا الدستور قبل تعديلها فى 2019 على أن " ينتخب رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات ميلادية ، تبدأ من اليوم التالى لانتهاء مدة سلفه، ولا يجوز إعادة انتخابه إلا لمرة واحدة.....". وهو نفس النص وذات المدة التى أخذ بها دستور 2012 سالف الإشارة إليه.

أما بعد التعديلات الدستورية التى تمت فى الفترة من 20 الى 22 ابريل 2019 فقد تم تعديل مدة رئيس الجمهورية لتصبح ست سنوات بدلاً من أربعة، وأصبح نص المادة 140 بعد التعديل هو " يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة ست سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالى لانتهاء مدة سلفه، ولا يجوز أن يتولى الرئاسة لأكثر من مديتين رئاسيتين متتاليتين.....".

4- تقرير مسئولية رئيس الجمهورية

تضمنت دساتير العهد الجمهورى⁽¹⁾، النص على مسئولية رئيس الجمهورية فى حالة الخيانة العظمى ، او عدم الولاء

(1) وقد ورد النص على مسئولية رئيس الجمهورية فى المادة (130) من دستور 1956 بقولها " يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو عدم الولاء للنظام الجمهورى بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الامة على الأقل ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس.

للنظام الجمهورى، او انتهاك أحكام الدستور، او فى حالة ارتكاب أية جناية أخرى ، ورتبت على الحكم بادانته جزاء الإغفاء من المنصب مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى.

ومن ذلك ما نصت عليه المادة (85) من دستور 1971 بقولها" يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس.

ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل فى الاتهام.

وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد

ويقف عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام. ويتولى رئيس مجلس الأمة الرئاسة مؤقتاً.

وتكون محاكمته أمام محكمة خاصة ينظمها القانون.

، وإذا حكم بإدانته أعفى من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى".
وهو نفس النص الذى جاء به المشرع الدستورى فى المادة (112) من دستور 1964 مع اختلاف يسير تمثل فى صدور قرار الاتهام بأغلبية أعضاء المجلس بدلاً من أغلبية الثلثين ، وتولى النائب الأول لرئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً بدلاً من رئيس مجلس الأمة.

العقاب، وإذا حكم بإدانتته أعفى من منصبه مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى".

وقد أكد دستور 2014 ما نص عليه دستور 1971 من تقرير مسئولية رئيس الجمهورية مع بيان تشكيل المحكمة التي يحاكم أمامها الرئيس وذلك فى المادة (159) منه بقولها " يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جنائية أخرى، بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام . وإذا كان به مانع يحل محله أحد مساعديه.

وبمجرد صدور هذا القرار ، يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر ذلك مانعاً مؤقتاً دون مباشرته لاختصاصاته حتى صدور حكم فى الدعوى.

و يحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى، وعضوية أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا ، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة ، وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف ، ويتولى الإدعاء أمامها النائب العام، وإذا قام بأحدهم مانع حل محله من يليه فى الأقدمية، وأحكام المحكمة نهائية غير قابلة للطعن.

وينظم القانون إجراءات التحقيق، والمحاكمة،

، وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أَعفى من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى".(1)

وقد تضمن دستور 2014 حكماً لم يرد فى أى دستور سابق عليه، يعطى الحق لمجلس النواب فى اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية (المسئولية السياسية) ، وذلك فى المادة (161) منه بقولها " يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، وموافقة ثلثى أعضائه. ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة.

وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة فى استفتاء عام، بدعوى من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعد منصب رئيس الجمهورية خالياً، وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء.

(1) وهو نفس النص الذى ورد فى المادة (152) من دستور 2012 مع اختلاف يسير تمثل فى توقيع طلب الاتهام من ثلث أعضاء المجلس على الأقل بدلاً من أغلبية أعضاء المجلس.

وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عد مجلس النواب منحلاً،
ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال
ثلاثين يوماً من تاريخ الحل.

المبحث الثاني

الحكومة الفردية والأرستقراطية والديمقراطية(1)

تتنوع الحكومات من حيث مصدر السيادة في الدولة إلى
حكومات فردية وحكومات أقلية ، وحكومات ديمقراطية ، ويرجع
هذا التقسيم إلى الجهة التي تملك السلطة في الدولة ، فإذا كانت
السلطة مركزة في يد هيئة ، تكون بصدد حكومة أقلية ، أما إذا
كانت السلطة مركزة في يد الشعب ، تكون أمام حكومة
ديمقراطية .

أولاً : الحكومة الفردية

هي الحكومة التي تكون السيادة فيها لفرد واحد حيث تتركز
في يده كافة السلطات ، لاعتقاده أن سلطته مستمدة من الله أو
من ذاته ، أي كانت تسمية هذا الشخص ، ملك ، أمير ، إمبراطور
، قيصر ، أودكتاتور .

(1) يراجع تفصيلاً أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : النظم السياسية ، ص 288 وما بعدها - د/ عبد
الحميد متولى ود/ سعد عصفور ، ود/ محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ،
القسم الثاني . ص 16 وما بعدها - د / محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية . ص
160 وما بعدها - د/ نعمان الخطيب : الوجيز في النظم السياسية ، ص 216 وما بعدها .

والحكومة الفردية لها عدة صور منها ، الحكومات
الدكتاتورية، والملكيات المطلقة .

ثانياً: حكومة الأقلية (1)

إذا كانت السلطة في ظل الحكومة الفردية تتركز في يد
شخص واحد هو الحاكم الأوحده ، فإن السلطة في ظل حكومة
الأقلية تتركز في يد فئة قليلة من الأفراد ، وحكومة الأقلية قد
توضع السلطة كاملة في يد الأغنياء وتسمى حكومة الأقلية هنا
حكومة الأوليغارشية . أما إذا وضعت السلطة في يد خيرة
الأفراد وأصلحهم من حيث العلم أو المركز الاجتماعي تسمى
حكومة الأقلية هنا بالحكومة الارستقراطية علماً بأن هذين
الاصطلاحين (الأوليغارشية والارستقراطية) قد استعملها
الأغريق قديماً بمعاني مختلفة عن استعمالتهما الآن حيث كان
يقصد بالارستقراطية الحكومة التي تتوسط الحكومة الفردية التي
يسود فيها حكم الفرد ، والحكومة الديمقراطية التي يسود فيها
حكم الشعب باعتباره مصدر السلطات لذلك تعد حكومة الأقلية
مرحلة انتقالية أو تمهيدية للحكم الديمقراطي

ومن الأمثلة الواضحة على ذلك إنجلترا فبعد كانت السلطة
فيها مركزة في يد الملك والبرلمان ، انتقلت الحكومة من فردية

(1) راجع أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : النظم السياسية ، ص 293 وما بعدها - د/ عبد الحميد
متولى ، د/ سعد عصفور ، ود / محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، القسم
الثاني ، ص 25 وما بعدها - د / محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ، ص 166
وما بعدها .

إلى ارسنقراطفة أو حكومة أقلفة بمشاركفة البرلمان فف السلفة
هفث كان البرلمان ففكون من مجلسفن مجلس اللورداث (مجلس
ارسنقراطي) باقى هففى الآن ، مجلس العموم الذى ففكون
بالانفخاب عن طرفق الاقتراع المقفد هفث كان ففشرط فف الناخب
نصاباً مالفاً معفناً وبقى هفا الوضع هففى عام 1832م هفث صدر
قانن الاصلاح الانفخابف والهول من نظام الاقتراع المقفد إلى
نظام الاقتراع العام الذى لا ففشرط فف الناخب أفة شروط خاصة
ففعلق بالمال أو العلم ، الأمر الذى أهدث توسعاً كبرفاً فف مفهوم
الشعب السفاسف فف انجلترا. وعلى الرغم من أن مجلس
اللورداث فف انجلترا فطلق عفله المجلس الأعلى ، إلا أنه
وبمرور الزمن وهدوئ بعض الإصلاحاث الفشرفة فف مسائل
مجلس العموم الذى اتسعت صلافاثه باعباره ممثلاً للشعب
خاصة بعد صدور قانن البرلمان عام 1911م هففى انهف
الفطور إلى أن أصبح نظام الحكم فف انجلترا نظاماً نفافاً برلمانفا
ديمقراطفاً ، لفؤكد أن الحكومة الارسنقراطية لفسث نظام حكم
دائم ، وإنما مرهلة انفقالفة من حكم الفرد إلى حكم الشعب ، أو
ما فطلق عفله الحكومة الديمقراطية (1).

ثالفاً: الحكومة الديمقراطية

(1) فراجع فف تفصفل ذلك د / محمود عاطف البنا : الوسفف فف النظم السفاسفة ، ص 167 وما بعدها.

إذا كانت السلطة تتركز في يد شخص واحد في ظل الحكومة الفردية ، وإذا كانت تتركز في يد هيئة بعينها في ظل حكومة الأقلية ، فإنها في ظل الحكومة الديمقراطية تتركز في يد الشعب كله ، فالشعب هو صاحب السلطة الحقيقية ومصدرها في النظم الديمقراطية .

والحكومة الديمقراطية لا تظهر فقد في ظل النظم الجمهورية ، بل يمكن أن توجد في ظل النظم الملكية ، في حالة النظام الملكي الدستوري الذي يتولى فيه رئيس الدولة (الملك) منصبه بالوراثة ، ولكن السيادة تبقى في يد الشعب ، الذي يمارسها بنفسه مباشرة (الديمقراطية المباشرة) أو عن طريق انتخاب نواب عنه يمارسوا السلطة (الديمقراطية النيابية) ، أو قد ينتخب الشعب برلماناً لممارسة السلطة ويشاركة فيها (ديمقراطية غير مباشرة) . ونظراً لأهمية هذا الموضوع فسوف نفرد له فصلاً مستقلاً بعنوان الديمقراطية ، وهو عنوان الفصل التالي من هذا المؤلف .

الفصل الثاني (1)

الديمقراطية

تعد الديمقراطية كلمة محببة إلى قلوب الشعوب قاطبة على مختلف لهجاتها وألوانها، لأنها ليست شكل من أشكال الحكم فحسب، بل لأنها تعد نظاماً من أنظمة المجتمع.

وفي حديثنا عن الديمقراطية، يجب علينا أولاً توضيح معناه والكشف عن جذورها التاريخية، ثم نوضح ثانياً خصائصها، وأخيراً نبين صور الديمقراطية من حيث كيفية اشتراك الشعب في السلطة .

وعلى ذلك نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث على النحو

التالي:

المبحث الأول: معنى الديمقراطية وأصلها التاريخي.

المبحث الثاني: خصائص الديمقراطية.

المبحث الثالث: صور الديمقراطية من حيث اشتراك الشعب في السلطة

(1) يراجع في هذا الموضوع مؤلفات النظم السياسية بصفة عامة ، ومؤلف أستاذنا الدكتور/ فؤاد النادي : النظم السياسية ، ص 295 وما بعدها - د/ عبد الحميد متولى ، د/ سعد عصفور ، ود / محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، القسم الثاني ، ص 28 وما بعدها - د / محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ، ص 191 وما بعدها - د/ عبد المنعم محمد محفوظ : النظم السياسية أسس التنظيم السياسي وصوره الرئيسية ، ص 258 وما بعدها - د/ ماجد راغب الحلو : النظم السياسية ، ص 213 - د/ نعمان الخطيب : الوجيز في النظم السياسية ، ص 226 وما بعدها - د/ فتوح محمد عثمان : النظم السياسية والقانون الدستوري ، ص 52 وما بعدها - د/ يحيى الجمل : الأنظمة السياسية المعاصرة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ص 132 وما بعدها .

المبحث الأول

معنى الديمقراطية وأصلها التاريخي

تعود كلمة ديمقراطية إلى أصل إغريقي فهي تتكون من لفظين يونانيين هما (Demos) يعنى الشعب و(Krates) وتعنى السلطة ، وعلى ذلك يكون أصل كلمة الديمقراطية سلطة الشعب ، أو حكم الشعب وهو نفس المفهوم المستخدم فى معناها الاصطلاحي ، فهذا اللفظ المركب يشير إلى نظام الحكم الذى يستند إلى إرادة الشعب فى ممارسة السلطة باعتبار أن الشعب هو أساس ومصدر السلطة .

مدلول الشعب:

والشعب الذى يعد أساس السلطة ومصدرها له معنيان أو مفهومان : الأول: المفهوم الاجتماعي: ويقصد بالشعب مجموع الأفراد الذين ينتسبون إلى جنسية الدولة .

أما المفهوم الآخر للشعب فهو المفهوم السياسي ، ويقصد بالشعب فى مفهومة السياسي ، مجموع الأفراد الذين يتمتعون بحقوقهم السياسية ، تلك الحقوق التى يقررها القانون لشخص باعتباره منتبياً إلى بلد معين للمشاركة فى شئون الحكم .

وهؤلاء هم جمهور الناخبين الذين تدرج أسماءهم فى الجداول الانتخابية لأن حق مباشرة الحقوق السياسية ولا شك فى أنه يخرج من مفهوم الشعب السياسي المواطنين الذين لم تتوافر فيهم شروط مباشرة الحقوق السياسية كشرط السن وهو

عندنا ثمان عشرة سنة ميلادية ، وكذلك المحرومون من مباشرة هذه الحقوق لارتكابهم جرائم جنائية وحكم فيها بأحكام نهائية على التفصيل المذكور فى قوانين مباشرة الحقوق السياسية .

لذا فإن مفهوم الشعب الاجتماعى أوسع من مفهومه السياسى ، فكل من يدخل فى المفهوم السياسى لا شك فى أنه يدخل فى مفهومه الاجتماعى وليس العكس .

وقد اختلفت الدول فيما بينها فى الأخذ بمفهوم الشعب الاجتماعى أو السياسى عند تحديد قاعدة الناخبين، فمنها من وسع فى مفهوم الشعب السياسى إلى حد يقترب من مفهومه الاجتماعى، وذلك بالأخذ بمبدأ الاقتراع العام الذى يوسع من قاعدة الناخبين، والذى لا يشترط لمباشرة الحقوق السياسية سوى بعض الشروط التنظيمية كالمعلقة بالسن، أو بالاعتبار كعدم صدور أحكام جرائم مخلة بالشرف أو بالأمانة .

ومن الدول من أخذ بمفهوم الشعب السياسى لتضييق قاعدة الناخبين ، وذلك عند الأخذ بنظام الاقتراع المقيد الذى يشترط علاوة على الشروط التنظيمية السابق بيانها - ضرورة توافر قسط من المال ، أو قسط من التعليم ، أو الانتماء إلى طبقة معينة ، حتى يحق للفرد أن يتمتع بحقوقه السياسية ، ويصبح بالتالى ناخباً :

وإذا كانت الديمقراطية تعنى كما عرفها الرئيس الأمريكى الأسبق (لنكولن Lincoln) " حكم الشعب بواسطة الشعب ومن

أجل الشعب " فهل تعنى الديمقراطية الشعب بمفهومه الاجتماعي أم بمفهومه السياسي فقط ؟ يمكن أن يقال أن الديمقراطية تعنى المدلول السياسي لكلمة الشعب دون المدلول الاجتماعي مادام أن الشعب هو أساس ومصدر السلطة ، والشعب هنا هو الشعب السياسي الذى يتمتع بالحقوق السياسية . غير أن البعض يرى (1) وجوب التفرقة بين مباشرة السلطة والغاية من مباشرتها ، فإذا كان الشعب السياسي هو الذى يباشر وحده السلطة فإن الغاية من هذه المباشرة هي صالح الشعب كله (أى بمدلوله الاجتماعي) وإذا كان ذلك فإن الديمقراطية تعنى حكم الشعب السياسي من أجل الشعب بكامله .

وترجع أصول الديمقراطية إلى الفلاسفة الأغريق الذين وضعوا اللبنة الأولى للديمقراطية ولقد عبر أفلاطون عنها بقوله: " إن الإرادة المتحدة للمدينة هي مصدر السيادة " كما قرر أرسطو بأن " السلطة يجب أن تتبع من الجماعة وليس من شخص الحاكم، وإن خير الحكومات هي الحكومة التى يسود فيها القانون (2) .

والديمقراطية فى المجتمع الأوربي ليست وليدة زمانها أو مكانها ، وإنما جاءت عبر تطور متواصل لعلاقة الحكام

(1) د / عبد الحميد متولى ، د / سعد عصفور ، د / محسن خليل : القانون الدستورى والنظم

السياسية . القسم الثانى . ص 29 ، 30 .

(2) المرجع السابق . نفس الموضوع .

بالمحكومين وصراع شديد بين السلطة الزمنية ممثلة فى الملوك أصحاب السلطان المطلق والسلطة الدينية ممثلة فى الكنيسة ، ثم انتقال الصراع بين الملوك من جهة والشعوب من جهة أخرى حتى استطاع مفكرون سياسيون وفلاسفة أن يغيروا وجه التاريخ فى القرنين السابع والثامن عشر أمثال جون لوك فى انجلترا وجان جاك رسو فى فرنسا ويمهدوا لانقلاب جذرى فى فكر الشعوب شارعين أسلحتهم المختلفة فى وجه الحكم المطلق آنذاك بهدف تقييد السلطة والحد من صلاحياتها فكانت الثورة الفرنسية عام 1789م التى نادت بحرية الشعوب ثم إعلان حقوق الإنسان الفرنسى الذى نقل الديمقراطية من الفكرة النظرية إلى التطبيق العملى حيث اعتنقها وطبقها الدستور الفرنسى الصادر فى 1791م ، ومن حينها لم تعد سيادة الشعب باعتبارها نتيجة طبيعية للمبدأ الديمقراطى نظرية فلسفية يتناولها الفلاسفة من الناحية النظرية وإنما أخذت طريقها إلى التطبيق وأصبحت نظرية السيادة الشعبية مطبقة علمياً(1).

وانتشرت فكرة الديمقراطية بعد ذلك فى مختلف الدول وأدى انتشارها فى هذه الدول على تغيير أنظمة الحكم فيها فتحوّلت غالبية الدول من ملكية مطلقة السيادة فيها للملوك إلى ملكيات دستورية السيادة فيها مستمدة من الشعب، كما تحوّلت الجمهوريات من مطلقة إلى دستورية أيضاً .

(1) راجع أستاذنا الدكتور / فؤاد النادى : النظم السياسية ص 296.

المبحث الثانى (1)

خصائص الديمقراطية

تتسم الديمقراطية بعدة خصائص وسمات من أهمها:

1- عمومية المشاركة

يتميز النظام الديمقراطي بالسماح لأكبر عدد من أفراد الشعب بالمشاركة فى شئون الحكم واختيار الحكام بطريق أو بآخر وكما أوضحنا سلفاً أنه ليس بالضرورة أن جميع المواطنين يشاركون فى الحياة السياسية لأن من بين أفراد الشعب الصغير الذى لا يدرك ومنهم من لم يبلغ سن الرشد السياسى ، حيث ليس لهؤلاء حق المشاركة .

ولقد تطورت فكرة المشاركة فى الحياة السياسية كثيراً ، حيث كانت فى الحضارات الأخرى معقدة ، فقد كان يسمح للذكور الأحرار البالغين فقد ممارسة السياسة ، مما يعنى استبعاد القصر والنساء والعبيد من المشاركة على الرغم من أن نسبة العبيد فى البلاد آنذاك كانت تصل إلى تسعة أعشار سكان المدينة ثم تطورت فكرة المشاركة فى البلدان التى تبنت فكرة الاقتراع العام واتسعت حينما سمح للنساء بالتصويت فى الانتخابات منذ عام 1869م وكذلك فى عام 1839م عندما تقرر هذا الحق -

(1) راجع أستاذنا الدكتور / فؤاد النادى : النظم السياسية ص 297 وما بعدها - د/ صلاح الدين فوزي : النظم السياسية ص 338 وما بعدها - د / نعمان الخطيب : الوجيز فى النظم السياسية ص 230 وما بعدها .

حق النساء فى التصويت - وفى دولة أمريكا الشمالية وفى
استراليا عام 1901م ، ثم انتشر فى معظم بلدان العالم عقب
الحرب العالمية الأولى فطبق فى إنجلترا عام 1918م والولايات
المتحدة الأمريكية 1920 م ، واعترف بحق النساء فى التصويت
لأول مرة الدستور المصرى الصادر عام 1956م .

2- الديمقراطية مذهب سياسى

تتميز الديمقراطية التقليدية الغربية بأنها مذهب سياسى يقوم
على اعتبار الشعب مصدر السيادة يمارسها كيفما يشاء
وبالطريقة التى يرى أنها تحقق الحرية والمساواة وهى بهذه
الصفة تختلف عن غيرها من الديمقراطيات الحديثة كالديمقراطية
الاشتراكية والاجتماعية ، وتحقيق المساواة فى ذلك بين الأفراد
قبل تحقيق المساواة والحرية السياسية .

ومع ذلك بدأت الديمقراطية الغربية السياسية تميل إلى
الديمقراطية الاشتراكية إيماناً مناه بأهميتها لإقامة جسر من الثقة
بين القيادة السياسية والأفراد الذين يهتم العيش فى مستوى
اجتماعى واقتصادى يضمن لهم حياة كريمة .

3- الديمقراطية تقرر المساواة

تعمل الديمقراطية على تقرير المساواة القانونية بين الأفراد
فى ممارسة حقوقهم وحياتهم السياسية ومن ثم مشاركتهم فى
شئون الحكم دون تمييز بينهم بسبب الأصل أو الجنس أو اللغة
أو الدين أو الانتماء إلى طبقة معينة.

4- الأغلبيّة في اتخاذ القرارات

إن الاعتماد على مبدأ الأغلبيّة في اتخاذ القرارات خاصة السياسيّة بعد من سمات الديمقراطيّة وخصائصها على الرغم من ذلك فإنّ الفقه قد اختلف حول قيمة رأي الأغلبيّة , فذهب البعض إلى انه الضروري الاعتداد برأي الأغلبيّة في كل الأحوال دون إن يرد على ذلك أية استفتاءات أو قيود في حين يرى البعض أن رأي الأغلبيّة هو احد أساليب الفن السياسي الذي يهدف إلى المصالحة بين الآراء المتنافرة , بينما ذهب البعض إلى أن إرادة الأغلبيّة يجب إلا تحمل طياتها نوعاً من الإكراه للأقلية بل يجب على الأغلبيّة أن تحمل الإقليميّة على تقبل وتنفيذ ما انتهت إليه عن طريق والإقناع والتراضي , لأن الأقلية أو المعارضة تعتبر ضرورة للديمقراطيّة , فهي ليست جسداً غريباً عن الوطن يقدمون خدمة عامة للشعب كله عن طريق رقابتهم المباشرة والمستمرة للأغلبيّة الحاكمة (1).

5 - تعدد المؤسسات

من خصائص الديمقراطيّة تعدد المؤسسات التي تمارس وظائف الدولة، لأن الديمقراطية ترفض تركّز السلطة في يد شخص أو هيئة واحدة، لذا قيل بأن مبدأ الفصل بين السلطات التوأم للمبدأ الديمقراطي (2).

(1) راجع في ذلك : د / صلاح الدين فوزي : النظم السياسيّة . ص 344 .

(2) أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : النظم السياسيّة ص 299.

فإن تعدد المؤسسات في الدولة يجعل كل منها يراقب الآخر ، الأمر الذي يبعدها – إلى حد ما – عن الانحراف والتسلط . فوجود حكومة وبرلمان وجماعات ضاغطة النقابات ومؤسسات المجتمع المدني ، لا شك في أنه يحد من انحراف كل منها .

6 - الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة

وأخيراً من سمات وخصائص الديمقراطية اعتمادها على الانتخاب في اختيار الحكام ، أو اختيار أعضاء المجالس النيابية والمحلية كما سنوضح بالتفصيل إن شاء الله عند الحديث عن وسائل إسناد السلطة في النظم الديمقراطية . وعلى الرغم من المكانة المرموقة التي تتبوأها الديمقراطية في عقول وأذهان الشعوب كافة ، إلا أنها تعرضت لعدة انتقادات مختلفة عبر عنها الدكتاتوريون بقولهم " الديمقراطية معول هدم وإدارة تخريب ، وعلى ذلك يجب على الدكتاتورية إصلاح ما أفسدته الديمقراطية "(1).

ومهما كان من انتقادات ساقها أعداء الديمقراطية أو الدكتاتورية لتبرير حكمهم السلطوي والمستبد ، فإنها تعتبر أفضل الأنظمة الوضعية في إدارة شئون البلاد ، لذا اعتنقتها غالبية دول العالم بدرجات متفاوتة وبصور مختلفة تتناسب مع وضع وظروف كل دولة على حدة ، لذلك كان الاستمرار في نقدها لا يجدي كما لا يجدي التذمر من عودة الشتاء بزمهريه ، كما قال العلامة الفرنسي بارنلمي barthelemy وكل ما يجب علينا فعله كحكومات كي تأتي الديمقراطية ثمارها ، رفع مستوى

(1) راجع د / نعمان الخطيب : الوجيز في النظم السياسية . ص 236 .

الشعب العلمي والثقافي ، وخلق روح المواطنة الصالحة لدى الفرد وتنمية الشعور بضرورة احترام القانون ونبذ الخارجين عليه مهما كانت صفتهم ، والدقة في اختيار الأساليب التربوية القادرة على خلق جيل واع متحضر متفهم لحاجات مجتمعه قادر على التمييز بين من يصلح ومن لا يصلح لتولي أموره .

المبحث الثالث

صور الديمقراطية من حيث اشتراك الشعب في السلطة

تقوم الديمقراطية كما أسلفنا على أن الشعب هو مصدر السيادة وصاحب السلطة في الدولة الحديثة، أما طريقة ممارسة الشعب لهذه السيادة فقد اختلفت وتباينت من دولة لأخرى.

فقد يتولى الشعب ممارسة السلطة بنفسه دون وساطة أو إنابة أحد ، وهذه هي الديمقراطية المباشرة .

وقد يتولى الشعب ممارسة السلطة لا بنفسه ، ولكن عن طريق انتخاب نواب عنه لممارسة السلطة نيابة عنه باسمه ولحسابه، وهذه هي الديمقراطية النيابية .

وأخيراً قد يجمع الشعب بين الطريقتين السابقتين في ممارسة السلطة ، حيث يقوم الشعب بانتخاب من يمثله من النواب لمباشرة شئون السلطة ، مع الاحتفاظ لنفسه بحق الاشتراك مع نوابه في مباشرة مظاهر السلطة تنص عليها الدساتير ، وهذه هي الديمقراطية شبه المباشرة .

وعلى ذلك نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب كالتالي :

نوضح فيها صور الديمقراطية من حيث اشتراك الشعب في السلطة :

المطلب الأول : الديمقراطية المباشرة .

المطلب الثاني : الديمقراطية النيابية .

المطلب الثالث : الديمقراطية شبه المباشرة .

المطلب الأول

الديمقراطية المباشرة (1)

الديمقراطية المباشرة هي تلك التي يتولى فيها الشعب بنفسه ممارسة شئون الحكم دون وساطة برلمان أو غيره ، ففي هذه الصورة من الديمقراطية يباشر الشعب بمفهومه السياسي جميع السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية بنفسه ، فهو الذي يشرع وهو الذي يحكم وهو الذي ينفذ ، وذلك عن طريق اجتماع أفراد الشعب السياسي في هيئة جمعية شعبية يقررون فيها القوانين ، ويتولون تنفيذها ، وحسم المنازعات بين الناس ، وهذا يعني عدم وجود برلمان أو وزارة أو قضاة.

وتعد الديمقراطية المباشرة الصورة المثلى للديمقراطية – على الأقل من الناحية النظرية – ما دام أن الشعب يمارس بنفسه شئون الحكم وكافة مظاهر السلطة دون أن ينيب أحداً عنه لممارسة السلطة . وهذه الصورة الديمقراطية كانت مطبقة في المدن اليونانية القديمة وخاصة في أثينا حيث كانت الجمعية الشعبية التي تضم جميع المواطنين الأحرار تجتمع عدة مرات في السنة بطريقة دورية منتظمة لمناقشة

(1) يراجع في ذلك أستاذنا الدكتور / فؤاد النادى : النظم السياسية ص 301 وما بعدها – د / عبد الحميد متولى ، د / سعد عصفور ، د / محسن خليل : القانون الدستورى والنظم السياسية . القسم الثانى . ص 107 وما بعدها ، د / صلاح الدين فوزى : النظم السياسية ص 348 وما بعدها – د / ماجد راغب الحلو : النظم السياسية ص 213 وما بعدها – د / عبد المنعم محفوظ : النظم السياسية ص 258 وما بعدها – د / محمود عاطف البنا : الوسيط فى النظم السياسية ص 191 وما بعدها – د / نعمان الخطيب : الوجيز فى النظم السياسية ص 242 وما بعدها .

الأمر العامة ووضع القوانين والنظر في شئون الحرب والسلام والمعاهدات ، كما أنها كانت تعين القضاة وتراقب أعمال المجلس النيابي أو مجلس الخمسمائة.

ولقد كان الفيلسوف الفرنسي "جان جاك روسو" من أشد المتحمسين للديمقراطية المباشرة لأنها النتيجة الحتمية لمبدأ سيادة الأمة ، لذا كان روسو يرى أن أى نظام لا يتبنى الديمقراطية المباشرة لا يعد نظاماً ديمقراطياً ، وقد عبر عن ذلك في كتابه "العقد الاجتماعي" عند هجومه على الحكومة النيابية التي كانت قد بدأت تستقر في إنجلترا واصفاً إياها بأنها تتنافى مع الحرية حيث قال : "السيادة لا يمكن تمثيلها لأنها تنتقل فهي تمكن في الإرادة العامة ، والإرادة لا يمكن تمثيلها ونواب الشعب لا يمكن أن يكونوا ممثلين له ، فهم ليسوا إلا مجرد مندوبين عنه ، ولا يمكنهم أن يقرروا شيئاً ... وكل قانون لم يوافق عليه الشعب بنفسه فهو باطل و لا يكون قانوناً أبداً. قد يظن الشعب الإنجليزي أنه حر، ولكنه واهم في ظنه فهو ليس حراً إلا في أثناء فترة انتخاب البرلمان حتى إذا ما تم الانتخاب فإن الشعب يعود عبداً لا حول له ولا قوة" (1).

وإذا كان ما ذهب إليه روسو من أن الديمقراطية المباشرة في النظم الوضعية هي النتيجة المنطقية فعلاً لمبدأ السيادة الشعبية ، إلا أن

(1) يراجع : د / ثروت بدوى : النظم السياسية ص 163 - د / نعمان الخطيب : الوجيز فى النظم السياسية ص 243.

هذه المسألة لا يمكن أن يحكمها المنطق وحده فاختيار أنظمة الحكم لا يعتمد على المنطق فقط وإنما يقوم ويعتمد على اعتبارات كثيرة متباينة. وقد أثبتت التجارب أنه يستحيل عملاً أن يقوم المواطنون بكافة وظائف الدولة بأنفسهم لكي تتحقق الديمقراطية المباشرة كاملة ، حتى أن هذا لم يحدث في المدن اليونانية القديمة رغم صغر حجمها ، وقلة عدد سكانها ، حيث كانت أغلب الوظائف الإدارية والقضائية فيها تُسند إلى موظفين مختارين من قبل الشعب ، واقتصر دور المواطنين على الموافقة على التشريعات والفصل في الأمور والمسائل شديدة الأهمية ، فضلاً عن قيامهم بالوظيفة الرقابية .

ومع تطور الزمن واتساع إقليم الدولة وزيادة عدد سكانها ، وتعدد مشاكلها واصطباجها بصبغة فنية ليس من السهل على غير المتخصصين فيها معالجتها وتكريس الوقت الكافي لدراستها ، لم يعد باستطاعة هيئة الناخبين حتى أن تمارس السلطة التشريعية كاملة ، وأن تتخذ كافة القرارات الهامة ، لذلك اختفت الديمقراطية المباشرة منذ قرون ، ولم يعد لها تطبيقات تذكر إلا في بعض الولايات السويسرية قليلة السكان ومحدودة الإقليم ، حيث لا تزال تنعقد الجمعيات العامة للمواطنين بصفة دورية كل عام لتشريع القوانين - أي إقرارها - وتعين الأشخاص الذين يتولون مهام السلطين التنفيذية والقضائية ، واختيار ممثليهم في الهيئات الفيدرالية ، وعلى ذلك يكون النظام في هذه الولايات السويسرية قاصر على مزاوله جزء من مظاهر السيادة يتمثل

في السلطة التشريعية وبمعنى آخر أن الديمقراطية المباشرة لم تطبق حتى في هذه الولايات بشكل كامل .

هذا فضلاً عن أن جان جاك روسو نفسه وإن سلم بأن الديمقراطية المباشرة تحتم أن يمارس الشعب بنفسه كافة وظائف الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية، إلا أنه كان مقتنعاً باستحالة ذلك عملاً ، لذا اكتفى بتولى الشعب وضع القوانين وممارسة السلطة التشريعية فقط .

ونستخلص من ذلك أن الديمقراطية المباشرة لم تطبق بشكل كامل لا في المدن القديمة ولا الحديثة على السواء بل كان تطبيقها بشكل جزئى اقتصر على إقرار القوانين قديماً، وفى بعض مدن سويسرا حديثاً (1).

مزايا الديمقراطية المباشرة

مما لا شك فيه أن الديمقراطية المباشرة تعد الصورة المثالية للديمقراطية فهي تحقق سيادة الشعب بشكل كامل فكون الشعب صاحب السيادة دون أن يمارسها بنفسه فعلاً يجعل من السيادة الشعبية مبدأً نظرياً . والديمقراطية المباشرة بأشراكها المواطن في تصريف شئون الجماعة مباشرة تجعله أكثر اهتماماً بالمسائل السياسية والقضايا العامة ، وتزيد من شعوره بالدور الذى يؤديه ويقوم به . وإذا كانت الديمقراطية المباشرة تعمل على رفض أية وساطة بين الشعب وبحقه في التعبير عن إرادته ، فإنه لا مجال لوجود الأحزاب السياسية في ظلها

(1) وهذه الولايات أو المقاطعات هي : جلاريس ، أوبفالدن ، نيدفالدن ، رودس الداخلية ، رودس الخارجية ، وكانت مقاطعة أورى uri هي آخر المقاطعات التى تخلت عن هذا النظام (الديمقراطية المباشرة) عام 1928م .

، وإن وجدت هذه الأحزاب فإن الديمقراطية المباشرة تخلص الفرد من الدعايات الحزبية المضللة التي قد توجهه وجهة غير سديدة وأخيراً فإن الديمقراطية المباشرة ترتقى بالمجتمع عن الخلافات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي قد تظهر بترتيب البعض أو بتأمر منهم تحقيقاً لمصالح خاصة وأهداف محدودة ، فالديمقراطية المباشرة هي أساس مباشر ووجهة نظر مباشرة وقرار واقعي عام (1).

عيوب الديمقراطية المباشرة

بالرغم من المزايا السابق ذكرها للديمقراطية المباشرة فقد وجه لها عدة عيوب نذكر منها الآتي (2):

- 1- عدم وصول الكثيرين من أفراد الشعب إلى درجة من النضج والإدراك السليم التي تؤهلهم لأن يحكموا أنفسهم بأنفسهم .
- 2- استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة بشكل كامل ، وذلك لارتفاع عدد أفراد الشعب الذين يحق لهم ممارسة السلطة وزيادة مساحة الدول في وقتنا الحاضر.
- 3- إن اتساع وظائف الدولة وتعددتها وتعقدتها يحتاج إلى خبرات ودرايات دقيقة ومتعمقة لا يمكن توافرها في جميع أفراد الشعب ، الأمر الذي يلزم معه ضرورة وجود هيئات فنية متخصصة لإدارة مثل هذه الوظائف .

(1) راجع : د / نعمان الخطيب : الوجيز فى النظم السياسية ص 244 .

(2) يراجع تفصيلاً فى هذه العيوب : أستاذنا الدكتور / فؤاد النادى : النظم السياسية . ص 303

وما بعدها - د / ثروت بدوي : النظم السياسية . ص 173 وما بعدها .

4- من الأمور العامة ما يتطلب السرية التامة واشتراك جميع المواطنين في مناقشتها يكشف السرية ويعرض البلاد لمخاطر قد لا تحمد عقباها .

5- وأخيراً فإن أعمال هذه الصورة من الديمقراطية يستلزم مستوى معين من الرقى والحضارة والثقافة ، وهذا غير متوفر في معظم الشعوب .

ومجمل القول أن الديمقراطية المباشرة إذا كانت تعد الصورة المثلى للديمقراطية من الناحية النظرية ، إلا أنه من العسير بل من المستحيل الأخذ بها في الوقت الحالى ، فلا يتصور جمع مئات الملايين في دول مترامية في صعيد واحد ، وحتى لو تصورنا إمكانية اجتماعهم فقد يؤدي ذلك إلى توجيههم توجيهاً خاطئاً عن طريق زعيم منتصر أو خطيب ملهم أو رجل دين(1).

المطلب الثاني

الديمقراطية النيابية (2)

تتسم الديمقراطية النيابية باعتبارها صورة من صور الديمقراطية بأن الشعب صاحب السيادة لا يمارسها بنفسه ، ولكن ينيب غيره في

(1) راجع أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : النظم السياسية . ص 304 .

(2) يراجع في ذلك د/ عبد الحميد متولي ، د/ سعد عصفور ، ود/ محسن خليل : القانون الدستوري ، القسم الثاني ص 116 وما بعدها – د/ صلاح الدين فوزي : النظم السياسية ، ص 350 وما بعدها – د/ عبد المنعم محفوظ : النظم السياسية ، ص 264 وما بعدها – د/ محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ، ص 198 وما بعدها – د/ نعمان الخطيب : الوجيز في النظم السياسية ، ص 246 وما بعدها .

ممارستها ، حيث تقوم هذه الصورة – عكس سابقتها – على أساس أن الشعب ينتخب نوابا (برلماناً) يمارسون السلطة باسمه ولحسابه لمدة معينة يحددها الدستور

والحديث عن النظام النيابي يثير مجموعة من الأسئلة تفرض نفسها على بساط البحث أهمها:-

- 1- ما هي خصائص أو أركان النظام النيابي ؟
 - 2- ما هي طبيعة العلاقة التي تنشأ بين الناخبين من ناحية ، والنواب من ناحية أخرى ؟
- ونجيب على هذه الأسئلة من خلال تقسيم هذا المطلب للفروع التالية:

الفرع الأول

أركان النظام النيابي

يقوم النظام النيابي على عدة أركان تميزه عن النظام الديمقراطي المباشر وشبه المباشر ، وتعمل هذه الأركان على التوفيق بينه – أى النظام النيابي – وبين المبدأ الديمقراطي ، وتتمثل هذه الأركان فيما يلي (1) :

1- وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس سلطات فعلية

(1) يراجع في ذلك أستاذنا الدكتور / فؤاد النادى : النظم السياسية ص 316 وما بعدها – د / عبد الحميد متولى ، د / سعد عصفور ، د / محسن خليل : القانون الدستورى والنظم السياسية ، القسم الثانى ص 119 وما بعدها – د / عبد المنعم محفوظ : النظم السياسية . ص 271 وما بعدها – د / محمود عاطف البنا : الوسيط فى النظم السياسية . ص 210 وما بعدها – د / صلاح الدين فوزي : النظم السياسية . ص 353 وما بعدها – د / نعمان الخطيب : الوجيز فى النظم السياسية . ص 252 وما بعدها .

2- تأقيت عضوية البرلمان بمدة معينة

3- عضو البرلمان يمثل الأمة بأكملها

4- استقلال البرلمان أثناء مدة نيابته عن جمهور الناخبين

أولاً: وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس سلطات فعلية

إن الدعامة الأساسية التي يقوم عليها النظام النيابي هي وجود برلمان منتخب بكامله أو معظمه من الشعب ، سواء كان الانتخاب بطريق مباشر أو غير مباشر عن طريق مندوبين يختارهم الشعب ، وسواء البرلمان من مجلسين أو مجلس واحد ، لأن هدف النظام النيابي هو تحقيق تعبير البرلمان عن إرادة الأمة وتمثيلها في هيئة تتولى ممارسة السلطة النيابية عنها ، الأمر الذي لا يتحقق إلا بانتخاب الشعب لأعضاء البرلمان .

وعلى ذلك فمن الخطأ إضفاء الصفة النيابية على المجلس المعين بكامله ، كما هو الحال بالنسبة لمجلس الأعيان في المملكة الأردنية الهاشمية ، حيث يقوم الملك بتعيين جميع أعضاء هذا المجلس ممن استوفوا الشروط المنصوص عليها في المادة (75) من الدستور الأردني. كما أنه من الخطأ أيضاً إضفاء الصفة النيابية على المجلس الذي يكون معظم أعضاؤه تولوا مناصبهم بالتعيين .

فإذا ما التجأنا إلى مبدأ التعيين فلا بد أن تزيد النسبة المنتخبة على النسبة المعينة حتى نستطيع إضفاء الصفة النيابية على مثل هذه المجالس .

كما أن عنصر الانتخاب وحده لا يكفي في إضفاء الصفة النيابية على البرلمان المنتخب ، بل يتعين أن يمارس هذا البرلمان سلطات فعلية حقيقية ، لذلك تنتفى صفة النيابة عن البرلمان أو المجالس التي تكون بالانتخاب وتعتبر مجالس استشارية لا تملك سلطات حقيقية في إدارة شئون البلاد (1).

وتتبدى مظاهر السلطة الفعلية للبرلمان في قيامه بدوره الأساسي في اقتراح القوانين وإصدارها والموافقة عليها ، وعدم إصدار أى قانون لم يوافق عليه البرلمان باعتباره صاحب الوظيفة التشريعية في الدولة كما تبدى مظاهر السلطة الفعلية له أيضاً في قيامه بدوره الحقيقي في الرقابة الفعلية على السلطة التنفيذية بتوجيه الأسئلة والاستجابات وطرح الثقة بالوزراء وبالحكومة كلها إذا لزم الأمر علاوة على حقه الذى لا معقب عليه في إقرار ميزانية الدولة .

ثانياً : تأقيت عضوية البرلمان

(1) وقد كان مجلس الشورى المصرى منذ انشأته بالتعديل الدستورى الذى تم فى إبريل 1980م بقانون مجلس الشورى 210 لسنة 1980م ، مجرد مجلس استشارى فقط لا يمارس سلطان حقيقة ، ومن ثم فلا يصح إضفاء الصفة النيابية عليه على الرغم من أن ثلثين أعضائه يختاروا بالانتخاب ، ولكن بعد التعديل الدستورى الذى تم على دستور 1971م المصرى فى مارس 2007م بدأ تفعيل دور مجلس الشورى المصرى وإسناد بعض السلطات الحقيقية له بما يؤهله إلى حد ما (في رأى بعض الفقه) لإضفاء الصفة النيابية عليه. يراجع فى ذلك، د.فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستورى المصرى، المرجع السابق، الجزء الثانى، ص 352. وسيأتى تفصيل ذلك عند الحديث عن نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين فى مصر.

إن وجود برلمان منتخب من الشعب يمارس سلطات فعلية يعد من الركائز الأساسية للنظام النيابي يضاف إلى ذلك أنه لا بد من تأقيت مدة هذه النيابة فلا يصح أن تكون مؤبدة ، إذ أن الهدف من وجود البرلمان فى النظام النيابي هو التعبير عن إرادة الأمة وشعورها والعمل على تحقق مصالحها ، وهذا يقتضى الرجوع إلى الشعب من وقت إلى آخر لمعرفة رغباته وإرادته التى قد تتغير وتتطور مع الزمن ، ولا يتحقق ذلك إلا بالرجوع إليه بإجراء انتخابات دورية ، والقول بغير ذلك يهدد الهدف من وجود البرلمان والنظام النيابي ، إذ يصبح البرلمان هيئة لا تمثل حقيقة اتجاهات الأمة وإرادتها .

هذا فضلاً عن أن تأقيت مدة البرلمان والرجوع إلى الشعب بصفة دورية لتجديد الثقة فى أعضاء البرلمان يحقق مبدأ الرقابة الشعبية على النواب ، ويمنع بالتالى انحرافهم أملاً فى تجديد ثقة الشعب فيهم بانتخابهم مرة أخرى عند انتهاء مدة نيابتهم .

ويلاحظ أن المدة التى يجب أن تحدد بها فترة العضوية لا بد أن تكون متوسطة فلا تكون طويلة حتى لا يبعد البرلمان عن إرادة الأمة ، وتضعف الرقابة الشعبية على أعضائه ، ولا تكون قصيرة حتى لا يخضع النواب لرغبات الناخبين الخاصة بصفة مستمرة ، وقد اختلفت الدول فى تحديد هذه المدة ، حيث تتراوح فى معظم الدساتير الحديثة أو

الحالية بين أربع وخمس سنين ، واعتبرت هذه المدة هي مدة وسط ليست بالطويلة ولا بالقصيرة (1).

ثالثاً: عضو البرلمان يمثل الأمة بأكملها

لقد كان المبدأ السائد قبل الثورة الفرنسية أن النائب يمثل جمهور ناخبيه فقط، وقد ترتب على ذلك أن خضع النائب – عند مباشرة مهام العضوية – لإرادة ورغبات من انتخبه في دائرته الانتخابية ، مما ترتب عليه تقديم مصالح هؤلاء الناخبين على المصلحة العامة حتى لا يلجأ ناخبوه إلى عزله قبل انتهاء مدة عضويته ، غير أن الثورة الفرنسية أطاحت بهذا المبدأ وأرست دعائم مبدأ جديد انتشر في معظم بلاد العالم ، وأصبح ركناً أساسياً من أركان النظام النيابي ألا وهو مبدأ عضو البرلمان يمثل الأمة جميعها ، لكي يتحلل النائب من ضغوط ناخبيه وتوجيههم له وجهة قد تتعارض مع المصلحة العامة .

وقد تبنت صراحة هذا المبدأ المادة السابعة من دستور الثورة الفرنسية الأول الصادر 1791م فجاء فيها : " إن النائب يمثل الأمة جميعها لا الدائرة التي قامت بانتخابه " (2).

(1) فقد أخذ بمدة الأربع سنوات الدستور الأمريكي بالنسبة لمجلس النواب ، والبلجيكي والأردني ومجلس الشعب السوري ، وأخذ بمدة الخمس سنوات الدستور المصري بالنسبة لمجلس الشعب ومجلس الأمة في تونس ومجلس العموم في بريطانيا وقد أخذت المغرب بقاعدة الست سنوات بالنسبة لمجلس النواب المغربي ، وهي مدة تعد طويلة قد تفقد الهدف من التأقيت .

(2) د / نعمان الخطيب : الوجيز في النظم السياسية . ص 257 – د / عبد الحميد متولى : القانون الدستوري والأنظمة السياسية . ص 171 .

وقد نصت كثير من الدساتير على هذا المبدأ منها الدستور اللبناني حيث نصت المادة 27 منه على أن : " عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء " ، وكذلك الدستور المصرى الصادر فى 1923م ، حيث نصت المادة 91 منه على أن البرلمان ينوب عن الأمة كلها ، ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بأمر على سبيل الإلزام " ويضرب الفقه الفرنسى مثلاً تقليدياً لمفهوم تمثيل النائب للأمة بأجمعها ، وليس لدائرته الانتخابية ، ألا وهو ما قرره رئيس الجمعية الوطنية الفرنسية عام 1871 م من رفضه قبول استقالة نواب مقاطعتى الإنزاس واللورين إثر احتلالهما من ألمانيا وانسلاخهما عن فرنسا بمقتضى المعاهدة الألمانية الفرنسية عقب حرب السبعين ، وقرر أنه وعلى الرغم من التغيير الذى طرأ على حالتهم وعلى هاتين المقاطعتين فإنهم نواب عن الأمة الفرنسية بكاملها(1).

ويترتب على الأخذ بهذا المبدأ أن النائب يبدي آراءه بالكيفية التى ترضى ضميره ، ولا يستهدف فى تصرفاته إلا المصلحة العامة (لا مصلحة دائرته فقط) فهو غير ملزم بإتباع رأى ناخبيه ، وليس لهم سلطان عليه بعد انتهاء عملية الانتخاب .

ولضمان استقلال النواب عن الناخبين تقرر الدساتير بطلان كل وكالة إلزامية حتى لو تمت بإرادة النائب ورضاه .

(1) راجع : د / عبد الحميد متولى ، د / سعيد عصفور - د / محسن خليل : القانون الدستورى والنظم السياسية ، القسم الثانى . ص 123 ، 124 .

كما تنص الدساتير على عدم الاعتراف بما يسمونه الاستقالة على بياض ، والتي كان يقصد بها وضع النائب تحت السيطرة الفعلية للناخبين ، ولتهديده بتقديمها للمجلس النيابي عندما يرون ، لأن هذه الوسيلة تعتبر رجوعاً بطريقة ملتوية لفكرة الوكالة النيابية ، كما حدث في فرنسا عقب الثورة الفرنسية (1).

رابعاً: استقلال البرلمان أثناء مدة نيابته عن جمهور الناخبين

يترتب على الركن السابق ركن آخر مؤداه استقلال البرلمان أثناء مدة نيابته عن جمهور ناخبيه ، وهذا الركن – كسابقه – يمثل ركيزة أساسية للنظام النيابي وخاصة يتميز بها عن الديمقراطية شبه المباشرة بانتهاء إجراءات انتخاب الأعضاء ليتولى البرلمان ممارسة السلطة باسم الشعب ونيابة عنه ، دون اشتراك الشعب معه في هذه الممارسة.

فمظاهر الديمقراطية في النظام النيابي تتوقف عند انتخاب الشعب للأعضاء فقط ، ثم يتولى الأعضاء ممارسة كافة مظاهر السلطة وحدهم أو مع السلطة التنفيذية – حسب التنظيمات الدستورية المعمول بها في كل دولة – دون أن يكون للشعب حق الاشتراك معهم في ممارسة هذه السلطة ، فلا يحق للناخبين حق اقتراح القوانين كما هو الحال في النظام

(1) قضت الثورة الفرنسية على نظرية الوكالة الإلزامية ، إذ أعلنت الجمعية التأسيسية في 18 يوليو 1789 م بطلان جميع التوكيلات الصادرة من الناخبين للنواب بالتوكيلات المعطاة لهم من ناخبهم ، وقد قال " ميرابو " فى هذه المناسبة للنواب المتشبثين بفكرة الوكالة : إذا تمسك النواب بتوكيلاتهم فما عليهم إلا أن يدعوها تأخذ مقاعدهم البرلمانية ، ويعودوا مطمئنين إلى منازلهم .

شبه المباشر ، إذ يقتصر هذا الحق في النظام النيابي على البرلمان وحده ، كما لا يستطيع الشعب الاعتراض على قانون من القوانين ، إذ أن إرادة البرلمان نافذة على الشعب دون حق الاعتراض في ظل النظام. وخلاصة القول أنه بعد قيام الشعب بانتخاب أعضاء البرلمان ينفرد الأخير بمباشرة كافة مظاهر السلطة ، دون اشتراك الشعب في ذلك أو الرجوع إليه.

وكما أن هذا الركن يقتضى استقلال البرلمان عن الناخبين في ممارسة السلطة، فإنه يقتضى أيضاً استقلال إرادة النواب عن إرادة الناخبين ، بحيث لا يحق لهؤلاء الأخيرين إملاء إرادتهم على النواب بإخضاعهم لما يرون من آراء ومعتقدات وبيالزامهم بالعمل على نحو معين أو بتقييدهم بأية وكالة يتعين عليهم تنفيذها ، إذ لا يخضع النائب إلا سلطان ضميره في ممارسة شئون السلطة المخولة له .

ولقد ساد هذا المبدأ بعد تطورات عدة ، إذ خضع النواب في بادئ الأمر لجمهور ناخبهم خضوعاً تاماً ، ثم تحررت إرادة النواب بفضل جهود المجالس النيابية والآراء النظرية التي علمت على محاربة تلك التبعية حتى تحقق مبدأ استقلال إرادة النائب عن الناخب ، كما سنوضح عند الحديث عن طبيعة العلاقة بين الناخب والنائب

الفرع الثاني

طبيعة العلاقة بين الناخب والنائب

تعرضت العلاقة بين الناخب والنائب لتطورات عديدة ، بدأت بالخضوع التام للناخبين ، وانتهت باستقلال إرادة النائب عن جمهور

ناخبيه ، وفي السطور القليلة التالية نعرض لهذا التطور من خلال دراسة النظريتين التاليتين (1) ثم نوضح التكيف الصحيح لهذه العلاقة في البند ثالثاً.

النظرية الأولى : نظرية الوكالة الإلزامية

تعد نظرية الوكالة الإلزامية أولى النظريات التي قيل بها لتفسير العلاقة بين النائب والنخب ، فقد سادت هذه النظرية قبل الثورة الفرنسية ، وهى من نظريات القانون الخاص ، فالوكالة ما هى إلا عقد بمقتضاه يلتزم الوكيل بالقيام بعمل قانوني لحساب الموكل ، وآثاره تنصرف إليه ، وعلى ذلك فالانتخاب بناءً على هذه النظرية يعد توكيلاً من ناخبي الدائرة إلى نائبيهم في تصريف شئون الحكم باسمهم ولحسابهم ، وهذا يقتضى أن النائب يمثل دائرته الانتخابية ، فهو يستمد سلطته من ناخبي دائرته وليس من الشعب ، كما يستمد الوكيل سلطته من موكله ، ولما كانت العلاقة بين عضو البرلمان والنخبين تتحدد على أساس فكرة الوكالة ، فإنه يكون من حق الناخبين والإشراق على تصرفات النائب وتنفيذه لبنود التوكيل ، كما يكون لهم الحق في عزله وقتما يشاؤون . ويترتب على هذه النظرية عدة نتائج وهى بصفة عامة آثار الوكالة في القانون الخاص والتي من أهمها :

(1) راجع : د / عبد الحميد متولى ، د / سعيد عصفور - د / محسن خليل : القانون الدستورى والنظم السياسية ، القسم الثانى . ص 126 وما بعدها - د / صلاح الدين فوزي : النظم السياسية . ص 357 وما بعدها - د / محمود عاطف البنا : الوسيط فى التنظيم السياسية . ص 215 وما بعدها - د / عبد المنعم محفوظ : النظم السياسية . ص 274 وما بعدها .

1- يجب على النائب أن يعمل وفق إرادة ناخبيه بأن يتقيد بها ولا يحيد عنها مما يؤدي إلى خضوعه لآرائهم ومعتقداتهم وميولهم ، فيكون لهم الحق بإلزامه بالعمل وفق منهج أو برنامج محدد يلتزم بتنفيذه وعدم الخروج عنه .

2- على النائب أن يراعي في جميع أعماله صالح ناخبيه ومصالحهم وحدهم بأن يغلب صالحهم على ما عداه ، وإلا اعتبر النائب متجاوزاً حدود الوكالة .

3- يجب على النائب أن يقدم للناخبين كشف حساب عن أعماله كاملة .

4- يسأل النائب مسؤولية كاملة عن أعماله أمام ناخبيه

5- للناخبين الحق في إقالة نوابهم في أى وقت شاءوا إذ فقدوا ثقتهم .

6- كما يترتب على خضوع النائب لإرادة ناخبيه أنه إذا أثرت مسألة لم تتناولها الوكالة امتنع على النائب إبداء رأيه فيها قبل استطلاع رأى ناخبيه في شأنها أو كان عابه - على الأقل - أن يستوحى رغبات ومصالح ناخبيه ويراعيها ، وذلك لأن الوكيل يلتزم بالتعليمات الضمنية كالتزامه تماماً بالتعليمات الصريحة الصادرة من الموكل ومن ثم فإن على النائب أن يراعي جميع أعماله مصالح ناخبيه ، وإلا كان متجاوزاً حدود الوكالة .

7- يتقاضى النائب راتبه ومكافآته وجميع المصاريف التى ينفقها أثناء أداء وظيفته من ناخبيه وليس من خزانة الدولة .

ولقد سادت نظرية أعضاء الهيئات العمومية ، يعتبرون وكلاء عن ناخبهم ، ولذا كان عليهم أن يقدموا توكيلات كتابية تقوم الهيئات العمومية في أول اجتماع بفحصها والتحقق من سلامتها ، وقد اتبعت النظم آنذاك رسائل علمية لضمان تحقيق فكرة الوكالة الإلزامية ليلجأ الناخبون إليها لضمان احترام النائب لأحكام الوكالة من هذه الوسائل الاستقالة على بياض التي يجبر الناخبون النائب على تحريرها وتوقيعها دون إثبات تاريخ وتودع لدى لجنة من الناخبين ، فإذا أخل النائب بالتزاماته تجاههم وضعوا عليها تاريخ معين ويقدموها لرئيس المجلس النيابي فيتخلصوا منه عند قبول الاستقالة ، وهكذا كانت تعد الاستقالة على بياض لوسيلة العملية لضمان التزام النائب بأحكام الوكالة .

غير أن الأمر قد تغير بعد الثورة الفرنسية ، حيث لجأ الفقه إلى محاربة فكرة الوكالة الإلزامية كما حاربتها المجالس النيابية بعد الثورة الفرنسية ، حيث لجأت هذه المجالس إلى نبذ فكرة التوكيلات الصادرة من الناخبين لنوابهم، حيث قررت الجمعية الوطنية التأسيسية الفرنسية عام 1789م وهو نفس عام الثورة الفرنسية بطلان جميع هذه التوكيلات ، ونبذ فكرة الاستقالة على بياض التي تمثل وسيلة ضغط عملية من قبل الناخبين على نوابهم للالتزام بأحكام الوكالة وكل ذلك لما تؤدي إليه نظرية الوكالة الإلزامية وفكرة الاستقالة على بياض الوسيلة العملية للالتزام بها من إهدار لاستقلال النواب وخضوعهم خضوعاً تاماً لإرادة ورغبات ناخبهم ، ولما وجه لهذه النظرية من نقد تمثل في الآتي :

نقد نظرية الوكالة الإلزامية

لقد وجه لهذه النظرية عدة انتقادات نجمل أهمها فيما يأتي(1):

1- هذه النظرية تستند إلى قواعد القانون الخاص في تحديد معنى الانتخاب أو تكييف العلاقة بين النائب والناخب ، وهو ما لا يتلاءم مع علاقات القانون العام ، فالعلاقة بين النائب والناخب هي من روابط القانون العام التي تختلف في طبيعتها ، وفيما تتطلبه من قواعد أحكام عن علاقات القانون الخاص .

2- النظرية تقتضى على استقلال النائب وحرية إخضاعه لإرادة ناخبيه وتعليماتهم الملزمة له ، وهذا لا يتفق مع وجود هيئات نيابية للتداول والتقرير ، إذ لا فائدة من النقاش والمداولة طالما أن كل نائب سوف يلتزم عند التصويت بتعليمات ملزمة(2) لأن ذلك تجعل القرار يسبق المناقشة وأن التدبير يسبق التفكير ، فالنقاش في ظل هذه النظرية قد يغير الآراء ولكنه لا يغير التصويت.

3- إن الأخذ بهذه النظرية يؤدي إلى عدم اهتمام النائب بالمصلحة العامة بقدر اهتمامه بالمصالح المحلية الخاصة

(1) يراجع في ذلك د/ محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية . ص 218 ، 219 .
(2) ويسوق بارتملي مثلاً له دلالاته عندما وقف عضو مجلس الشيوخ الأمريكي عن ولاية كنتاكي عام 1828م ، وألقى خطبة طويلة ضد مشروع قانون يفرض ضريبة حماية لمحصول معين ولكنه أنهى خطبته بإعلان أنه سوف يصوت بالموافقة على المشروع (الذي كان في صالح ولايته) لأنه لا يرى من حقه أن يحل رأيه الخاص محل رأى ولايته . راجع د / محمود عاطف البنا ، المرجع السابق ، هامش ص 218 .

بدائرتة الانتخابية ، الأمر الذى قد يؤدي إلى المساس
بالقدر الضروري لوحدة الدولة .

النظرية الثانية : نظرية النيابة العامة للبرلمان عن الأمة :
جاءت هذه النظرية نتيجة للحرب التى شنت على النظرية
السابقة ، وقد ظهرت مع الثورة الفرنسية حيث نص دستور
3 سبتمبر سنة 1791 م على أن النواب لا يعدون ممثلين
للمقاطعات ، بل أنهم ممثلين للأمة كلها ، ولا يجوز توكليهم
بأمر على سبيل الإلزام ، كما أن المادة 91 من دستور
1923م المصرى ، نصت على أن عضو البرلمان ينوب عن
الأمة كلها .

فهذه النظرية تقوم على أساس أن النائب ينوب عن الأمة
كلها فهو نائب عن الشعب كله وليس عن جمهور ناخبه فقط ،
فالبرلمان بكامل أعضائه ينوب عن الأمة بكامل أفرادها .

وعلى ذلك فهذه النظرية تتفق مع سابقتها في أن كل منهما
يعد وكالة ، وتختلف عنها في أن هذه النظرية ليست وكالة
خاصة على غرار ما هو منصوص فى القانون الخاص حيث
يخضع الوكيل - النائب - لموكله - جمهور ناخبه - ولكنها
وكالة عامة للبرلمان عن الأمة كلها .

وهذه النظرية تتفق مع مبدأ سيادة الأمة فكما أن الأمة لها
السيادة كوحدة واحدة لا تتجزأ كذلك وكالة البرلمان عنها لا

تتجزأ فلا وكالة جزئية للنائب عن دائرته الانتخابية في ظل هذه النظرية .

ويترتب على هذه النظرية عدة نتائج نجمال أهمها في الآتى :

1- النائب مستقل في إبداء رأيه ، فليس لهيئة الناخبين في الدائرة إعطاء تعليمات أو توجيهات له ، بل هو حر في مباشرته لمهام النيابة دون أدنى تدخل من ناخبه ، ومع ذلك فإن استقلاله هذا لا يعنى أن يتصرف كيف يشاء ، بل إن تصرفه هذا يجب أن يكون في حدود الوكالة العامة ، فلا يتصرف إلا بما فيه مصلحة عامة ، ولا بأس أن يحقق مصلحة فعلية لجمهور ناخبه ، ولكن هذا لابد أن يكون في إطار المصلحة العامة أو مصلحة الأمة بكاملها .

2- لا يلزم النائب بتقديم حساب لناخبه

3- لا يسأل النائب مديناً أمام ناخبه مدة عضويته

4- مكافأة النائب وراتبه إن كان له راتب وجميع مصروفاته لتتحمل الخزانة العام للدولة وليس جهود ناخبه .

5- لا يجوز لناخبين عزل النائب طوال مدة عضويته

نقد نظرية النيابة العامة للبرلمان (1):

وعلى الرغم من قبول هذه النظرية لكونها أفضل من سابقتها ، إلا أنه لم تخل من توجيه سهام النقد إليها ، والتي تمثل أهمها في الآتي :

1- إن هذه النظرية تقوم على أساس المجاز والافتراض لا على أساس الواقع والحقيقة ، لأن البرلمان في حقيقة الأمر لا يمثل إلا أغلبية الناخبين ، بل أغلبية الحاضرين منهم فقط ، وليس الشعب بأكمله ومن ثم لا يمكن أن يكون البرلمان ممثلاً للشعب كله ، فضلاً عن أن هذه النظرية تفترض أن الأمة شخص معنوي ، وهذا يثير مشكلات معقدة ، تتمثل في وجود شخصين معنويين في وقت واحد في مكان واحد هما الدولة والأمة فلمن تكون السيادة وقد سبق توضيح ذلك عند الحديث عن نظرية سيادة الأمة

2- إن من نتائج هذه النظرية تقييد البرلمان برغبات الأمة التي قد تتجه في بعض الأحيان اتجاهاً خاطئاً ، ومع ذلك يتعين على البرلمان مسaire هذا الاتجاه مما يعود بأبلغ الضرر على المصالح العامة نفسها .

3- إن هذه النظرية لا تتماشى مع واقع الأمر ، إذ قد يوافق البرلمان أحياناً على بعض القوانين التي لا تكون موضع رضاء الرأي

(1) يراجع في ذلك د / عبد الحميد متولى ، د / سعد عصفور ، د / محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية . القسم الثاني . ص 130 . - د / عبد المنعم محفوظ : النظم السياسية ص 280 - د / محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ص 224 .

العام مما يتعين وفقاً لهذه النظرية بطلان مثل هذه القوانين لخروجها عن حدود وكالة البرلمان عن الأمة وهذا لم يقل بيه أحد .

ثالثاً: العلاقة بين البرلمان والناخبين علاقة سياسية:

نظراً للانتقادات التي وجهت للنظريات السابقة ، فإنه العلاقة بين أعضاء البرلمان والناخبين لا يصح تكليفها طبقاً لنظريات قانونية مجردة ذلك أن علاقة البرلمان بالشعب هي علاقة سياسية وليست قانونية ، لذلك قيل وبحق أن هذه العلاقة تعد في الحقيقة ضرباً من ضروب الفن السياسي الذي يتحقق بوساطة التوازن بين البرلمان والشعب وعلى ذلك فإن البرلمان وأن كان مقيداً في الأساس بتحقيق رغبات الشعب واتجاهاته إلا أنه لا يصح القول بأن يظل البرلمان كذلك إذا ما تعارضت المصلحة العامة مع هذه الرغبات ، إذ يجب إن يكون للبرلمان قدرة بين الاستقلال ، فلا يكون تابعاً للرأي العام بصورة عمياء ، خاصة إن يكون الرأي قد يتجه اتجاهاً خاطئاً مما يتعين على البرلمان عدم مجاراته في هذا السبيل ، من أجل ذلك عدت العلاقة بين البرلمان والناخبين علاقة سياسية من شأنها أن تحقق الانسجام والتوازن بين الطرفين ، وتحقق الانسجام هذا أمر نسبي يختلف من دولة لأخرى تبعاً لمدى نضج الشعب وتفهمه للشئون العامة ، وبالتالي من اختيارهم لهذه الشئون (1).

(1) يراجع في هذا / وحيد رافت ، ود / وايت إبراهيم : القانون الدستوري . ط/ 1937م . ص 158 ، ويلاحظ أن الدكتور / وحيد رافت قد أضاف تكييفاً آخر للعلاقة بين البرلمان والأمة يقوم

الأخذ بالنظام النيابي فى مصر

سبق القول أن أركان النظام النيابي تتمثل فى ضرورة وجود مجلس نيابي منتخب وأن مدة هذا المجلس تكون محددة بفترة زمنية معينة، وأن النائب فى هذا المجلس يمثل الأمة بأسرها، إلى جانب استقلال المجلس عن هيئة الناخبين.

وقد أخذت مصر بالنظام النيابي بدأ من دستور 1923 وحتى الدستور الحالى الصادر فى 2014.

فالمجلس النيابي المنتخب نصت عليه المادة (86) من دستور 1971 بمسمى مجلس الشعب وذلك بقولها " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع....." كما نصت عليه المادة (101) من دستور 2014 بمسمى مجلس النواب، بقولها " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة ، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية ، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين فى الدستور".

وقد بينت المادة (102) من دستور 2014 طريقة تكوين مجلس النواب بقولها " يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً ، ينتخبون بالقترع العام السرى المباشر، على أن يخصص للمرأة ما لا يقل عن ربع إجمالى عدد المقاعد.

على فكرة الوصاية المدنية ، وهو تكييف منتقد لأنه يشبه الأمة بالقاصر الذى لا يجوز له التصرف .

ويشترط في المترشح لضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلًا على شهادة اتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية.

ويبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يراعى التمثيل العادل للسكان، والمحافظات. ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأى نسبة بينهما.

كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء فى مجلس النواب لا يزيد عن 5%، ويحدد القانون كيفية ترشيحهم. (1)

وقد حدد المادة (106) من هذا الدستور مدة العضوية فى مجلس النواب بانها خمس سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس. (2)

وغنى عن البيان أن مبدأ استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين وأن عضو البرلمان يمثل الأمة كلها ولا يقتصر على تمثيل دائرته الانتخابية فقط أصبح من المبادئ المسلم بها والتي لا تحتاج إلى نص خاص بها، نظراً لأن جميع الأنظمة النيابية قد هجرت فكرة الوكالة الإلزامية التي من مقتضاها خضوع النائب لإرادة الناخبين وعدم استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين.

(1) وقد بينت المادة (87) من دستور 1971 أن عدد أعضاء مجلس الشعب لا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضواً، نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، وأن انتخابهم يكون عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام، وأن لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء لا يزيد عن عشرة.

(2) وهى نفس مدة عضوية مجلس الشعب فى دستور 1971. (م.92).

المطلب الثالث

الديمقراطية شبه المباشرة⁽¹⁾

الديمقراطية شبه المباشرة هي الصورة الثالثة من صور الديمقراطية من حيث اشتراك الشعب في السلطة ، وللحديث عنها نقسم هذا المطلب إلى الفروع الثلاثة التالية .

الفرع الأول

مفهوم الديمقراطية شبه المباشرة ومبررات انتشارها

إذا كانت الديمقراطية المباشرة تعنى إن الشعب هو الذى يمارس بنفسه كافة السلطات في الدولة ، وأن الديمقراطية النيابية تعنى أن البرلمان ينوب عن الشعب في ممارسة السلطات العامة ، فإن الديمقراطية شبه المباشرة ما هي إلا مزيج من الصورتين السابقتين للديمقراطية ، فهي تقوم على أساس وجود هيئة منتخبة تمارس جانباً كبيراً من شئون السلطة والحكم باسم الشعب من ناحية ، ومن ناحية أخرى تقوم على الاعتراف للشعب بممارسة بعض السلطات بنفسه واشتراكه في شئون الحكم .

(1) يراجع في ذلك أستاذنا الدكتور / فؤاد النادى : النظم السياسية ص 305 وما بعدها - د / سليمان الطماوي : النظم السياسية والقانون الدستوري ، ص 166 وما بعدها - د / ماجد الحلو : النظم السياسية ص 217 وما بعدها - د/ عبد الحميد متولى ، د / سعد عصفور ، د / محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، ص 111 وما بعدها - د / محمود عاطف البنا : الوسيط فى النظم السياسية ، ص 230 وما بعدها - د / عبد المنعم محفوظ : النظم السياسية ، ص 285 وما بعدها - د / صلاح الدين فوزى : النظم السياسية ، ص 360 وما بعدها - د / نعمان الخطيب : الوجيز فى النظم السياسية ص 262 وما بعدها .

فالديمقراطية شبه المباشرة خليط بين الديمقراطية النيابية والديمقراطية المباشرة ، فمظاهر الديمقراطية النيابية تتجسد في وجود برلمان منتخب ينوب عن الشعب في ممارسة بعض السلطات كما تتجسد مظاهر الديمقراطية المباشرة فيها في مساهمة الشعب مع البرلمان في ممارسة السلطات العامة ، وعلى ذلك ففى هذه الصورة يمارس الناخبون بعض مظاهر السيادة بصورة إيجابية ، لذلك قيل بأن هيئة الناخبين تعد سلطة رابعة بجانب السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية .

وقد انتشرت الديمقراطية شبه المباشرة في كثير من الدول ، وذلك لاستحالة الأخذ بالديمقراطية المباشرة على الرغم من أنها الصورة المثلى للديمقراطية - نتيجة لاتساع الأقاليم وزيادة عدد السكان ، ولطغيان البرلمان واستبداده وتجاهله لرغبات أفراد الشعب ، بعد ما تحلل من الوكالة الإلزامية على نحو ما سبق بيانه ، ولرغبة الشعوب في مساهمة بشكل مباشر في بعض مظاهر الحكم ، دون الاقتصار على حقهم في انتخاب النواب .

ويعزز الفقه علة انتشار هذا النظام ورواجه إلى الاعتبارين

التاليين

1- انتشار التيار الديمقراطي وتضاعف الوعي السياسي لدى المواطنين نتيجة انتشار التعليم ، الأمر الذى أدى بهم إلى المطالبة بالاشتراك الفعلى في ممارسة الشؤون العامة ، والرجوع إليهم لأخذ رأيهم في المسائل الهامة .

2- الرغبة في إصلاح ما أسفر عنه تطبيق النظام النيابي البحت من عيوب ومساوئ ، وفى وضع حد لاستبداد الهيئات النيابية وتجاهلها لرغبات الناخبين .

لهذين الاعتبارين اقتضى الأمر الأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة ، وبدأت الدول في مطلع القرن العشرين تتجه صوب تقرير مظاهره في دساتيرها ، حتى بات النظام الديمقراطي شبه المباشر هو النظام الشائع التطبيق ، وأضحى النظام الديمقراطي النيابي أخذاً في الانهيار والتقلص .

الفرع الثاني

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

للمنظمة الديمقراطية شبه المباشرة مظاهر مختلفة يستدل بها عليها ، غير أن الفقه لا يتفق على تحديد هذه المظاهر ، فلئن اتفق جمهور الفقه الدستوري على مظاهر ثلاثة هي الاستفتاء الشعبي والاعتراض الشعبي والاقتراح الشعبي ، باعتبارها مظاهر تتنافى مع النظام النيابي البحت ، فهم يختلفون على مظاهر ثلاثة أخرى هي حق الناخبين في إقالة النائب وحق الاقتراع على حل البرلمان ، وحق عزل رئيس الجمهورية ، هذه المظاهر الثلاثة أعدها البعض من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة (1)، بينما البعض لم يذكرها ضمن مظاهر هذا النظام ، في حين أن البعض قسم مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة إلى قسمين الأول مظاهر

(1) راجع د/ عثمان خليل : المبادئ الدستورية العامة ، ص 198 وما بعدها - د/ وحيد رأفت : القانون الدستوري ، ص 170 .

رئيسية وأدخل تحتها المظاهر الثلاثة الأولى ، ومظاهر غير رئيسية وأدخل تحتها المظاهر الثلاثة الثانية (1). وعلى أية حال فإن للديمقراطية شبه المباشرة عدة مظاهر نجلها فيما يلي (2):

- 1- الاستفتاء الشعبي
 - 2- الاقتراح الشعبي
 - 3- الاعتراض الشعبي
 - 4- إقالة الناخبين للنواب
 - 5- حل المجلس النيابي حلاً شعبياً
 - 6- عزل رئيس الجمهورية
- أولاً : الاستفتاء الشعبي:

الاستفتاء الشعبي هو أخذ رأى الشعب بكلمة (نعم) أو (لا) في مسألة معينة ، أو يقصد به عرض موضوع معين على الشعب لإبداء رأيه فيه بنعم أو بلا ، والاستفتاء الشعبي يعد أهم مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ، وقد أخذ هذا الاسم من التقاليد القديمة في

(1) د / عبد المنعم محفوظ : النظم السياسية ، ص 286 وما بعدها - د / نعمان الخطيب : الوجيز فى النظم السياسية ص 263 وما بعدها - د / محمود عاطف البنا : الوسيط فى النظم السياسية ، ص 230 وما بعدها .

(2) يراجع فى ذلك أستاذنا الدكتور / فؤاد النادى : النظم السياسية ص 308 وما بعدها - د / صلاح الدين فوزى : النظم السياسية ، ص 360 وما بعدها - د / ماجد الحلو : النظم السياسية ص 218 وما بعدها .

المقاطعات السويسرية ، ثم ذاع وانتشر بعد الثورة الفرنسية ، وظهرت أهميته بعد الحرب العالمية الأولى في دول أوروبا الوسطى فبعد أن كان الاستفتاء الشعبي طريقاً احتياطياً يوجد مع النظام النيابي أو عاملاً ثانوياً بجواره ، أدخل في صلب النظام الدستوري ، وأصبح موازياً للتمثيل النيابي للحد من عيوب هذا النظام .

صور الاستفتاء الشعبي:

ذهب الفقه الدستوري إلى أن الاستفتاء له عدة صور تختلف بحسب الزاوية التي تنظر منها إليه كالتالي :

1- فمن حيث الموضوع:

ينقسم الاستفتاء بمن حيث الموضوع إلى استفتاء دستوري ، وتشريعي ، وسياسي ، ويكون الاستفتاء دستورياً إذا كان موضوعه أخذ رأى الشعب على نص دستوري كإقرار الشعب لنصوص دستور أو تعديلها ، ومثال الاستفتاء على إقرار الشعب للدستور مانصت عليه المادة (193) من دستور 1971 بقولها " يعمل بهذا الدستور من تاريخ موافقة الشعب عليه في الاستفتاء". وما نصت عليه المادة (247) من دستور 2014 بقولها " يعمل بهذه الوثيقة الدستورية من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في الاستفتاء، وذلك بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين فيه".

ومثال الاستفتاء على التعديلات الدستورية ما نصت عليه المادة 189 من الدستور المصري الصادر في 11 سبتمبر 1971م ، من أن لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من

مواد الدستور ، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية لهذا التعديل ، فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقفاً عليه من ثلث أعضاء المجلس على الأقل ، وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه ، فإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض ، وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل بأغلبية ثلثي أعضائه عرض على الشعب لاستفتاءه فيه ، فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء .

وما تنص عليه المادة 226 من دستور 2014 بقولها "الرئيس الجمهورية أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل.

وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه.

وإذا رفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي.

وإذا وافق المجلس على طلب التعديل ، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثاً عدد أعضاء المجلس عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً

من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء....."

وقد كان آخر استفتاء دستوري جرى في مصر هو الاستفتاء على التعديلات الدستورية الذي تم إجراؤه في الفترة من 20 إلى 22 أبريل 2019 على بعض نصوص دستور 2014، والتي كان أبرزها النصوص المتعلقة بمدة رئيس الجمهورية، وزيادة تمثيل المرأة في مجلس النواب، وعودة منصب نائب رئيس الجمهورية، وعودة مجلس الشيوخ. وقد وافق الشعب على هذه التعديلات بنسبة تزيد على 83% وأعلنت نتيجة الاستفتاء في 23 أبريل 2023.

ويكون الاستفتاء تشريعياً إذا ما تعلق موضوعه بتشريع معين بأن يؤخذ رأى الشعب على مشروع قانون أصدره البرلمان مثلاً .
ويكون الاستفتاء الشعبي سياسياً ، إذ ما أخذ رأى الشعب في أمر من أمور الحكم السياسية أى في قرار سياسي معين أو في خطة معينة متعلقة بأمرين من أمور الحكم.

ومن ذلك على سبيل المثال ما نصت عليه المادة (74) من دستور 1971 بقولها " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجرى الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها".

وما تنص عليه المادة (157) من دستور 2014 بقولها " لرئيس الجمهورية أن يدعو الناخبين للاستفتاء فى المسائل التى تتصل بمصالح البلاد العليا، وذلك فى ما لا يخالف أحكام الدستور. وإذا اشتملت الدعوة للاستفتاء على أكثر من مسألة وجب التصويت على كل واحدة منها".(1)

2- من حيث وقت إجرائه:

وينقسم الاستفتاء الشعبى من هذا المنظور إلى استفتاء سابق ، وآخر لاحق، ويكون الاستفتاء سابقاً إذا أخذ رأى الشعب قبل الفصل فى موضوع الاستفتاء كأن يستفتى فى موضوع القانون قبل إقرار البرلمان له ، كما يكون الاستفتاء لاحقاً إذا أخذ رأى الشعب بعد إبرام التصرف وإنجازه ، كأخذ رأى الشعب فى مشروع القانون بعد إقراره من البرلمان.

3- من حيث وجوب إجرائه:

وينقسم الاستفتاء من حيث وجوب إجرائه إلى قسمين : إجباري وآخر اختياري، والاستفتاء الإجباري هو الذى ينص الدستور على وجوب إجرائه بحيث يتعين على سلطات الدولة عرض الأمر على الشعب لأخذ رأيه فيه ، دون أن يكون لهذه السلطات أية إرادة فى أمر إجراء هذا الاستفتاء من عدمه ، فهى ملزمة بأخذ رأى الشعب على

(1) ومن ذلك أيضاً ما نصت عليه المادة (152) من دستور 1971 بقولها " لرئيس الجمهورية أن يستفتى الشعب فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا".

سبيل الوجوب ما دام الدستور قد قضى بذلك ، ومثال ذلك ما أوجبه دستور 1971م المصرى من ضرورة أخذ رأى الشعب عن تعديل نص من نصوص الدستور كما سبق بيانه.

أما الاستفتاء يكون اختيارياً عندما يجعل الدستور أو إجراءاته متروكاً لمشيئة الحكومة أو البرلمان أو أفراد الشعب بناءً على عدد معين يحدده الدستور من أعضاء البرلمان أو أفراد الشعب ، فهذه الهيئات لها أن تلجأ إليه أو لا تلجأ إليه طبقاً لمشيئتها دون إجبار عليها في هذا الشأن.

4- من حيث آثاره وقوته الإلزامية.

ينقسم الاستفتاء من حيث القوة الإلزامية للرأى الذى يبديه الشعب في موضوع الاستفتاء إلى قسمين ، إلزامى وآخر استشارى .

ويكون الاستفتاء إلزامياً، إذا نص الدستور على إلزام جهة إجراءاته التقيد بنتيجته .

فإذا اشترط الدستور موافقة الشعب على قانون يقره البرلمان لكى يصبح نهائياً، فإن هذا القانون لا يصير ملزماً إذ لم يعرض على الشعب أو عرض ولم يوافق عليه، ولعلى ذلك فإن الاستفتاء الملزم هو الذى تتقيد جهة إجراءاته بنتيجته .

أما الاستفتاء الاستشارى هو الاستفتاء الذى لا يلزم الدستور جهة إجراءاته بنتيجته بأن يكون لها كامل الحرية في الأخذ بما انتهى إليه الاستفتاء .

على أنه يلاحظ أن غالبية الدول الديمقراطية لا تهمل إرادة شعوبها وآرائهم ، فإذا ما استشر الشعب في أمر معين وأبدى رأيه فيه ، فإن

الجهة التي قامت بإجراء الاستفتاء تخضع عادة لهذا الرأي ولو لم يلزمها الدستور بذلك تمثيلاً مع المبدأ الديمقراطي الذي يعلى من إرادة الشعب ، والقول بغير ذلك يضع جهة إجراء الاستفتاء في حرج شديد خصوصاً في البلاد ذات الرأي العام القوي المستتير ، ويجعلها تخاطر بوجودها (1).

ثانياً: الاقتراح الشعبي:

ويقصد بالاقترح الشعبي قيام عدد معين من أفراد الشعب يحدده الدستور بإعداد مشروع قانون ويرفعه للبرلمان الذي يلتزم بمناقشته والتصويت عليه وأخذ قرار بشأنه .

ويأخذ الاقتراح الشعبي إحدى صورتين ، الأولى : الاقتراح الشعبي الكامل أو المبوب ، وهو اقتراح بقانون يتقدم به الناخبون إلى البرلمان على شكل قانون مقسم ومبوب مادة مادة ، وفقرة فقرة ، والصورة الأخرى هي الاقتراح غير الكامل والتي

(1) على أنه يلاحظ التمييز بين الاستفتاء الشعبي الذي سبق الحديث عنه في المتن ، وهو طرح موضوع معين على الشعب لإبداء رأيه فيه ، وبين الاستفتاء الشخصي ، والذي يقصد به استطلاع رأي الشعب في شخص معين ، فيطلب من الشعب إبداء رأيه - مثلاً - في اختيار شخص بذاته كرئيس للدولة ، كما كان معمولاً به في ظل دستور 1971م المصري قبل تعطيله بعد ثورة 25 يناير 2011م . والاستفتاء الشخصي وإن كان يتصل بشخص بذاته وليس بموضوع معين ؛ إلا أنه في الواقع قلما يقتصر على ذلك وإنما يجاوزه إلى أخذ رأي الشعب في موضوع معين بقصد تأكيد الثقة بشخص الحاكم على أنه يلاحظ أيضاً ، أن التفرقة سالفه الذكر قد اختصت بها فرنسا نتيجة بعوامل تاريخية وسياسية مرت بها دون الاستناد إلى أي أساس قانوني معين . يراجع د/ عبد الحميد متولي ، د/ سعد عصفور ، د/ محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية القسم الثاني ، ص 117 .

تبدو في شكل فكرة أو مبدأ أو توصية بشأن موضوع يراد إصدار تشريع بشأنه ، ثم يتولى البرلمان صياغة هذه الفكرة أو التوصية في صورة مشروع قانون كامل بعد مناقشتها والتداول بشأنها .

والبرلمان إزاء هذا الاقتراح لا يخلو تصرفه من أحد أمرين .
الأول : قبول المشروع المقترح والموافقة عليه ، وهنا يكتسب هذا المشروع صفة إلزامية ويصبح قانوناً واجب النفاذ بعد إصداره ونشره، والأمر الآخر أن يرفض البرلمان المشروع المقترح ، وهنا يجب عرض الأمر على الشعب لاستفتاءه فيه ، وتسمح بعض الدساتير للبرلمانات في هذه الحالة بوضع مشروع قانون مضاد للمشروع المقترح من الناخبين وللشعب أن يختار أحد هذين المشروعين عند الاستفتاء .

ويلاحظ أن بعض الدساتير قد تجيز للشعب حق اقتراح مشروعات القوانين دون أن تحتم موافقة البرلمان عليها ، بل تقضى بعرض هذه المشروعات المقترحة على الشعب مباشرة لاستفتاءه عليها حتى تجوز هذه المشروعات على صفة الإلزامية ، وترقى بذلك إلى مرتبة القانون (1) .

(1) يراجع د/ عبد الحميد متولي ، د/ سعد عصفور ، د/ محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، القسم الثاني ، ص 113 .

ثالثاً: الاعتراض الشعبي:

ويقصد به أن يعطى عدد معين من الناخبين حق الاعتراض على قانون أصدره البرلمان خلال مدة معينة من تاريخ نشره يحددها الدستور فإذا استعمل الناخبون حقهم في الاعتراض خلال المدة المحددة توقف العمل بالقانون ووجب عرض القانون على الشعب للاستفتاء عليه وليبدي رأيه فيها ، فإذا وافق عليه تأكد العمل بالقانون ، أما إذا اعترض الشعب سقط القانون بأثر رجعي ، أى يصبح القانون كأن لم يكن وتزول جميع الآثار التي ترتبت عليها قبل الاعتراض .

على أنه يلاحظ لكى يسقط القانون وتزول جميع آثاره بأثر رجعي لا بد من اعتراض أغلبية الناخبين المقيدين ، فلا تكفى أغلبية الأصوات المعطاة لأن المتخلفين عن التصويت يعدون موافقين على هذا القانون .

كما يلاحظ أيضاً أنه إذا لم يعترض أحد من الشعب أو اعترضت مجموعة ولكن دون العدد المطلوب ، أو كان الاعتراض بعد نهاية المدة المحددة له ، فإن القانون يصير نهائياً ويصبح واجب النفاذ .

وعلى ذلك يختلف الاستفتاء الشعبي عن الاعتراض الشعبي ، إذ أنه في حالة الاستفتاء الشعبي لا يكون القانون كامل التكوين واجب النفاذ إلا بعد عرضه على الشعب وموافقته عليه .

أما في حالة الاعتراض الشعبي ، يكون القانون قد صدر من البرلمان أى أنه تام التكوين واجب النفاذ ، وإذا استعمل العدد المحدود من الناخبين في المدة المحددة حقهم في الاعتراض يوقف نفاذ القانون فقط ، لحين عرضه للاستفتاء عليه ، الذي سيحدد مصيره على نحو ما سبق .

ومن هنا نستطيع أن نقرر أن الشعب في حالة الاعتراض يساهم مساهمة محدودة في التشريع تتمثل في منع بقاء القانون الذي لا يوافق عليه بعكس حالة الاقتراح الشعبي ، حيث يساهم الشعب مساهمة فعلية وإيجابية في عمل القانون لأنه يستطيع أن يفرض القانون الذي يريده حتى ولو عارض البرلمان .

رابعاً: إقالة الناخبين لنائبهم:

ويقصد بهذا إعطاء الحق لعدد معين من الناخبين كالربع أو الخمس مثلاً في إقالة وعزل نائبهم قبل انتهاء مدة نيابته .

وقد طبقت الولايات المتحدة الأمريكية هذا المظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة في بعض الولايات ، فقد نص عليه دستور ولاية كاليفورنيا لعام 1911م ولوس أنجلوس لسنة 1903م ، حيث يمكن لنسبة محدودة من الناخبين إقالة نائبهم علماً بأنه لا يقتصر هذا الحق على إقالة نواب البرلمان بل يمتد ليشمل الموظفين والقضاة المنتخبين أيضاً .

ويترتب على الإقالة إعادة الانتخابات في الدائرة ، ويحق للنائب المقال أن يتقدم للانتخابات من جديد ، إذ لا يترتب على إقالته عزله من

الحياة السياسية بل من حقه أن يدافع عن نفسه ، وتسمح له الدساتير عادة بكتابة ملخص دفاعه على بطاقة التصويت نفسها ، وإذا أعيد انتخابه تحمل من اقترحوا عزله مصاريف إعادة انتخابه كجزاء لهم لذا يلزمهم القانون عند تقديم طلب الإقالة . بإيداع كفالة معينة ، الأمر الذي أدى إلى القول بأنه ليس ثمة عزل أو إقالة بالمعنى الصحيح ، وإنما فتح الباب للانتخابات من جديد قبل انتهاء مرة النائب الذي يحق له أن يرشح نفسه فيها (1).

خامسا: الحل الشعبي:

إذا كان المظهر السابق يقضى بحق الناخبين في إقالة نائب واحد أو عدد قليل من النواب مع بقاء المجلس النيابي ذاته فإن هذا الحق لا يكفي بذلك بل يمتد الحل ليمثل المجلس النيابي بكامله .
فإن بعض الدساتير تعطي الحق لعدد معين من الناخبين يحدده الدستور في طلب حل المجلس النيابي كله ، وحينئذ يعرض الأمر على الشعب فإذا وافق على هذا الطلب أنحل المجلس القائم ووجب إجراء انتخابات جديدة ونظرا لخطورة هذا الأمر فإن بعض الدساتير تشترط موافقة أغلبية عدد الناخبين المسجلين على طلب الحل ، وعدم الاكتفاء بأغلبية من أدلو بأصواتهم .

(1) يراجع د/ وحيد رأفت ، د/ وايت إبراهيم : القانون الدستوري ، ص 177 - د/ محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ، ص 238 ، 239 - د/ عبد الحميد متولي ، د/ سعد عصفور ، د/ محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، القسم الثاني ، ص 117 .

وتأخذ بطريقة الحل الشعبي بعض الولايات السويسرية ، كولاية برن في دستور 1893م ، كما طبقت دساتير بعض الولايات الألمانية بعد الحرب العالمية الأولى وقبل اتحادها (1) .

سادسا: عزل رئيس الجمهورية:

ويقصد بهذا المظهر ، حق عدد محدد من الناخبين في إقالة أو عزل رئيس الجمهورية عن منصبه قبل انتهاء مدة رئاسته .

وقد أخذ بهذا المظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة .

دستور فيمار الألماني الصادر عام 1919م ، حيث أجاز عزل رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة رئاسته وكانت سبع سنين بناء على طلب عدد معين من الناخبين ، وبعد موافقة ثلثي مجلس الريشتاغ (المجلس الشعبي) ، وفى هذه الحالة لم يتم عزل الرئيس ، ولكن يوقف عن العمل ، أي يوقف عن مباشرة مهام منصبه ، ويعرض الأمر على الشعب لاستطلاع رأيه واستفتاءه فى ذلك ، فإذا وافق الشعب على العزل عزل الرئيس ، وإن لم يوافق عد ذلك بمثابة تجديد لانتخابه ، ووجب حل مجلس الريشتاغ كجزء له على موافقته على طلب العزل الذى لم يقره الشعب وتجرى انتخابات جديدة .

(1) بل إن من الدساتير ، كدستور استونيا الصادر في 1920م ، يقرر اعتبار المجلس النيابي منحلًا ، ويوجب إجراء انتخابات جديدة إذا رفض الشعب عند استفتاءه قانوناً أقره المجلس أو وافق على قانون رفضه المجلس ، وذلك دون حاجة إلى أن يطلب عدد من الناخبين حل المجلس أو أن يستفتي الشعب على ذلك .

هذا وقد أخذ دستور النمسا الصادر 1920م والمعدل سنة 1929م في المادة 60 منه فقرة سادسة ، بنفس القاعدة السابقة ، إذ قرر عزل رئيس الدولة بعد إتباع إجراءات خاصة منها ، وجوب استشارة الشعب في هذا الأمر ، ويتم ذلك عن طريق الاستفتاء الشعبي (1).

تلك هي مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ، ومن الجدير بالذكر ، أنه ليس من الضروري الأخذ بها جميعاً لقيام مثل هذا النظام ، بل يكفي الأخذ بمظهر منها أو أكثر لكي نكون بصدد نظام ديمقراطي شبه مباشر ، وأساس ذلك - كما سبق القول - أن هذا النظام يعد من الجانب النظري نظاماً وسطاً بين النظامين المباشر والنيابي ، بيد أنه من الجانب العملي قد يقترب أكثر من الديمقراطية المباشرة أو الديمقراطية النيابية تبعاً لاشتماله على أكثر مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة أو اقتصاره على بعضها ، وبمعنى آخر إذا أخذ النظام القائم بكل مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة أو بأغلبها كان أقرب إلى الديمقراطية المباشرة منه إلى الديمقراطية النيابية والعكس أي إذا اكتفى النظام القائم بمظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة وكان النظام أقرب إلى الديمقراطية النيابية منه إلى الديمقراطية شبه المباشرة .

(1) د/ عبد الحميد متولي ، د/ سعد عصفور ، د/ محسن خليل : القانون الدستوري والنظم السياسية ، القسم الثاني ، ص 118 - د/ محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ، ص 240 .

وفى ضوء ذلك يمكن القول أن سويسرا تعتبر الدولة الأم للنظام الديمقراطي شبه المباشر ، ذلك أنها أخذت بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة التي تتمثل في الاقتراح الشعبي ، والاعتراض الشعبي ، والاستفتاء الشعبي ، كما أخذت الولايات المتحدة بهذا النظام ، بيد أنه اقتصر في هذا المجال على حكومات الولايات دون الحكومة الفيدرالية ، ومن هاتين الدولتين انتقل إلى فرنسا ، ثم إلى دول كثيرة مطلع القرن العشرين وبعد الحرب العالمية الأولى .

الفرع الثالث

مزايا وعيوب الديمقراطية شبه المباشرة (1)

الديمقراطية شبه المباشرة مثلها مثل أى نظام وضعى لها مزايا كما أن لها عيوب:

أولاً : مزايا الديمقراطية شبه المباشرة :

للمدقراطية شبه المباشرة عدة مزايا من أهمها :

1- إن هذا النظام أقرب إلى تحقيق المثل الأعلى للديمقراطية السليمة من النظام النيابي ، خاصة بعد أن اتسعت رقعة الدولة ، وارتفع عدد السكان.

(1) يراجع د/ محمود عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ، ص 242 وما بعدها - د/ عبد الحميد متولي : الوسيط في القانون الدستوري ، ص 161 وما بعدها - أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : النظم السياسية ، ص 306 وما بعدها - د/ عبد المنعم محفوظ : النظم السياسية ، ص 303 - د/ نعمان الخطيب : الوجيز في النظم السياسية ، ص 271 وما بعدها .

2- هذا النظام يتخذ كوسيلة لمحاربة استبداد المجالس النيابية المنتخبة ، فالبرلمان في النظام النيابي البحت يستقل عن الناخبين طوال مدة نيابته، الأمر الذي يمكن معه الاستبداد بالسلطة ، إذ إطلاق السلطة عادة ما يؤدي إلى الاستبداد بها ، سواء أكانت سلطة برلمان أو ملك أو رئيس جمهورية

3- كما أن هذا النظام يخفف من سيطرة الأحزاب السياسية على الناخبين ، لأن الناخب في الاستفتاء يعمل وفقاً لضميره وتفكيره ، وليس طبقاً لرغبات الأحزاب وأهوائها ، فالكلمة الأخيرة دائماً تكون للشعب .

4- يحقق الانسجام بين البرلمان والشعب ، كما يعمل على تفادي الخلاف بين الأغلبية البرلمانية وهيئة الناخبين ، حيث يمكن أن يثار الشك حول تطابق رأى أغلبية البرلمان مع رأى أغلبية الشعب ، وعن طريق الاستفتاء يزال هذا الشك لأن الشعب سيقول كلمته في الاستفتاء .

5- يستطيع الشعب - وفقاً لهذا النظام - تحقيق رغباته وتنفيذها بطريق سلمي ، مما يترتب عليه استقرار وضع الحكومة .

6- يؤدي نظام الديمقراطية شبه المباشرة إلى تحرر النواب من ضغط الناخبين ، فالنائب إذ يعلم أن الكلمة العليا تكون للشعب في نهاية الأمر، فإنه عندئذ يبدي آراءه حسبما

يمليه عليه ضميره ، وطبقاً لمقتضيات المصلحة العامة ،
دون النظر إلى أى اعتبار آخر .

ثانياً: عيوب الديمقراطية شبه المباشرة:

إذا كان للنظام الديمقراطي شبه المباشر هذه المزايا، فإنه لا
يخلو من العيوب، إذ يعيب عليه البعض ما يلي(1):

1- النظام شبه المباشر يؤدي إلى إشراك الشعب في شئون
الحكم ، وهذا يحتاج لدرجة عالية من الوعي والثقافة لا
تتوافر لأغلبية الشعب . لذا كان " مونتسكيو " يؤكد على
عدم قدرة الشعب على فهم مصالحه العامة ، ويسلم
بقدرته على اختيار الرجال ، وحتى اختيار الرجال ، فإن
الشعب - من وجهة نظره - في بعض الدول النامية أو
دول العالم الثالث غالباً ما يفقد الأدوات الصحيحة لاختيار
أفضل الرجال .

2- حكم الشعب في هذا النظام يعد حكماً سطحياً لأن الاستفتاء
لا تسبقه مناقشات كافية تتيح دراسة المسائل دراسة
عميقة ومتأنية كما يحدث في المجالس النيابية حيث
تجرى المناقشات لاستبيان الصواب ، ويمكن تفادي هذا
النقد بالسماح لوسائل الإعلام المختلفة والفئات المثقفة

(1) راجع هذه العيوب أستاذنا الدكتور / فؤاد النادي : النظم السياسية ، ص 307 - د/ محمود
عاطف البنا : الوسيط في النظم السياسية ، ص 243 وما بعدها - د/ مصطفى أبو زيد فهمي :
مبادئ الأنظمة السياسية ، ص 209 وما بعدها .

خارج البرلمان من أساتذة جامعات ورجال قانون وصحفيين بالاشتراك في إبداء الرأى ومناقشة المسائل المعروضة على الشعب وتوجيه الرأى العام الوجهة الصحيحة .

3- اشتراك الشعب في الحكم صورياً لأن الجماعات الشعبية تخضع - عادة - لنفوذ الحكام أو رجال الدين أو الرأسماليين ، وإن كان انتشار الثقافة والتعليم يحد من هذا النقد .

4- كثرة دعوة الناخبين لإبداء الرأى تضيع وقتهم وتدفعهم إلى الملل والتخلف عن الحضور ، فالسلام الذى يكثُر إشهاره تقل هيئته، فضلاً عما يترتب على كثرة دعوتهم من نفقات باهظة تتحملها الخزانة العامة للدولة .

5- هذا النظام يقلل من هيبة المجالس النيابية في نظر الشعب لأن هذه المجالس لم تعد صاحبة الكلمة العليا .

6- إن هذا النظام يؤدي إلى إرهاب الميزانية ، فالشعب قد يسيئ استعمال حقه في اقتراح القوانين التى تثقل الميزانية بنفقات باهظة ، بينما يحجم عن إقرار القوانين التى تدبر مواد الخزانة عن طريق فرض الضرائب .

تلك هى مزايا وعيوب النظام الديمقراطي شبه المباشر ، ومن الملاحظ أن عيوبه يمكن تداركها وتجنبها ، لأنها تنصب في الحقيقة على إجراءات ممارسة مظاهر هذا النظام ، وليس على

مضمونها المنسجمة مع زيادة وعى الشعوب وارتفاع مستوى ثقافتها ، لذا فإن نجاح النظام الديمقراطي شبه المباشر يتطلب مستوى رفيعاً من الثقافة والمدنية حتى يستطيع الشعب المساهمة الجدية المنتجة في شئون الحكم ، ويجب قبل كل شئ أن يتأصل الشعور بالمسئولية في نفوس أفراد الشعب حكماً ومحكومين ، حتى يهتموا بالمسائل العامة اهتمامهم بشئونهم الخاصة ، وحتى يضعوا مصلحة الوطن في مكانها الصحيح .

الفصل الثالث

الأنظمة السياسية من منظور مبدأ الفصل بين السلطات

تقوم النظم السياسية المعاصرة على مبدأ الفصل بين السلطات ويعتبر هذا المبدأ المدخل الرئيسي لتحديد نوع النظام السياسي، وأساس هذا المبدأ هو توزيع السلطات وعدم تركيزها في يد واحدة بل توزيعها على شكل هيئات أو مؤسسات، وفق الاختصاصات المناطة بها، فتختص السلطة التشريعية بسن القوانين والسلطة التنفيذية بمهمة تنفيذها، السلطة القضائية بتطبيق القانون وتقديم المشورات القضائية.

ونقسم هذا الفصل الى مبحثين، نوضح في الأول مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والمبررات القانونية للأخذ به ، وفي الثاني صور أنظمة الحكم السياسية من منظور مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الأول

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات والمبررات القانونية للأخذ به

في هذا المبحث نقف على مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات في مطلب أول، وعلي المبررات القانونية للأخذ به في مطلب ثان.

المطلب الأول

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات ومبررات الأخذ به

الفرع الأول

مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات

إن مقتضى هذا المبدأ أن تستقل كل سلطة من سلطات الدولة في مباشرة الوظيفة التي أسندها إليها الدستور، ولا يجوز لأي منهما الاعتداء على وظيفة السلطات الأخرى أو تجاوز حدود اختصاصاتها⁽¹⁾. ويمكن استخلاص معنيين أساسيين لمبدأ الفصل بين السلطات أولهما: الاستقلال العضوي. ويقصد به أن تتمتع كل من سلطة من سلطات الدولة بالاستقلال الذاتي في مواجهة باقي السلطات. أي أن هذا المبدأ يقوم على أساس عدم التدخل في شؤون باقي السلطات. ثانيهما: التخصص الوظيفي: حيث يختص كل سلطة بممارسة اختصاصاتها بحيث تقتصر وظيفة السلطة التشريعية على سن القوانين، في حين تقتصر وظيفة السلطة التنفيذية بمهمة تنفيذ القوانين، أما السلطة القضائية فتتفرد بمزاولة وظيفتها القضائية التي تتمثل في تطبيق القانون على المنازعات والخصومات التي ترفع إليها فنلاحظ أن مونتيسكيو قد أخذ من التقسيم الثلاثي لوظائف الدولة أساساً لتوزيع السلطة بين هيئات مختلفة، أي أنه قد أقام هذا المبدأ على أساس فكرة وجود وظائف متميزة في الدولة وإن أساس فكرة المبدأ لدى مونتيسكيو هي أنه إذا اجتمعت هذه السلطات بيد فرد واحد أو هيئة حاكمة واحدة، فإن ذلك سيكون مدعاة لإساءة

(1) د. إبراهيم عبدالعزيز شيجا: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 297.

استعمال السلطة أو الاستبداد بها، فعلى سبيل المثال إذا اجتمعت وظيفتا التشريع والتنفيذ بيد واحدة، فالنتيجة المترتبة على ذلك هي فقدان التشريع لصفة العمومية والتجريد. أي فقدانه ضمانه وضعه قواعد عامة مجردة تطبق على الحالات المستقبلية، لأنه يمكن أن تقوم السلطة التشريعية بسن القوانين لتطبق على حالات خاصة وتحقيقاً لمأرب شخصية ويؤدي في الوقت ذاته إلى أن تجتمع صفتي المشرع والمنفذ في الشخص نفسه. بحيث يكون الذي قد سن القانون هو نفسه الذي قام بتنفيذه. وتكون الحالة نفسها عند اجتماع وظيفتي التشريع والقضاء بيد واحدة. حيث ستتحقق النتيجة الأولى نفسها وهي فقدان القانون لصفة العمومية التي يتميز بها لأنه يمكن للمشرع أن يسن قواعد قانونية تتفق مع الحل الذي يراد تطبيقه على الحالات الفردية التي تعرض أمام القضاء فيحابي من يشاء ويظلم من يشاء بحيث يصبح القضاء أداة لتنفيذ الأغراض والمآرب وتجدر الإشارة إلى أن الفصل الذي نادى به مونتيسكيو لم يقصد به الفصل التام أو الفصل العازل بين السلطات بحيث تكون كل سلطة في عزلة عن السلطة الأخرى، وإنما يهدف هذا المبدأ إلى إيجاد نوع من التوازن والتعاون بين هذه السلطات، حتى يمكنها هذا التعاون والتنسيق من تأدية وظائفها وتحقيق أهدافها، وهذا يقتضي في الوقت ذاته إيجاد الرقابة المتبادلة بين هذه السلطات، لضمان عدم تجاوز أية سلطة لحدود اختصاصاتها. ويضمن هذا التعاون حقوق الأفراد وحررياتهم (1)

(1) يراجع في ذلك د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 231، 232.

الفرع الثاني المبررات القانونية

لقد اتجه الفقهاء إلى تقسيم وظائف الدولة على ثلاث وظائف أساسية هي: الوظيفة التشريعية والوظيفة التنفيذية والوظيفة القضائية، فالوظيفة التشريعية تقوم بمهمة وضع القواعد القانونية التي تنظم كل نشاط من النشاطات التي تجرى داخل الدولة، وتحدد السلوك العام للأفراد في الدولة والمجتمع. أما الوظيفة، التنفيذية فمهمتها تنفيذ القواعد القانونية التي تضعها السلطة التشريعية لكي تضمن سير أجهزة الدولة في إطار هذه القواعد في حين تنحصر مهمة الوظيفة القضائية في الفصل في المنازعات والخصومات التي تنشأ بين الأفراد ومعاقبة الخارجين عن القانون بناء على القواعد التي تضعها السلطة التشريعية ويحقق مبدأ الفصل بين السلطات العديد من المزايا، إذ يعد هذا المبدأ خير ضمانة لحماية حقوق وحرية الأفراد، ومنع الحكام من الاستبداد وإساءة استعمال السلطة⁽¹⁾، فجمع السلطات بيد شخص واحد أو هيئة واحدة يتيح الفرصة لإساءة استعمال السلطة وانتهاك حقوق وحرية الأفراد من دون وجود رقيب، ومن دون إعطاء فرصة للأفراد للدفاع عن حقوقهم وحريةهم أمام جهة أخرى، أما توزيع السلطات بين عدة هيئات عديدة مع الفصل بينها، فإنه يفسح المجال لكل هيئة في مراقبة

(1) د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 298 وما بعدها.

أعمال الهيئتين الآخرين. بما يؤدي إلى منعها من التجاوز أو الاساءة وانتهاك حقوق وحرىات الأفراد .

كذلك فان مبدأ الفصل بين السلطات يؤدي إلى ضمان تحقيق مبدأ المشروعية وسيادة القانون، فحتى تحترم سلطات الدولة حدودها، واختصاصات كل منها يجب الفصل بينها عضويا وموضوعيا، ويجري ذلك بتخصص عضو أو هيئة لكل وظيفة من وظائف الدولة، وتمارس وظيفتها طبقا للاختصاص المحدد لها بالدستور، بغير اعتداء منها على اختصاص غيرها من الهيئات، وهذا لا يتحقق إلا بتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ، إذ إن كلا منها ستصد اعتداء الهيئة الأخرى في حالة وقوعه.

ويقوم مبدأ الفصل بين السلطات على توزع عبء الوظائف الرئيسية للدولة، فبدلا من إن تقوم بهذه الوظائف جهة واحدة، فتعجز عن القيام بمسؤوليتها بالقدر اللازم من الكفاية والقدرة ، فتقوم بهذه الوظائف ثلاث هيئات ولاسيما بعد إن ازدادت المهام التي تقوم بها الدولة، وزاد تدخلها في مختلف شؤون الحياة.

وكذلك فإن هذا المبدأ يتفق مع مبدأ اداري مهم هو مبدأ (التخصص وتقسيم العمل) والذي لا غنى للدولة الحديثة عنه، فبمقتضى هذا المبدأ يقسم العمل إلى أجزاء عديدة حسب نوع التخصص لكل جزء منها. ومن ثم يعهد بكل جزء إلى الخبراء المتخصصين فيه تخصصا دقيقا في نوعية المهام والمسؤوليات التي يتضمنها ذلك الجزء، ليقوموا بأدائها

بالكفاية التي تتناسب مع تخصصهم، ومن ثم يجري إنجاز العمل بقدر كبير من الكفاءة والقدرة. (1)

ونخلص إلى أن مبدأ الفصل بين السلطات يتألف من عنصرين أساسيين هما :

الأول : التخصص في أداء الوظائف الدستورية ، وهذا يعني أن الوظائف الإدارية والقضائية والتشريعية تعهد كل منها إلى هيئة معينة
الثاني : استقلال الهيئات القائمة بتلك الوظائف في مواجهة بعضها البعض، مع وجود شئ من التعاون بينها.

المبحث الثاني

صور أنظمة الحكم السياسية طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات

تتعد أنظمة الحكم السياسية طبقاً لمبدأ الفصل بين السلطات وذلك حسب العلاقة الموجودة بين السلطات الثلاث في الدولة، فإذا كانت العلاقة قائمة على أساس المساواة والتعاون فيسمى بالنظام البرلماني أما إذا كان الفصل بين السلطات قائماً مع رجحان كفة السلطة التنفيذية فيسمى بالنظام الرئاسي، أما إذا كان النظام يقوم على أساس جمع السلطات بين الجمعية النيابية مع تفويض عدد من أعضائها بمباشرة مهام السلطة التنفيذية فيسمى بنظام حكومة الجمعية أو نظام الجمعية النيابية.

ونلقي الضوء على أنظمة الحكم الثلاث السابقة في الصفحات التالية:

(1) د. أحمد رسلان: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 276-277.

المطلب الأول النظام البرلماني

يقوم النظام البرلماني علي أساس المساواة والتعاون والتوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية،⁽¹⁾ بحيث تؤدي كل منهما عملها تحت سمع وبصر السلطة الأخرى، وتحدث فيما يلي عن عناصر هذا النظام، ومظاهر الأخذ به في مصر.

الفرع الأول

عناصر النظام البرلماني (2)

تتركز عناصر النظام البرلماني في ثلاثة هي:

- ثنائية الجهاز التنفيذي.
- التعاون بين السلطتين.
- التوازن بين السلطتين.

وندرس فيما يلي كلا من هذه العناصر بشئ من الإيجاز.

أولاً: ثنائية الجهاز التنفيذي:

(1) يراجع : د.حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 237. وفي ذلك يذكر سيادته أن تعبير "النظام البرلماني" لا يستفاد منه أن البرلمان هو الذي يميز هذا النظام عن غيره ، أو أنه الركن أو العنصر المميز لهذا النظام، وذلك لأن البرلمان كما يوجد في هذا النظام يوجد في غيره من أنظمة الحكم الأخرى المعروفة وهي النظام الرئاسي وكذلك نظام حكومة الجمعية.

(2) يراجع : د.حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 240 وما بعدها. ود.ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 245 وما بعدها.

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من رئيس دولة غير مسئول عن أعماله ومجلس وزراء مسئول أمام البرلمان.

فرئيس الدولة يجب أن يكون مستقلاً عن البرلمان متميزاً عن رئيس مجلس الوزراء، ومن الأفضل أن يكون ملكاً بالوراثة كما هو الحال في بريطانيا، فيتحقق له هذا الاستقلال بطريقة تلقائية، وذلك لأن اختيار رئيس الدولة في الجمهوريات التي اقتبست النظام البرلماني إما أن يكون بالانتخاب الشعبي مما يقوي مركز الرئيس ويخل بالتوازن القائم بين السلطين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة، وإما أن يتم عن طريق البرلمان مما يخل بالتوازن سالف الذكر لصالح السلطة التشريعية. غير أن استقلال الرئيس تجاه البرلمان يتحقق في حدود لا بأس بها نتيجة لعدم مسئوليته سياسياً أمام البرلمان، مما لا يجوز معه مؤاخذه أو عزله من منصبه⁽¹⁾. ومع ذلك يستطيع البرلمان من حيث الواقع دفع الرئيس إلى الاستقالة برفض التعاون معه كما حدث في فرنسا في عامي 1887، 1924.

وعدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً عن أعماله يستلزم ألا يمارس أعماله منفرداً وأن يوقع معه علي قراراته أحد الوزراء ليكون مسئولاً عنها، ونظراً لأن المسئولية تتلازم مع السلطة فإن تقرير مسئولية الوزراء يستتبع أن تنتقل إليهم السلطة الفعلية في أعمال رئيس الدولة الذي تصبح سلطاته مجرد سلطات اسمية . أما مجلس الوزراء فهو الهيئة ذات الأهمية الأولى والفعالية الحقيقية في السلطة التنفيذية في

(1) أما المسئولية الجنائية فيمكن إثارتها بالنسبة لرؤساء الجمهوريات علي خلاف الملوك.

النظام البرلماني، وهي التي تضع السياسية العامة للحكومة، وتخضع تصرفات الوزراء لرقابة البرلمان سواء من حيث مشروعيتها وموافقته للقانون، أم من حيث ملاءمتها وصلاحياتها لتحقيق ما صدرت من أجله ويسأل الوزراء فردياً وتضامنياً أمام البرلمان:

— المسئولية الفردية تتعلق بكل وزير علي حده، بالنسبة للأعمال المتصلة بشئون وزارته، ويؤدي تقريرها إلي وجوب استقالته.

— المسئولية التضامنية تتعلق بالوزراء جميعاً كهيئة أو مجلس ذي كيان متميز بالنسبة للسياسة العامة للحكومة ويؤدي تقرير هذه المسئولية إلي إسقاط الوزارة بأكملها وتعد المسئولية التضامنية أهم ما يميز النظام البرلماني.

ثانياً: التعاون بين السلطتين:

إذا كان الفصل المطلق بين السلطات قد زال عملاً وثبت فشله، وأصبح الفصل النسبي بينها هو القاعدة في جميع أنظمة الحكم التي تقوم علي مبدأ الفصل بين السلطات في العالم فإن النظام البرلماني هو أول هذه الأنظمة أخذاً بنسبية الفصل بين السلطات وأكثرها مرونة في تفسيره، مما يسمح بنوع من التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، ويتمثل هذا التعاون في اشتراك كل من السلطتين في أعمال الوظيفة التي تتولاها الأخرى. فالسلطة التنفيذية تساهم في سن التشريع عن طريق اقتراح القوانين والتصديق عليها وإصدارها. والسلطة التشريعية تشارك في أعمال الوظيفة التنفيذية خاصة في مجال العلاقات الخارجية كما هو الشأن في التصديق علي المعاهدات وإعلان الحروب، وقد أجاز دستور

1971م المصري الجمع بين عضوية البرلمان وتولي المناصب الوزارية، غير أن دستور سنة 2014، حظر على أعضاء الحكومة أو الوزراء أن يكونوا أعضاء في مجلس النواب ما لم يستقيلوا من الوزارة او الحكومة.

ثالثاً: التوازن بين السلطتين:

لكي تتمكن كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية من إيقاف تجاوزات الأخرى وانحرافاتهما، يعترف النظام البرلماني لكل منهما بنوع من التأثير في الأخرى علي سبيل التكافؤ والمساواة.

فـالسلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد وفض دورات انعقاده، وللوزراء حق دخول البرلمان لبيان سياسة الحكومة والدفاع عنها أمام ممثلي الشعب، ولرئيس الدولة حق حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة.

والسلطة التشريعية حق تشكيل اللجان للرقابة والتحقق في أعمال الوزراء ولأعضاء البرلمان حق توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء وللبرلمان سحب الثقة من الحكومة ليجبرها علي الاستقالة.

الفرع الثاني: النظام البرلماني في مصر(1)

(1) وقد أخذ دستور 1956 بمظاهر النظام البرلماني - وان كانت سمات النظام الرئاسي تفوق النظام البرلماني في هذا الدستور- ومن هذه المظاهر التعاون وتبادل الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فلكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه أسئلة إلى الوزراء كما أن لهم استجواب الوزراء (المادة 90) ولمجلس الأمة حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع من جرائم في تأديته أعمال وظيفته (المادة 152)، ومجلس الأمة هو الذي يتولى مراقبة

النظام البرلماني في دستور 1923

في مصر أخذ دستور 1923 بالنظام البرلماني، فقد أوجد هذا الدستور هذا النظام بأركانه المختلفة المتمثلة في وجود

أعمال السلطة التنفيذية، ولمجلس الأمة أن يقرر عدم الثقة بأحد الوزراء وفي هذه الحالة يتعين عليه الاستقالة (المادة 113).

ومن الناحية المقابلة أعطي الدستور لرئيس الجمهورية حق حل البرلمان – مجلس الأمة – (المادة 111) وهو الذي يدعو البرلمان للانعقاد ويفض دوراته، (المادة 72) كما أنه يصدق على القوانين ويصدرها (المادة 132)، وله أن يدعو البرلمان إلى دورات غير عادية (المادة 76)، كما أعطى الدستور رئيس الجمهورية الحق في إلقاء بيانات عن السياسة العامة للحكومة والمشروعات التي تزمع القيام بها، ولرئيس الجمهورية إلقاء بيانات عن المسائل العامة التي يرى ضرورة إبلاغ المجلس بها (المادة 77) كما يسمح للوزراء بالكلام في مجلس الأمة ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين أو ينيبهم عنهم، ولمجلس الأمة أن يلزم الوزراء بالحضور في جلساته، وقد أجاز الدستور أن يكون عضواً في المجلس وفي هذه الحالة فإن له صوت محدود عند أخذ الرأي، أما إذا لم يكن عضواً فيه فإن له حضور اجتماعات المجلس ولكن لا يكون له صوت محدود (المادتان 88، 155) كما أجاز الدستور تعيين أعضاء مجلس الأمة وكلاء للوزارات لشئون مجلس الأمة (المادة 156). يراجع في ذلك تفصيلاً د. فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستوري المصري، المرجع السابق، ص 229 وما بعدها.

– كما أخذ دستور 1964 بمظاهر النظام البرلماني، ومن هذه المظاهر في هذا الدستور تقرير المسؤولية الفردية والتضامنية لأعضاء الوزارة (المواد 84، 89، 91) كما يوجد البرلمان المنتخب – مجلس الأمة – (المادتان 47، 49)، لمدة محددة وهي خمس سنوات (م51).

مجلس نيابي منتخب، رئيس دولة غير مسئول، ووزارة مسئولة،
وجود تعاون بين السلطات وتبادل للرقابة فيما بينها.

حيث قررت المادة 33 بأن: "الملك هو رئيس الدولة
الأعلى وذاته مصونة لا تمس".

ونظراً لأن النظام البرلماني لا يتيح لرئيس الدولة (الملك
) أن يمارس سلطات فعلية وإنما يمارسها من خلال وزارته، فقد
قررت المادة 48 أن "الملك يتولى سلطته بواسطة وزارته، كما
أبرزت المادة (57) دور الوزارة في ظل النظام الدستوري
البرلماني فقررت بأن "مجلس الوزراء هو المهيم على مصالح
الدولة".

ولكون رئيس الدولة في النظام البرلماني لا يجوز أن يعمل
منفرداً وإنما يعمل من خلال الوزراء فقد قررت المادة (60) من
هذا الدستور بأن "توقيعات الملك في شئون الدولة يجب نفاذها
أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون".

ونتيجة لأن المسؤولية تقع على الوزارة في النظام
البرلماني، فقد قررت المادة (62) من هذا الدستور أن "أوامر
الملك شفوية أو كتابية لا تخلي الوزراء من المسؤولية بحال".

التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات في دستور 1923.

بين دستور 1923 مظاهر التعاون وتبادل الرقابة بين
السلطات، فالسلطة التشريعية يمكنها ممارسة الرقابة على أعمال
السلطة التنفيذية عن طريق السؤال والاستجواب والتحقيق

البرلماني وطرح الثقة بالوزارة، فيستطيع البرلمان أن يراقب تصرفات الوزارة والوزراء وأن يقف على كل الأمور في الدولة وله أن يسحب الثقة من الوزارة ككل أو من أحد أو بعض الوزراء إذا ما قصرُوا في أداء واجباتهم.

وحق البرلمان في ممارسة هذه السلطات الرقابية على السلطة التنفيذية قرره المادة (61) التي تقرر أن "الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلسي النواب عن السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته".

ومن ثم يكون الدستور في المادة (61) قد قرر المسؤولية الوزارية بنوعيتها: الفردية والتضامنية.

وكما أعطى الدستور سلطة الرقابة للبرلمان على السلطة التنفيذية فإنه من الناحية المقابلة ولكي يقيم التوازن بين السلطات الذي هو أهم خصائص النظام البرلماني - أعطى للسلطة التنفيذية سلطات في مواجهة السلطة التشريعية منها حق الملك اقتراح القوانين (م28) وحق الملك في التصديق على القوانين (م34)، كما جعل للملك الحق في حالة

الضرورة أن يصدر قرارات لها قوة القانون (م41). وإلى جانب ذلك فإن الملك له حق دعوة البرلمان إلى الانعقاد في دورات عادية ودورات غير عادية. كما له فض دورات الانعقاد (م96) ، غير أن أهم سلطة قررها الدستور للسلطة التنفيذية (الملك) في مواجهة السلطة التشريعية هي حق الحكومة في حل

البرلمان (م38) - والتي لا يقابلها بالنسبة للسلطة الأخيرة غير "سحب الثقة".

ومن ثم يكون دستور 23 قد أوجد بذلك النظام البرلماني بكافة أركانه وشروطه⁽¹⁾.

النظام البرلماني في دستور 1971

مزج دستور 1971 بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، ومن مظاهر النظام البرلماني قيام السلطة التنفيذية على الثنائية فألى جوار رئيس الدولة توجد الوزارة المسئولة، بالإضافة الى أن الدستور كفل التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات على النحو المعروف في النظام البرلماني، ويتضح ذلك من خلال الرجوع للعلاقة بين السلطات المختلفة وبيان ذلك كالتالي:

علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية:

أوجد دستور 1971 مظاهر عديدة للتعاون وتبادل الرقابة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ، ومن مظاهر علاقة التعاون وتبادل الرقابة بين الساطتين التي قررها الدستور للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية : حق السؤال (م124) ، وطرح موضوع عام للمناقشة (م 129)، واجراء تحقيق مع اعضاء السلطة التنفيذية من اجل تقصى الحقائق (م131)،

(¹) يراجع في ذلك: د. فؤاد محمد النادى، النظم السياسية والقانون الدستوري، الجزء الثانى، المرجع السابق، ص 127، 128.

والاستجواب (م125) ، وتقرير المسؤولية الوزارية بنوعيتها
المسئولية الفردية والمسئولية التضامنية (المادتان 126، 127)،
وموافقة مجلس الشعب على برنامج الحكومة (م133). (1)
علاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية:

هناك أيضاً مظاهر للتعاون وتبادل الرقابة بين السلطة
التنفيذية والتشريعية منها حق رئيس الجمهورية في تعيين
عشرة أعضاء في مجلس الشعب (م87).

كما يتولى رئيس الجمهورية دعوة المجلس إلى الانعقاد.
وفض دوراته (م101) كما له أن يدعو المجلس لاجتماع طارئ
(م102) كما أن رئيس الجمهورية يلقى بياناً في المجلس عند
افتتاح دور الانعقاد العادي للمجلس (م132). فوق ما اتاحه
الدستور لرئيس الوزراء والوزراء من وجوب السماع إليهم كلما
طلبوا ذلك (م135).

كما أجاز الدستور لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء
ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب (م134) غير أن
أهم سلطة أعطاها الدستور للسلطة التنفيذية في مواجهة
السلطة التشريعية هي حق رئيس الجمهورية في حل مجلس
الشعب (م136).

وإلى جانب ذلك فإن لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين
(م 109) والاعتراض عليها وإصدارها ونشرها. (م 112).

(1) معدلة في استفتاء 2007/3/26.

النظام البرلماني ومظاهره في دستور 2014

سبق القول إن النظام البرلماني يرتكز على مجموعة من العناصر الأساسية تتمثل في وجود برلمان منتخب، ثم رئيس دولة غير مسئول ، ووجود وزارة مسئولة، بالإضافة إلى وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن مظاهر النظام البرلماني في دستور 2014 وجود برلمان منتخب، كما كفل الدستور التعاون وتبادل الرقابة بين السلطات على النحو المعهود في النظام البرلماني.

فنص دستور 2014 في المادة رقم (101) على أن السلطة التشريعية تتكون من مجلس النواب ونص في المادة رقم (102) على اختيار أعضاء مجلسي النواب عن طريق الانتخاب بالاقتراع العام السري المباشر.

كما أخذ دستور 2014 بثنائية السلطة التنفيذية، فالسلطة التنفيذية تتكون من طرفين هما: رئيس الجمهورية والحكومة والأخذ بنظام مجلس الوزراء.

مظاهر التعاون والرقابة بين السلطتين في دستور 2014

كما أخذ الدستور بعنصر التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فأعطى الحق لمجلس النواب في سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة وذلك بعد طرح الأمر على الشعب لاستفتاءه م (161) كما قرر مسئولية الوزراء أمام مجلس النواب سواء كانت مسئولية فردية أو تضامنية.

كما قرر الدستور لأعضاء مجلس النواب الحق فى توجيه الأسئلة والاستجوابات إلى أعضاء السلطة التنفيذية، وكذلك الحق فى إجراء تحقيق وطرح موضوعات للمناقشة. المواد من (130:134).

وفى المقابل أعطى دستور 2014 لرئيس الجمهورية الحق فى دعوة المجلس إلى الانعقاد وفض الدورة البرلمانية، حيث يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادى السنوى قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة ، يجتمع المجلس بحكم الدستور فى اليوم المذكور.... ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعدموافقة المجلس.... كما يجوز لرئيس لجمهورية أن يدعو مجلس النواب للانعقاد فى اجتماع غير عادى لنظر أمر من الأمور العاجلة م (115،116) . كما أعطى الدستور لرئيس الجمهورية الحق فى اقتراح القوانين وإصدارها أو الاعتراض عليها. م. (122 : 123).

وأخيرا أعطى دستور 2014 لرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب ، عند الضرورة ،ويكون ذلك بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب . م 136

المطلب الثاني النظام الرئاسي

نشأة النظام الرئاسي بنشأة الولايات المتحدة الأمريكية ووضع دستورها في مؤتمر فلاديفيا عام 1787 ويعتبر هذا الدستور هو أقدم الدساتير الوضعية المكتوبة التي لا تزال تطبق منذ أواخر القرن الثامن عشر حتى الآن⁽¹⁾. وقد حددت نصوص هذا الدستور مع الأعراف المتطورة المتصلة بتطبيقه خلال قرنين من الزمان معالم النظام الرئاسي ذلك النظام الذي اشتق اسمه من كلمة الرئيس مما يدل على المكانة الخاصة التي يتمتع بها رئيس الدولة فيه. ونتحدث فيما يلي عن أركان النظام الرئاسي، وتطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية ، ومظاهره في مصر.

الفرع الأول

أركان النظام الرئاسي⁽²⁾

لنظام الرئاسي ركنان أساسيان هما تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية والفصل شبه المطلق بين السلطات، ونتحدث فيما يلي عن كل من الركنين:

(1) وقد عدل الدستور الأمريكي عدة تعديلات لمواكبة التطورات التي لحقت بالولايات المتحدة خلال سنوات تطبيقه الطويلة.

(2) يراجع : د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 256 وما بعدها، د. حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 211 وما بعدها، ود. إبراهيم عبدالعزيز شيحا: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 420 وما بعدها.

أولاً: تركيز السلطة التنفيذية في يد رئيس الجمهورية:

تتركز السلطة التنفيذية في النظام الرئاسي في يد رئيس الجمهورية وحده فهو رئيس الدولة ورئيس الحكومة الذي يضع السياسة العامة للدولة ويشرف علي تنفيذها. فلا يوجد معه رئيس وزراء أو مجلس وزراء له كيان جماعي متميز أو اختصاصات دستورية محددة. والوزير هو مجرد أمين أو سكرتير يعاون الرئيس في تنفيذ السياسة العامة للدولة في نطاق الإدارة أو السكرتارية التي يتولى أمرها، والتي تشبه الوزارة في النظام البرلماني والرئيس هو الذي يعين ويعزل الوزراء، وهو الذي يحاسبهم عن أخطائهم فلا يسألون أمام البرلمان، وعندما يجتمع الرئيس بوزرائه للتداول أو لاتخاذ قرار في أمر من الأمور، فإنهم يعتبرون مجرد مستشارين له، لا يلتزم بآرائهم وإن اجتمعوا عليها، ورئيس الدولة منتخب من الشعب، لذلك لا يتفق النظام الرئاسي مع الملكيات الوراثية، وإنما يستلزم النظم الجمهورية. وانتخاب الرئيس من الشعب يبرر ما يتمتع به من نفوذ كبير في حكم الدولة يتمثل في تركيزه للسلطة التنفيذية في يده.

ثانياً: الفصل شبه المطلق بين السلطات:

فسر واضعوا الدستور الأمريكي عام 1787 مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً مغايراً لذلك الذي أخذ به النظام البرلماني، فجعلوا هذا الفصل شبه مطلق لا يكاد يترك فرصة للتعاون أو الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.

فليس لرئيس الجمهورية اقتراح القوانين أو إعداد مشروعاتها، بما فيها من مشروع الميزانية وليس له حل البرلمان أو فض اجتماعاته أو تأجيلها أو حتى دعوة البرلمان لاجتماعاته العادية وليس للوزراء أن يكونوا أعضاء في البرلمان أو حتى أن يدخلوا البرلمان للدفاع عن سياسة الرئيس أو المناقشة فيها.

وليس للبرلمان توجيه الأسئلة أو الاستجابات إلي رئيس الجمهورية أو الوزراء، كما لا يحق له مساءلة الرئيس أو الوزراء سياسياً وطرح الثقة بهم أو محاولة إقالتهم، أما المسؤولية الجنائية للرئيس والوزراء عن الجرائم التي قد يرتكبونها فمقرره أمام البرلمان.

وخروجاً علي فكرة الفصل الكامل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نص الدستور الأمريكي - الذي وضع أسس النظام الرئاسي - علي بعض الاستثناءات تتضمن تعاوناً أو رقابة بين السلطتين علي نحو أو آخر، وذلك علي نحو ما نوجزه فيما يلي:

فبالنسبة لسلطات الرئيس في مواجهة البرلمان:

-يجيز الدستور الأمريكي لرئيس الجمهورية أن يقدم للبرلمان توصيات تشريعية - غير مصاغة في صورة مشروعات قوانين - وأن يخطر من وقت لآخر بأحوال الاتحاد.

ويعترف الدستور له بحق الاعتراض التوقيفي المؤقت وهو يتمثل في الاعتراض علي القوانين التي أقرها البرلمان وإعادتها إليه مشفوعة ببيان أسباب الاعتراض، فإذا عاد البرلمان بمجلسيه إلي إقرارها بأغلبية الثلثين سقط اعتراض الرئيس.

ويجوز للرئيس أيضاً في حالات الضرورة دعوة البرلمان للانعقاد في دور انعقاد غير عادي.

وفي مقابل ذلك اعترف الدستور الأمريكي لأحد مجلسي البرلمان هو مجلس الشيوخ ببعض السلطات في مواجهة الرئيس:

فقد استلزم موافقة هذا المجلس علي تعيين كبار الموظفين الذين يرشحهم رئيس الجمهورية ومنهم السفراء والقناصل وقضاة المحكمة الاتحادية العليا، وكذلك الوزراء وإن كان العرف قد جرى علي عدم الاعتراض علي الوزراء الذين يختارهم الرئيس.

وفضلاً عن ذلك جعل الدستور للبرلمان نوعاً من الرقابة علي سياسة الرئيس الخارجية فاستلزم موافقة مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين علي المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس.

الفرع الثاني

النظام الرئاسي في الولايات المتحدة (1)

تعتبر الولايات المتحدة الأمريكية هي البلد الأم والنموذجي لنظام الحكم الرئاسي وتحدث فيما يلي عن السلطتين التنفيذية والتشريعية كما نظمها دستور عام 1787 بتعديلاته وتطبيقاته العملية.

(1) يراجع : د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 259 وما بعدها، د. حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 217 وما بعدها، ود. فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 244 وما بعدها.

أولاً: السلطة التنفيذية:

يتولى السلطة التنفيذية في الولايات المتحدة الأمريكية رئيس الجمهورية ومعاونوه من الوزراء الذين يختارهم ويتبعونه وقد أراد واضعو دستور فلاديفيا أن يجعلوا من رئيس الجمهورية أقوى سلطة في دولة الاتحاد. حتى يتمكن من الحفاظ علي تماسكها واتحادها بعد التفكك والحروب التي مرت بها، فجعلوه قوياً بطريقة اختياره كمنتخب من الشعب وبسلطاته الواسعة التي جعلته يكاد ينفرد برسم السياسة العامة للدولة.

شروط الترشيح:

يشترط في المرشح لرئاسة الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية أن يكون أمريكياً بالمولد بالغا من العمر ما لا يقل عن خمسة وثلاثين عاماً، أقام في الولايات المتحدة أربعة عشر عاماً علي الأقل.

مدة الرئاسة:

حدد الدستور الأمريكي لعام 1787 مدة رئاسة الرئيس بأربع سنوات، ولم ينص علي تجديد الانتخاب من حيث إمكانيته وعدد مراته، وجرى العرف علي إمكانية التجديد مرة واحدة فقط بحيث لا يستمر رئيس في الحكم لأكثر من ثمان سنوات، وذلك وقاية من الانحراف الذي يمكن أن يقع فيه الرئيس إذا ما طال عليه الأمد في السلطة.

غير أن الظروف الاقتصادية والحربية قد ساعدت علي خرق هذا العرف وتمكن الرئيس فرانكلين روزفلت من الاستمرار في الرئاسة لأربع مدد متتالية وفي عام 1951 تم تعديل الدستور بما يتفق وما سبق أن جرى عليه العرف من قبل، ونص علي عدم جواز تحديد انتخاب الرئيس أكثر من مرة، بحيث لا يستمر في السلطة لأكثر من مدتين متتاليتين.

طريقة الانتخاب:

يتم انتخاب الرئيس الأمريكي عن طريق الانتخاب غير المباشر من درجتين وطبقاً لنص المادة الثانية من الدستور تعين كل ولاية بالطريقة التي تحددها هيئتها التشريعية عدداً من المندوبين يساوي مجموع ممثليها في مجلس البرلمان أو الكونجرس، ولا يجوز أن يكونوا من أعضاء البرلمان أو موظفي الحكومة الفيدرالية. وقد جرى العمل في البداية علي قيام الهيئات التشريعية بنفسها بتعيين المندوبين، ثم بدأت بعض الولايات تختار مندوبيها بالانتخاب وانتشرت هذه الطريقة إلي أن سادت وأصبحت هي القاعدة المتبعة في كافة الولايات منذ عام 1868م.

ويقوم المندوبون بالتصويت لاختيار رئيس الجمهورية ويفوز بالرئاسة المرشح الحاصل علي الأغلبية المطلقة، فإذا لم يحصل أحد المرشحين علي الأغلبية المطلقة - وهو أمر نادر الحدوث - قام مجلس النواب باختيار الرئيس من بين الثلاثة الحاصلين علي أكثر الأصوات.

وقد أدى وجود نظام الحزبين الكبيرين في الولايات المتحدة الأمريكية وقيام كل منهما باختيار مرشحه للرئاسة ونائبه إلي تحويل نظام الانتخاب من الناحية العملية إلي ما يشبه نظام الانتخاب المباشر. وذلك لأن الناخبين يختارون المندوبين علي أساس صفتهم الحزبية وبذلك يمكن تحديد المرشح الفائز بمجرد اختيار المندوبين، لأن هؤلاء ملتزمون بالتصويت لصالح مرشحي أحزابهم.

اختصاصات الرئيس:

تتعدد وتتسع اختصاصات رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية بصورة لا مثيل لها في أي نظام سياسي ديمقراطي آخر، ويمكن تصنيفها وإيجازها فيما يلي:

1- وضع السياسة العامة للدولة:

يكاد الرئيس الأمريكي أن يستقل بوضع السياسة العامة للدولة فلا يوجد معه مجلس وزراء له اختصاصات دستورية مستقلة. وهو غير ملزم باستشارة وزرائه أو إتباع مشورتهم وإن أجمعوا عليها، ومن الرؤساء من استعان في رسم السياسة العامة بمعارف وأصدقاء ليسوا من الوزراء، أطلقت عليهم تسميات طريفة "كوزارة المطبخ" بالنسبة للرئيس جاكسون و"وزارة التنس" بالنسبة للرئيس تيودور روزفلت، و "مؤسسة الأدمغة" التي كان يستأنس برأيها الرئيس فرانكلين روزفلت.

2- تنفيذ القوانين الاتحادية:

يقوم رئيس الجمهورية - باعتباره ممثلاً للسلطة التنفيذية التي اشتقت اسمها من كلمة التنفيذ - بتنفيذ القوانين الاتحادية، أما قوانين الولايات فلا يتدخل في تنفيذها إلا استجابة لطلب الولايات المعنية أو إذا كان عدم تنفيذها من شأنه عرقلة تنفيذ القوانين الفيدرالية أو المساس بالنظام العام الاتحادي.

3- تعيين كبار الموظفين:

يعين رئيس الجمهورية كبار موظفي الدولة وأهمهم الوزراء والسفراء والقناصل وقضاة المحكمة العليا. وذلك بعد موافقة مجلس الشيوخ، غير أن هذه الموافقة أصبحت صورية بالنسبة لتعيين الوزراء - حسب ما جري عليه العرف - لترك الحرية للرئيس في ذلك نظراً لأنهم من تابعيه المباشرين ومنفذي سياسته، ويتولى الوزراء تعيين أغلب موظفي الحكومة ومن الطبيعي أن من يملك التعيين يملك العزل كقاعدة عامة.

4- إصدار اللوائح الإدارية:

للرئيس الأمريكي حق إصدار اللوائح الإدارية أو التشريعات الفرعية. وأهم هذه اللوائح وأكثرها شيوعاً اللوائح التنفيذية التي تصدر تنفيذاً للقوانين الاتحادية. أما اللوائح التنظيمية التي تصدر لتنظيم المرافق العامة مستقلة عن القوانين فيصدرها الرئيس أحياناً. وللرئيس كذلك إصدار اللوائح التفويضية استناداً إلي قوانين تفويضية يصدرها البرلمان، وذلك بعد أن عدلت المحكمة الاتحادية العليا قضائها وقضت بدستورية قوانين التفويض.

5- قيادة الجيش:

يتولى رئيس الجمهورية قيادة القوات المسلحة ويعتبر القائد الأعلى لها طبقاً للدستور ولهذا الاختصاص أهمية كبرى في أوقات الحروب والاضطرابات، فرغم أن إعلان الحرب من سلطة البرلمان، يستطيع الرئيس عملاً دخول الحرب قبل عرض الأمر علي الكونجرس إذا اقتضت الظروف ذلك، كما حدث في الحرب العالمية الثانية بالنسبة للرئيس فرانكلين روزفلت.

6- اختصاصات السياسة الخارجية:

يتولى الرئيس وضع السياسة الخارجية بالاشتراك مع الكونجرس فيقوم الرئيس بإبرام المعاهدات الدولية، ويقتصر دور مجلس الشيوخ عملاً علي الموافقة عليها أو رفضها بعد عقدها وذلك رغم أن الدستور يستلزم فضلاً عن ذلك أخذ موافقة المجلس المبدئية قبل عقدها.

ويختص الرئيس بتعيين السفراء والقناصل مع موافقة مجلس الشيوخ وللتحايل علي رفض الموافقة يلجأ الرئيس أحياناً إلي إرسال مبعوث شخصي لإجراء مفاوضات في مسائل يقدر أهميتها في الخارج.

وينفرد الرئيس الأمريكي بالاعتراف بالحكومات والدول الأجنبية حسب ما يراه من وجوه المصلحة.

7- حق العفو:

للرئيس الأمريكي حق العفو عن العقوبة، وهو حق معترف به لرئيس الدولة في مختلف أنظمة الحكم، ويشمل إلغاء العقوبة الجنائية أو تخفيضها أو وقف تنفيذها، ولرئيس الولايات المتحدة فضلاً عن ذلك - وعلي خلاف السائد في أنظمة الحكم الأخرى - حق العفو عن الجريمة، وهو ما كان ينبغي أن يترك للقانون، ويشترط أن تكون الجريمة المراد العفو عنها قد ارتكبت ضد القوانين الاتحادية، وألا تكون إجراءات المحاكمة قد اتخذت بشأنها أمام الكونجرس.

8-الاختصاص التشريعي:

يسمح نظام الحكم الأمريكي للرئيس ببعض الاختصاصات ذات الصفة التشريعية استثناء من مبدأ الفصل المطلق بين السلطات، وتتمثل هذه الاختصاصات في أمرين اثنين هما التوصية التشريعية والاعتراض علي القوانين:

أما التوصية التشريعية فهي اقتراحات بقوانين غير مصاغة في صورة مشروعات قوانين متكاملة، يضمنها الرئيس رسالة الاتحاد التي يوجهها إلي الكونجرس، ويعرض فيها ما يرى لزومه أو جدواه من التشريعات التي يترك للبرلمان صياغتها.

وأما الاعتراض علي القوانين فهو اعتراض توقيفي من شأنه إيقاف القانون الذي وافق عليه البرلمان وإعادته إليه مرفقاً بأوجه اعتراضات الرئيس فإذا وافق عليه الكونجرس بمجلسيه

مرة أخرى ولكن بأغلبية الثلثين صار قانوناً رغم اعتراض الرئيس.

ثانياً: السلطة التشريعية:

تتكون السلطة التشريعية - أو الكونجرس - في الولايات المتحدة الأمريكية من مجلسين هما مجلس النواب ومجلس الشيوخ، وهو ما تفرضه الطبيعة الفيدرالية أو الاتحادية للدولة:

- أما مجلس النواب فيتكون من 435 عضواً يمثل كل منهم 281 ألفاً من المواطنين ويتم اختيار النواب عن طريق الانتخاب العام علي مستوى الدولة كلها، ومدة العضوية سنتان فحسب.

- وأما المجلس الثاني فهو مجلس الشيوخ وهو يمثل الولايات الخمسين بالتساوي علي أساس عضوين عن كل ولاية، بصرف النظر عن عدد سكانها أو مساحتها أو وزنها في الاتحاد. ويتم اختيار الأعضاء بواسطة شعب كل ولاية عن طريق الانتخاب المباشر⁽¹⁾. ومدة العضوية ست سنوات ويتم تجديد عضوية ثلث الأعضاء كل عامين.

ومجلس الشيوخ مرجح في اختصاصاته علي مجلس النواب في النظام الأمريكي علي خلال أغلب الأنظمة التي تأخذ بنظام المجلسين، فالمجلسان يشتركان علي قدم المساواة في إقرار القوانين الاتحادية، وينفرد مجلس الشيوخ ببعض الاختصاصات وحده، هي الموافقة علي اختيار كبار الموظفين الذين يختارهم

(1) وكانت برلمانات الولايات هي التي تقوم بهذا الاختيار في الماضي.

رئيس الجمهورية، وكذلك الموافقة علي المعاهدات الدولية التي يبرمها، ولأعضاء مجلس الشيوخ شأن أكبر نظراً لقلّة عددهم وطول مدة نيابتهم بالإضافة إلي أهمية المجلس الذي ينتمون إليه.

العلاقة بين السلطتين:

تقوم العلاقة بين السلطتين التنفيذية التي يمثلها الرئيس والتشريعية التي يمثلها الكونجرس أصلاً علي أساس الفصل شبه الكامل بينهما، فليس للبرلمان مساءلة الرئيس أو الوزراء سياسياً وسحب الثقة منهم، وكل ما يملكه البرلمان إزاءهم هو إثارة مسؤوليتهم الجنائية باتهامهم ومحاكمتهم، في حالة ارتكابهم للجرائم الجنائية، وبالمثل لا يجوز لرئيس الجمهورية حل البرلمان، وليس له أو لوزرائه أن يكونوا أعضاء فيه، بل وليس للوزراء دخوله إلا كزائرين، واستثناء من مبدأ الفصل الكامل بين السلطات يجوز لرئيس الجمهورية الاعتراض علي القوانين اعتراضاً لا يستطيع الكونجرس تفاديه إلا بموافقة ثانية بأغلبية الثلثين، وللرئيس أيضاً حق التوصية التشريعية من خلال رسالته إلي الكونجرس وفي مقابل ذلك تجب موافقة الكونجرس علي تشريعات كبار الموظفين بما فيهم السفراء والقناصل وقضاة المحكمة الاتحادية العليا والوزراء، وإن كان العرف قد جرى علي عدم الاعتراض علي الوزراء الذين يختارهم الرئيس لمعاونته في تنفيذ السياسة العامة للدولة، كما يلزم موافقة

البرلمان لنفاد المعاهدات الدولية التي يبرمها الرئيس، ويجب موافقة الكونجرس أيضاً علي ميزانية الاتحاد وعلي الاعتمادات الإضافية التي يطلبها الرئيس وهو بذلك يمارس رقابة مؤثرة علي أعمال الرئيس.

ويتحقق التعاون والاتصال عملياً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية عن طريق اللجان البرلمانية التي يتم تشكيلها لتحقيق أهداف مختلفة، ويشترك في اجتماعاتها ومناقشاتها الوزراء، ويزداد هذا التعاون عملاً عندما ينتمي رئيس الجمهورية والأغلبية البرلمانية لنفس الحزب السياسي سواء أكان هذا الحزب هو الحزب الجمهوري أم الحزب الديمقراطي.

مظاهر النظام الرئاسي في مصر⁽¹⁾

(1) وقد أخذ دستور 1956 بجوهر النظام الرئاسي، فاختصاصات السلطة التنفيذية يمارسها رئيس الدولة بصفة فعلية (المادة 119) كما أن هو الذي يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم (المادة 146)، فوق أن الوزراء مسئولون أمامه (المادة 148)، كما أن رئيس الدولة ومجلس الأمة لهما الحق في إحالة الوزراء إلى المحاكمة عما يقع منهم من جرائم في تأدية أعمال وظائفهم (المادة 152)، إلى جانب عدم وجود مجلس وزراء إلى جوار الرئيس. ومن هذه النصوص نتبين أن رئيس الجمهورية هو الذي يهيمن على السلطة التنفيذية، كما أن سلطاته فعلية وليست أسمية، غير أن دستور 1956 لم يأخذ بنظام شدة الفصل بين السلطات الذي يقوم عليه النظام الرئاسي.

أما مظاهر النظام الرئاسي في دستور 1964، فمنها أن رئيس الجمهورية يملك سلطات فعلية يباشرها بنفسه وليس من خلال الوزراء، فهو الذي يضع السياسة العامة للدولة

مظاهر النظام الرئاسى فى دستور 1971

بالنسبة للنظام الرئاسى - كما سبق بيانه - لا يقوم إلا بتوافر مجموعة من الشروط تتمثل فى اختصاص رئيس الدولة بالسلطة التنفيذية وهو فى نفس الوقت رئيس الحكومة. كما أن الوزراء فى النظام الرئاسى يخضعون خضوعاً مطلقاً و كلياً لرئيس الدولة، وأخيراً يقوم النظام الرئاسى على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد أخذ دستور 1971 ببعض مظاهر النظام الرئاسى، ومن ذلك أن رئيس الجمهورية يمارس سلطات حقيقية ويتمتع بجانب كبير من السلطات المقررة للسلطة التنفيذية ، ومن ذلك على سبيل المثال ان رئيس الجمهورية يضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء (م 138) واختصاصه باصدار مجموعة من اللوائح كاللوائح التنفيذية ولوائح الضبط واللوائح التنظيمية ولوائح الضرورة وإعلان حالة الطوارئ وحق العفو عن العقوبة و..... (المواد من 144 الى 149) وعلى ذلك فإن

بالاشتراك مع الحكومة (م 113)، وهو الذى يعين رئيس الوزراء واعضاء الحكومة ويعفيهم من مناصبهم (م 114)، وله حق اصدار لوائح الضرورة (م 119) واصدار اللوائح التفويضية (م 120)، واصدار اللوائح اللازمة لترتيب المصالح ، واللوائح التنفيذية ، ولوائح الضبط (م 121، 122)،..... وغير ذلك من الاختصاصات الواردة فى هذا الدستور.

السلطة الفعلية في كانت في يد رئيس الجمهورية وليست في يد الوزارة في هذا الدستور.

النظام الرئاسى ومظاهره فى دستور 2014

أخذ دستور 2014 ببعض مظاهر النظام الرئاسى، ومن ذلك ممارسة رئيس الدولة سلطات حقيقية وتمتعه بجانب كبير من السلطات المقررة للسلطة التنفيذية، ولقد قررت المادة رقم (139) من دستور 2014 ما سبق فنصت على أن : "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ، ورئيس السلطة التنفيذية، يرفع مصالح الشعب، ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويباشر اختصاصه على النحو المبين به"، وبالإضافة الى ما تقدم فان رئيس الجمهورية يضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء (م 150) ، وهو الذى يمثل الدولة فى علاقاتها الخارجية ويبرم المعاهدات ويصدق عليه..... (م 151)، وهو الذى يعين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين ويعفيهم من مناصبهم (م 153) ، وهو الذى يعلن حالة الطوارئ (م 154)، وله حق العفو عن العقوبة (م 155)، ويصدر لوائح الضرورة (م 156) ، وغير ذلك من الاختصاصات التى يمارسها رئيس الجمهورية بمقتضى نصوص هذا الدستور.

المطلب الثالث

النظام المجلسي (حكومة الجمعية)

ندرس النظام المجلسي أو حكومة الجمعية فيما يلي - بإيجاز - في فرعين أولهما يتعلق بخصائص هذا النظام، والثاني يتصل بالتطبيق العملي لهذا النظام في الاتحاد السويسري.

الفرع الأول

خصائص النظام المجلسي⁽¹⁾

للنظام المجلسي خاصيتان هما ترجيح كفة البرلمان وتبعية السلطة التنفيذية:

أولاً: ترجيح كفة البرلمان:

يقوم النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية علي أساس ترجيح كفة المجلس التشريعي - الذي تنبثق منه صفة النظام - علي الهيئة التنفيذية، فالسلطة التشريعية باعتبارها الممثلة للشعب يجب أن تكون لها السيطرة علي السلطة التنفيذية.

فالسلطة التشريعية هي السلطة الأساسية في الدولة، تركز السلطة في يدها نيابة عن الشعب فهي السلطة التي تختار

(1) يراجع في ذلك: د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 267 وما بعدها، د. محمد رفعت عبد الوهاب، ود. محمد حسين محمد عثمان: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 300 وما بعدها، ود. أحمد رسلان: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 290 وما بعدها.

الوزراء وتحدد اختصاصاتهم ومن حقها وضع السياسة العامة للدولة، وتوجيه الأوامر للحكومة، وتعديل قراراتها أو إلغاؤها، ولها توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء ومساءلتهم سياسياً وعزلهم عند اللزوم.

ثانياً: تبعية السلطة التنفيذية:

والسلطة التنفيذية هي هيئة جماعية تقوم بتنفيذ السياسة العامة للدولة، وليس لرئيسها اختصاصات متميزة أو سلطات خاصة، وهي تابعة للسلطة التشريعية لا تملك حلها أو فرض رقابتها عليها.

الفرع الثاني

النظام المجلسي في سويسرا

ليست سويسرا هي أول دولة أقامت دولة نظام الحكم المجلسي أو نظام حكومة الجمعية بدستورها الاتحادي الصادر عام 1874 والذي لا يزال مطبقاً حتى الآن، فقد سبق أن ظهر هذا النظام بصفة مؤقتة في فرنسا في أعقاب بعض الثورات في عامي 1792 و1848 ولكنه سرعان ما تلاشي، ولم يكتب له البقاء إلا في سويسرا وهي بلد تطبيقه الوحيد الآن.

أولاً: السلطة التشريعية:

تتكون السلطة التشريعية في سويسرا من مجلسين مدة كل منهما أربع سنوات، يتم اختيار أعضائها عن طريق الانتخاب العام وهما:

-المجلس الوطني، وهو يمثل شعب دولة الاتحاد الفيدرالي، ويتكون من مائتي عضو يختارون علي مستوى الدولة ككل.

-مجلس المقاطعات وهو يمثل المقاطعات أو الولايات علي قدم المساواة ويتكون من أربعة وأربعين عضواً ينوبون عن اثنين وعشرين مقاطعة، ويقوم شعب كل ولاية باختيار نائبين لتمثيلهم فيه.

والبرلمان الاتحادي هو الذي يقوم باختيار أعضاء ورئيس السلطة التنفيذية التي تعتبر هيئة جماعية ليس لرئيسها اختصاصات متميزة، وليس لأعضائها أن يكونوا أعضاء في البرلمان، مما ييسر تبعيتها له، وللبرلمان توجيه الأوامر والتعليمات للمجلس الاتحادي وهو الاسم الرسمي للسلطة التنفيذية السويسرية وله توجيه الأسئلة والاستجابات إلي أعضائه غير أنه استثناء من فكرة التبعية ليس للبرلمان عزل أعضاء المجلس الاتحادي خلال مدة عضويتهم وليس أمامه إذا قدر مسئوليتهم إلا عدم تجديد انتخابهم.

ثانياً: السلطة التنفيذية:

تتكون السلطة التنفيذية - وتسمى المجلس الاتحادي - من سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي بمجلسيه منعقدين بهيئة مؤتمر لمدة أربع سنوات أيضاً. ويختار من بينهم رئيس المجلس الذي يعتبر في نفس الوقت رئيساً لدولة الاتحاد السويسري لكنه لا يتميز بسلطات خاصة بسبب رئاسته ويجوز إعادة انتخاب

أعضاء المجلس الاتحادي لمرات متعددة وهم غير قابلين للعزل بحكم الدستور، وليس للمجلس الاتحادي أي نوع من أنواع الرقابة أو التدخل في شئون البرلمان فليس له حله أو تعطيله أو تأجيل دور انعقاده أو مجرد دعوته للانعقاد.

ويتمتع المجلس التنفيذي عملاً بقدر لا ينكر من القوة والاستقرار رغم نصوص التبعية التي أوردها الدستور. وذلك توافقاً مع طبائع الأمور التي اقتضت تقوية السلطة التنفيذية في جميع أنظمة الحكم في العالم. حتى تتمكن من الاضطلاع بمهامها المتزايدة التي هي أكثر علماً بها واحتكاً وساعد علي ذلك عدم قابلية أعضاء المجلس للعزل واستقرارهم في مناصبهم ماداموا يحسنون القيام بمهامهم وهو ما يتفق وعقلية الشعب السويسري ووعيه⁽¹⁾.

(1) وقد أكدت نتائج انتخابات أكتوبر عام 1991 البرلمانية قوة واستقرار المجلس الاتحادي السويسري فلم يحدث أي تغيير رئيسي يذكر في تشكيل المجلس، وظل التحالف الحاكم منذ عام 1959 باق في السلطة، ويضم هذا التحالف أو الائتلاف أربعة أحزاب هي:

-الحزب الديمقراطي المسيحي.

-الحزب الديمقراطي الراديكالي.

-الحزب الديمقراطي الاشتراكي.

-حزب الشعب.

وقد تمثلت أهم التغيرات في توزيع المقاعد البرلمانية في هذه الانتخابات في أن حزب "أوتو" - الذي أنشئ أصلاً للدفاع عن حقوق قادة السيارات - حصل علي سبعة مقاعد في مجلس النواب أو المجلس الوطني بالإضافة إلي المقعدين اللذين كانا يشغلهما، بسبب موقفه الواضح المعارض للانضمام إلي المجموعة الأوروبية والمؤيد لتجميد الهجرة.

لذلك فإن فكرة تبعية السلطات التنفيذية الكاملة للسلطة التشريعية التي قيل بها كخصيصة من خصائص النظام المجلسي أو نظام حكومة الجمعية لم تكن واضحة مؤكدة إلا في تلك الفترات القصيرة التي طبق فيها في التاريخ الدستوري الفرنسي.

الفصل الرابع

وسيلة اسناد السلطة في النظم الديمقراطيةية (الانتخاب) (1)

تنحصر وسيلة اختيار الحكام في النظم الديمقراطيةية في وسيلة واحدة هي الانتخاب. والانتخاب هو اختيار الناخبين لبعض المرشحين لولاية أمرهم نيابة عنهم فمواطنوا كل دولة هم أصحاب الشأن في حكمها. غير أن نظام الحكم المباشر الذي يتولي فيه الشعب حكم نفسه دون وساطة أحد قد أصبح صعب التطبيق إن لم يكن مستحيلاً، لأسباب متعددة أهمها الكثرة العديدة لأفراد الشعب، وعدم استطاعة كثير منهم القيام بذلك علي النحو اللائق لعدم الصلاحية أو لضيق الوقت، لذلك ظهر نظام الحكم النيابي أو غير المباشر الذي يختار فيه الشعب بعض أبنائه لتولي شئون الحكم نيابة عنه وهذا الاختيار يتم في العادة لمدة مؤقتة ليظل النواب تحت الرقابة المستمرة للناخبين.

غير أن هذا المنطق لا يعني أن الحكم النيابي قد ظهر في التاريخ كتطور لنظام الحكم المباشر، فلم تكن الشعوب في كل الدول القديمة تحكم نفسها حكماً مباشراً إلي أن زادت أعداد أبنائها واتضح عدم استطاعة كثير منهم مباشرة شئون الحكم

(1) يراجع : د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 272 وما بعدها، د. فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 324 وما بعدها، ود. إبراهيم عبدالعزيز شيجا: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 268 وما بعدها.

بأنفسهم ففكروا في حل للمشكلة يضمن عدم تنازلهم عن حقهم في حكم أنفسهم فاهتدوا إلي طريقة الانتخاب، إذ الثابت تاريخياً أن حكم أغلب الدول القديمة لم يكن ديمقراطياً ترجع فيه الأمور إلي شعوبها، وإنما كان حكماً تسلطياً يتولاه الملوك وعلية القوم دون مشاركة من العامة والعييد، وجاء الانتخاب في كثير من الأحيان كنوع من التطور من النظام الدكتاتوري إلي النظام الديمقراطي استجابة لضغط الشعوب علي الحكام، أو نتيجة للثورات التي تطيح بالحكام وتغير أنظمة الحكم.

وقد تساءل الفقهاء عما إذا كان الانتخاب حقاً لكل مواطن أم وظيفة يعهد بها إلي من يحسن القيام بها من المواطنين فحسب ويقوم هذا التساؤل في الحقيقة علي تساؤل آخر عن صاحب السيادة أو سلطة الحكم في الدولة.

فمن قال بأن السيادة للأمة ككيان متميز عن الأفراد المكونين لها اعتبر هذه السيادة واحدة لا تتجزأ وقرر بالتالي أن للأمة أن تعهد بالانتخاب - كوسيلة لاختيار الحكام لمن نراهم صالحين للقيام به دون غيرهم، ولها أن تجبرهم علي القيام به كوظيفة تؤدي لصالح الأمة، وتعاقبهم علي التقاعس عن أدائها بغير عذر مقبول.

ومن قال بأن السيادة للشعب كمجموعة من المواطنين اعتبر تلك السيادة مجزأة بين أفراد الشعب بحيث يكون لكل

مواطن جزء منها، وبالتالي يعتبر الانتخاب حقاً لكل منهم لا يحرم منه ولا يجبر علي أدائه.

ولبيان الأنظمة الانتخابية المختلفة نتحدث تباعاً عما يلي:

- الاقتراع المقيد والعام.

- الانتخاب المباشر وغير المباشر.

- الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة.

- الأغلبية المطلقة والنسبية.

- نظام التمثيل النسبي.

المبحث الأول

الاقتراع المقيد والعام (1)

الاقتراع يعني التصويت أو الإدلاء بالرأي في الانتخاب وهو نوعان الاقتراع المقيد والاقتراع العام.

الاقتراع المقيد:

الاقتراع المقيد هو ذلك الذي يشترط في الناخب أي شرط يتعلق بالثراء أو العلم أو المولد. كأن يشترط امتلاك حد أدنى معين من المال، أو الحصول علي قدر ضروري من التعليم، أو الانتماء بالمولد إلي إحدى الطبقات العليا في المجتمع.

وقد طبقت الجمعية التأسيسية للثورة الفرنسية نظام الاقتراع المقيد بنصاب مالي فحرمت من ممارسة الانتخاب من لا يحوز هذا النصاب. وذلك لأن قادة الثورة من البورجوازيين الأغنياء كانوا يخشون من سيطرة العامة الفقراء علي الحكم لكثرتهم العددية.

ويؤدي الاقتراع المقيد إلي استبعاد عدد كبير من المواطنين البالغين من مباشرة الانتخاب. وذلك لأن الأغنياء والمتعلمين والنبلاء قلة بين الناس، وليس من الحكمة أو العدل حرمان غير الأغنياء أو النبلاء من ذلك، والغني أو المولد في طبقة معينة

(1) يراجع في ذلك: د. فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 330 وما بعدها.

ليس دليلاً علي الكفاءة ولا دخل للإنسان في أي منها، اما اشتراط قدر من العلم للمشاركة بالرأي في الشئون العامة فمحل خلاف. ولاشك أن للإنسان قدراً من الإرادة في مستوى تعليمه وهو مطالب بالسعي إلي العلم .

مزايا الاقتراع المقيد

1-بعهد بمهمة المساهمة في حكم البلاد وتسيير الشئون العامة إلي القادرين عليها فيحسنون القيام بها وذلك بدلاً من ترك الأمور لغير أهلها، مما يؤدي إلي نتائج عكسية ويعتبر وضعاً للأمر في غير نصابها.

2-يعفي غير القادرين علي المشاركة في شئون الحكم من الأعباء السياسية وهي أعباء غير سهلة بالنسبة لمن يتولاها بإخلاص ودراسة.

الاقتراع العام:

الاقتراع العام هو الاقتراع الذي لا يشترط في الناخب أي شرط يتعلق بالمال أو العلم أو المولد. أما غير ذلك من الشروط المقيدة للاقتراع فقد تعارف الفقهاء علي أنها لا تنال من الصفة العامة للاقتراع، لأنها فيما يعتقدون تقوم علي أسباب مقبولة تبررها وتتصل هذه الشروط بالعمر والجنسية والجنس، والعقل، والأخلاق:

1- أما العمر أو السن فمن المنطق أن يحرم الأطفال من الانتخاب، فلا يتولاه إلا البالغون الذين تجاوزوا سناً معيناً تختلف القوانين في تحديده ما بين ست عشرة سنة وما يجاوز العشرين.

2- وأما الجنسية أو الانتماء الوطني فمن الطبيعي ألا يشترك في انتخابات دولة من الدول إلا مواطنوها دون الأجانب وأن أقاموا فيها.

3- وأما الجنس أو النوع من حيث الذكورة أو الأنوثة، فقد كانت أغلب القوانين في الماضي لا تعترف للمرأة بحق الانتخاب بإدعاء أنها ليست مؤهلة بتكوينها لذلك، أو للاعتقاد بأنها أقل كفاءة من الرجل، و أغلب الدول التي ساوت بين الرجل والمرأة في هذا المجال لم تقم بذلك إلا مؤخراً في النصف الأول بل وفي النصف الثاني من القرن العشرين.

4- وأما العقل فهو مشروط فيمن يشارك في الشؤون العامة، وإذا كانت تصرفات المحجور عليه لجنون أو سفه أو غفلة غير جائزة ولا صحيحة في شئونه الخاصة حماية له من نتائج ضعفه العقلي، فإن الأولى أن يحرم من المساهمة في الحكم والشؤون العامة. وهي أصعب تقديراً وأولي بالرعاية تفضيلاً للصالح العام علي الصالح الخاص.

5- وأما الأخلاق فهي قوام السلوك الطيب وحسن التصرف لذلك تشترط القوانين فيمن يتولى الانتخاب ألا يكون مداناً في إحدى الجرائم المخلة بالشرف أو الاعتبار كالسرقة والنصب ما لم يكن قد رد إليه اعتباره.

وأغلب الشروط المتصلة بالاقتراع العام له ما يبرره ولا يؤدي إلي استبعاد عدد كبير من المواطنين، فالحرمان بسبب حداثة السن أو اختلاف الجنسية أو اختلال العقل أو سوء الخلق ليس من شأنه المساس بعدد كبير من المواطنين البالغين غير أن حرمان النساء من مباشرة حق

الانتخاب يؤدي إلى استبعاد نصف المجتمع وفي جدواه والحكمة منه نقاش.

مزايا الاقتراع العام

1- يزيد من وعي المواطنين واهتمامهم بمسائل الحكم والشئون العامة ويساهم في تربيتهم سياسياً.

2- يظهر النفوس من الحقد الذي يمكن أن يتولد عن السماح لقلّة من المواطنين دون الآخرين بمباشرة الانتخاب، وبذلك يمنع من اشتعال نار الثورات التي يمكن أن تندلع للمطالبة بالمساواة في التمتع بحق الانتخاب.

3- يجعل تزييف إرادة الناخبين عن طريق الضغط أو التزوير أكثر صعوبة، نظراً لكثرة عدد الناخبين في حالة الاقتراع العام بالمقارنة بعددهم في حالة الاقتراع المقيد.

المبحث الثاني

الانتخاب المباشر وغير المباشر⁽¹⁾

الانتخاب المباشر هو ذلك الذي يقوم الناخب فيه باختيار الحاكم دون وساطة فهو انتخاب من درجة واحدة، أما الانتخاب غير المباشر فهو الانتخاب الذي يقتصر فيه دور الناخب العادي أو ناخب الدرجة الأولى على اختيار الناخب المندوب أو ناخب

(1) يراجع في ذلك: د. أحمد رسلان : النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 202 وما بعدها.

الدرجة الثانية الذي يقوم بدوره بانتخاب الحاكم أو النائب وفي هذه الحالة يكون الانتخاب غير المباشر علي درجتين ويمكن زيادة عدد درجاته حسب تقدير المشرع وعادة ما يشترط في الناخب المندوب شرطاً مالياً أو علمياً أو طبقياً. وبذلك يقترن الانتخاب غير المباشر بالاقتراع المقيد، ويرجع ذلك إلي عدم الثقة الكافية في كفاءة وحسن اختيار الناخب العادي، وهو ما يكثر قوله في البلاد المتخلفة. وقد أخذ بنظام الانتخاب غير المباشر في مصر دستور سنة 1930 .

وتأخذ بعض الدول المتقدمة بنظام الانتخاب غير المباشر، لعل أهمها الولايات المتحدة الأمريكية، حيث يتم اختيار رئيس الجمهورية علي درجتين، غير أن الالتزام بالنظام الحزبي فيها يقرب الانتخاب غير المباشر من الانتخاب المباشر، لأن الناخبين المندوبين معروف الهوية الحزبية ملتزمون بالتصويت لصالح مرشح حزبهم، لذلك فإن نتيجة الانتخاب تعرف بمجرد إدلاء ناخبي الدرجة الأولى بأصواتهم ومعرفة أسماء الناخبين المندوبين.

المبحث الثالث

الانتخاب الفردي والانتخاب القائمة (1)

الانتخاب الفردي هو ذلك الذي يختار الناخبون فيه نائباً واحداً عن كل دائرة من الدوائر الانتخابية الصغيرة التي تقسم إليها البلاد، ومن أهم مزايا هذا النوع من الانتخاب أنه لا يمس حرية الناخب ولا المرشح فيترك الناخب حراً في اختيار المرشح الذي يريد بناء على تقديره لكفاءته ولا يجبره على انتخاب من لا يروق له من المرشحين.

والانتخاب بالقائمة هو ذلك الذي يختار الناخبون فيه عدداً من النواب عن كل دائرة من الدوائر الانتخابية الكبيرة التي تقسم إليها البلاد، ويقال أن من مزايا الانتخاب بالقائمة أنه يجعل المنافسة بين الأحزاب تدور بين المبادئ والبرامج، وليس بين أشخاص المرشحين، كما أنه يقلل من احتمالات إفساد ذمم الناخبين وشراء أصواتهم.

غير أن المنافسة بين المبادئ ليست أكيدة في الانتخاب بالقائمة، وإن وجدت فإنها ليست حراً عليه، فالانتخاب الفردي لا يمنع من هذه المنافسة وتشهد بذلك الانتخابات البريطانية، كما أن إفساد الذمم إذا توافرت مقوماته في مجتمع من المجتمعات فلا يعوقه كبر مساحة الدوائر الانتخابية أو زيادة عدد الناخبين.

(1) يراجع في ذلك: د. فؤاد محمد النادى : النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 341 وما بعدها.

وبالإضافة إلى ذلك فإن أهم ما يعيب الانتخاب بالقائمة هو المساس بحرية الترشيح بالنسبة للأفراد وخضوعهم لمشيئة الأحزاب التي تعد القوائم الانتخابية، وكذلك تقييد حرية الناخب في الاختيار لأنه ملزم بالتصويت لقائمة بأكملها دون أن يتمكن من استبعاد من قد لا يزيكهم من المرشحين.

المبحث الرابع

الأغلبية المطلقة والنسبية (1)

الأغلبية المطلقة هي: أكثر من نصف الأصوات الصحيحة المعطاة وهذه الأغلبية هي النصف زائد واحد إذا كان عدد الأصوات زوجياً يقبل القسمة علي اثنين أما إذا كان العدد فردياً لا يقبل هذه القسمة، فإن الأغلبية المطلقة تكون أقل من ذلك. فالأغلبية المطلقة للعدد عشرة هي ستة، بينما الأغلبية المطلقة للعدد تسعة هي خمسة وليست خمسة ونصف.

ويندر أن يحصل أحد المرشحين في حالة زيادتهم عن اثنين علي الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة. لذلك تنص القوانين عادة علي إعادة الانتخاب بين المرشح الحاصل علي أعلى الأصوات والمرشح الذي يليه مباشرة وذلك ليفوز أحدهما

(1) يراجع في ذلك: د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا : النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص 317 وما بعدها.

في انتخابات الإعادة بالأغلبية النسبية⁽¹⁾. لذلك تسمى انتخابات الأغلبية المطلقة أحياناً بانتخابات الأغلبية ذات الدورين.

ويؤدي نظام الأغلبية المطلقة إلي تعدد الأحزاب مع تعاونها وتقليل عددها، وذلك لأن الأحزاب المتقاربة تعمل في الدور الثاني من الانتخابات علي الاتفاق فيما بينها لتجميع أصوات مؤيديها للحصول علي الأغلبية المطلقة في مواجهة الأحزاب المنافسة، وذلك علي أن تقسم المقاعد التي تتمكن من الحصول عليها في الدوائر المختلفة، بالاتفاق علي التصويت معاً لصالح مرشحي كل حزب في عدد من الدوائر الانتخابية.

ويقال في مزايا الأغلبية المطلقة أنه يسمح بإقامة حكومات متجانسة، وذلك إما لتشكيلها من حزب حصل علي أغلبية مقاعد البرلمان، وإما لتشكيلها كحكومة ائتلافية من أحزاب متقاربة في الاتجاهات والمبادئ.

كما أن تأثير الناخب في القرار السياسي في نظام الأغلبية المطلقة هو أكبر منه في نظام التمثيل النسبي. ويظهر ذلك علي وجه الخصوص في انتخابات الدور الأول حيث يختار الناخب الاتجاه الذي يريد بحرية واضحة. ويكون تأثيره في القرار السياسي جلياً إذا فاز أنصار هذا الاتجاه بالأغلبية البرلمانية، أما في انتخابات الإعادة فإن اختيار الناخب يكون مقيداً إذا كان

(1) وقد يسمح القانون بالإعادة بين كل المرشحين الحاصلين علي نسبة معينة من الأصوات كعشرة في المائة مثلاً، وهنا يفوز من يحصل علي الأغلبية النسبية في انتخابات الإعادة.

الحزب الذي صوت له قد استبعد بعد انتخابات الدور الأول، وفي هذه الحالة يجد الناخب نفسه مضطراً للاختيار بين حزبين لم يكن ليختار أحدهما لولا خروج حزبه من ساحة الانتخابات، فيصوت للحزب الأقرب لاتجاهه ليستبعد الحزب الآخر.

وتتركز عيوبه في أن الحزب الحاصل علي أكثر من 50% من الأصوات الصحيحة للناخبين في مختلف الدوائر الانتخابية هو وحده الذي يمثلها في البرلمان. أما بقية الأصوات التي قد تصل إلي 49.5% فتحرم من التمثيل البرلماني ويرى البعض أن في ذلك منافاة لمبدأ العدالة في توزيع مقاعد البرلمان.

غير أن ارتضاء حكم الأغلبية في اتخاذ القرار يعد من الضرورات التي تفرض نفسها في مختلف التنظيمات الديمقراطية وفي ذلك ما يظلف من حدة هذا النقد.

وتأخذ فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة بنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة. وذلك في انتخابات مجلس النواب (الجمعية الوطنية) وقد أخذت بنفس هذا النظام في دستور الجمهورية الثالثة الذي استمر مطبقاً منذ عام 1875 حتى الحرب العالمية الثانية وتعتنق هذا النظام أيضاً الدول الماركسية، حيث يحصل المرشح عادة علي الأغلبية المطلقة للأصوات من الدور الأول للانتخابات فلا تحدث انتخابات إعادة، وذلك نتيجة لسيطرة الحزب الشيوعي الواحد.

أما الأغلبية النسبية فهي: أكثرية الأصوات التي حصل عليها أحد المرشحين بالمقارنة بأصوات أي من منافسيه وعادة ما تقل هذه الأغلبية عن النصف في حالة زيادة عدد المرشحين عن اثنين. وقد لا تتجاوز خمس أو سدس عدد الأصوات الصحيحة إذا كثر عدد المرشحين. وحتى لا يفوز بالمقعد النيابي من يحصل علي أغلبية ضعيفة كهذه رغم أنه لا يمثل غير نسبة قليلة من الناخبين، تشترط الدساتير أحياناً الحصول علي حد أدنى من نسبة الأصوات الصحيحة كثلثين في المائة أو أكثر أو أقل. ويطلق علي نظام الانتخاب بالأغلبية النسبية في فرنسا انتخاب الأغلبية ذو الدور الواحد.

ويشجع نظام الأغلبية النسبية علي قيام نظام الحزبين الكبيرين ويساهم في إضعاف أو زوال ما دونهما، وذلك لأن فوز أحد الأحزاب بالمقعد النيابي لمجرد حصوله علي نسبة لا تصل في العادة إلي 50% من الأصوات الصحيحة يدفع الأحزاب الأخرى التي حصلت معاً علي أكثر مما حصل عليه هذا الحزب من أصوات إلي التجمع والاتحاد لمنافسة الحزب الفائز واستحقاق الفوز، وبذلك يبقى في الساحة السياسية حزبان كبيران يتبادلان الأغلبية البرلمانية وفقاً لإرادة الناخبين.

وتأخذ الولايات المتحدة الأمريكية والمملكة المتحدة البريطانية ودول الكومنولث بنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية النسبية.

ومن أهم مزايا نظام الأغلبية النسبية أنه يؤدي عادة إلى وجود حزبين اثنين يحصل أحدهما على أغلبية مقاعد البرلمان فيشكل حكومة متجانسة تتوافر لديها مقومات الاستقرار السياسي.

ومن مزاياه أيضاً أنه يمكن الناخب من التأثير المباشر في القرار السياسي لأنه بالتصويت لصالح حزب معين فإنه يختار سياسة معلنة هي سياسة هذا الحزب، ورئيس وزراء معروف هو زعيم الحزب الذي فضله.

أما عن عيوب نظام الأغلبية النسبية فتركز في حصول الحزب الحاصل على الأغلبية النسبية - وهي أقل من نصف الأصوات - على كل المقاعد المتنافس عليها، وحرمان الأحزاب الأخرى من التمثيل النيابي رغم أن مجموع الأصوات التي حصلت عليها مجتمعة تزيد عن النصف. وحتى إذا اقتضت المنافسة على حزبين فقط فإن عدد المقاعد التي يحصل عليها كل حزب لا تتوافق عادة مع عدد الأصوات التي أحرزها. فضلاً عن أن نتيجة الانتخاب تتوقف من الناحية الفعلية على موقف الناخبين غير المنتمين إلى أي من الحزبين المتنافسين إذ بتصويتهم لصالح أحد الحزبين تثقل موازينه ويحصل على أغلبية مقاعد البرلمان.

ونظام الأغلبية بطريقتيه المطلقة والنسبية يطبق عادة في الانتخاب الفردي ولكنه يمكن أن يطبق أيضاً في نظام الانتخاب بالقائمة، فقد يفوز الحزب صاحب القائمة الحاصلة على أكثر من نصف الأصوات بجميع مقاعد الدائرة الانتخابية، وتهدر بقية

الاصوات التي قد تجاوز 49% من الناخبين فلا تمثل نيابياً. وقد يفوز الحزب صاحب القائمة الحاصلة علي الأغلبية النسبية للأصوات بجميع مقاعد الدائرة الانتخابية، رغم أن الأصوات التي حصلت عليها الأحزاب مجتمعة تزيد - عادة - عن النصف.

المبحث الخامس

نظام التمثيل النسبي⁽¹⁾

ظهر نظام التمثيل النسبي كوسيلة لتمثيل الأقلية نيابياً إلى جانب الأغلبية بحيث تظهر مختلف الاتجاهات السياسية في البرلمانات جنباً إلى جنب، بنسب تتفاوت حسب ثقل مؤيديها في الهيئة الانتخابية، ويستلزم هذا النظام الأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة حتى يمكن توزيع المقاعد المتعددة المرصودة للدائرة الانتخابية بين القوائم المتنافسة بنسب الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة أما نظام الانتخاب الفردي فلا يصلح لتطبيق نظام التمثيل النسبي حيث يكون التنافس بين المرشحين على مقعد واحد يفوز به الحاصل على أغلبية الأصوات.

التوزيع المبدئي للأصوات

توجد طرق متعددة لتوزيع المقاعد النيابة بين القوائم، وأشهر هذه الطرق هي طريقة المتوسط الانتخابي⁽²⁾، وفيها يستخرج المتوسط الانتخابي من قسمة عدد الأصوات الصحيحة المعطاة في الدائرة الانتخابية على عدد المقاعد البرلمانية المتنافس عليها، فإذا كان عدد هذه الأصوات هو مائة ألف صوت مثلاً، وكان عدد المقاعد عشرًا فإن المتوسط الانتخابي يكون عشرة

(1) د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 283 وما بعدها.

(2) وهناك بالإضافة إلى هذه الطريقة طرق أخرى، منها طريقة المتوسط القومي، وطريقة العدد الموحد.

آلاف وتحصل كل قائمة علي عدد من المقاعد يساوي ما حصلت عليه من أصوات مقسوماً علي هذا المتوسط الانتخابي.

توزيع باقي الأصوات

من النادر جداً أن يقبل عدد الأصوات التي حصلت عليها القائمة القسمة علي العدد الذي يمثل المتوسط أو العدد الموحد دون باق ويبقي عادة عدد من الأصوات - يقل قليلاً أو كثيراً عن العدد المقسوم عليه - الذي حصلت عليه كل قائمة دون أن تستفيد منه في تمثيلها النيابي، فالقائمة الحاصلة علي تسعة وخمسين ألف صوت في انتخابات متوسطها الانتخابي هو عشرة آلاف مثلاً، سوف تحصل علي خمسة مقاعد فقط، ويبقي من أصواتها تسعة آلاف لا تحتسب لها لأنها لم تبلغ النصاب المحدد.

ويتم توزيع المقاعد الممثلة للأصوات المتبقية أما علي مستوى الدائرة الانتخابية أي علي المستوى المحلي، وأما علي مستوى كافة الدوائر، أي علي المستوى القومي.

وطبقاً لنظام (الباقى الأكبر) يتم توزيع الأصوات المتبقية في إطار كل دائرة انتخابية علي أساس طريقة المتوسط الانتخابي، إلى القائمة ذات العدد الأكبر من الأصوات المتبقية بعد القسمة، ويمكن التمثيل لذلك بدائرة مخصص لها عشرة مقاعد، تم توزيع ثمانية مقاعد منها مبدئياً وذلك بالقسمة علي أساس ما تحويه كل قائمة من عدد المتوسط الحسابي

وفى هذه الحالة يتم توزيع المقعدين الباقيين بالترتيب التنازلى على القائمة صاحبة أكبر عدد من الأصوات المتبقية بعد القسمة، وتلك التي تليها وهذا هو نظام الباقي الأكبر.

مزايا وعيوب نظام التمثيل النسبي

ويقال في مزايا هذا النظام أنه يحقق العدالة في تمثيل جميع الأحزاب والاتجاهات السياسية المشتركة في الانتخابات، إذ يحصل كل حزب أو اتجاه علي عدد من المقاعد البرلمانية يتناسب مع ما حصل عليه من أصوات صحيحة.

ويقال في نقد هذا النظام أنه يساعد علي زيادة عدد الأحزاب ونشأة الأحزاب الصغيرة، وذلك لأن الحزب الصغير مهما قل شأنه وقلت فرصة حصوله علي أغلبية الأصوات في أي دائرة انتخابية، فإنه لن يصعب عليه الحصول علي عدد ولو قليل من المقاعد البرلمانية بتجميع الأصوات التي يحصل عليها في الدوائر المختلفة علي مستوى الدولة. ولاشك أن كثرة عدد الأحزاب الممثلة في البرلمان لا يساعد علي حصول أي منها علي أغلبية المقاعد البرلمانية ويؤدي في الغالب إلي تشكيل حكومة ائتلافية من عدد من الأحزاب وغني عن البيان أن الحكومات الائتلافية ضعيفة غير متجانسة ولا حاسمة ولا مستقرة.

وفضلاً عن ذلك فإن هذا النظام يؤدي عملاً إلي استمرار عضوية بعض قيادات الأحزاب في البرلمان رغم انخفاض

شعبيتهم وعدم حصولهم علي الأغلبيّة في دوائرهم الانتخابية
وذلك عن طريق تجميع الأصوات في الدوائر المختلفة.

الباب الثالث

السلطات العامة

هناك عدة مهام ووظائف رئيسية تقوم بها الدولة، وتتوسع هذه الوظائف ويختلف مدى مساهمها بحياة ونشاط الأفراد فى المجتمعات باختلاف الدول بعضها عن بعض. وتتمثل الوظائف الأساسية للدولة فى ثلاث وظائف هى:

1- الوظيفة التشريعية.

2- الوظيفة التنفيذية.

3- وظيفة تحقيق العدالة بين أفراد المجتمع (الوظيفة القضائية).

وتقوم بكل وظيفة من هذه الوظائف سلطة عامة، وعلى ذلك تتمثل السلطات العامة فى الدولة إلى:

1- السلطة التشريعية.

2- السلطة التنفيذية.

3- السلطة القضائية.

ونلقى الضوء فيما يلى على هذه السلطات الثلاث وما يتعلق بها على النحو التالى.

الفصل الأول

السلطة التشريعية

تعد السلطة التشريعية أهم السلطات الموجودة فى الدولة، وذلك لأنها هى التى تمارس مظهر السيادة الشعبية للأمة. وتتمثل وظيفة السلطة التشريعية بحسب الأصل فى سن التشريعات (القوانين)، لكن وظيفتها لا تقتصر على ذلك فحسب، بل لها إضافة الى ذلك وظائف أخرى تتمثل فى الوظيفة الرقابية على أعمال السلطة التنفيذية، والوظيفة المالية كإقرار الموازنة العامة والحساب الختامى للدولة واعتماد القروض وفرض الضرائب وإقرار الاتفاقيات المتعلقة بموارد الدولة.

وتتجسد السلطة التشريعية فى الأنظمة المعاصرة فى البرلمانات أى المجالس النيابية، وهذه المجالس قد تتكون من مجلس واحد وقد تتكون من مجلسين⁽¹⁾. ونلقى فيما يلى الضوء على نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين.

المبحث الأول

تكوين السلطة التشريعية

المطلب الأول

نظام المجلس النيابى الواحد (الفردى) ومبررات الأخذ به

(1) د. فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستورى، الجزء الأول، المرجع السابق، 266 وما بعدها.

يقصد بنظام المجلس الواحد أن يتولى مجلس نيابى واحد القيام
بمهمة السلطة التشريعية⁽¹⁾.

وياخذ الكثير من الدول فى الوقت الحالى بنظم المجلس الواحد،
نتيجة للمزايا التى يقول هذا أنصار هذا النظام، وتجنبه
المساوى التى تنسب الى نظام المجلسين.

ويتكون المجلس النيابى فى هذه الحالة بحسب الأصل من عدد
من النواب الذين يتم انتخابهم بواسطة الشعب، طبقا للنظام
الانتخابى الذى يحدده دستور الدولة، إلا أنه لا يشترط أن يكون
اختيار جميع الأعضاء بالإنتخاب، فقد يتم الجمع بين طريقتى
الانتخاب والتعيين فى تكوين المجلس، بحيث يقوم الشعب
بانتخاب بعض الأعضاء ويقوم رئيس الجمهورية بتعيين البعض
الأخر، بشرط أن يزيد عدد الاعضاء المنتخبين على عدد
الأعضاء المعينين، وذلك حتى يحتفظ المجلس بصفته النيابية، إذ
لو زاد عدد الأعضاء المعينين على المنتخبين لفقد المجلس
صفته النيابية.

وترجع الحكمة فى جواز تعيين عدد من الأعضاء داخل المجلس
الى اتاحة الفرصة لرئيس الدولة لسد العجز الذى قد يحدث نتيجة
عزوف بعض الكفاءات التى قد تتأى بنفسها عن الدخول فى

(1) د. سليمان الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، دراسة مقارنة، طبعة 1988، ص

190 وما بعدها.

المعارك الانتخابية ، أو لتمثيل بعض الأقليات الموجودة فى الدولة. (1)

وقد اخذ المشرع الدستورى المصرى بمبدأ الجمع بين الانتخاب والتعيين مع تغليب عدد الأعضاء المنتخبى على المعينين ، ومن ذلك دستور 1964⁽²⁾، ودستور 1971⁽³⁾، والدستور الحالى الصادر فى 2014⁽⁴⁾. ومن الدول التى تأخذ بنظام المجلس الواحد، لبنان والكويت واليمن ومصر فى ظل دساتير 1956 و1964 و1971 و2014.

مبررات الأخذ بنظام المجلس النيابى الواحد

ذكر أنصار المجلس الواحد بعض المبررات (المزايا) التى يؤدى إليها الأخذ بنظام المجلس الواحد، تتمثل فى الآتى⁽⁵⁾:

(1) د. عبد الغنى بسيونى عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستورى، ، طبعة الدار الجامعية 1992، ص 241، 242.

(2) طبقا لنص المادة (49) من دستور 1964 لرئيس الجمهورية أن يعين بمجلس الامة عددا من الاعضاء لا يزيد عن عشرة أعضاء.

(3) طبقا لنص المادة (87) من دستور 1971 لرئيس الجمهورية أن يعين بمجلس الشعب عددا من الاعضاء لا يزيد عن عشرة أعضاء.

(4) طبقا لنص المادة (102) من دستور 2014 لرئيس الجمهورية أن يعين بمجلس النواب عددا من الاعضاء لا يزيد عن 5% من عدد الأعضاء.

(5) يراجع فى ذلك ، د. سليمان الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص 194 وما بعدها. د. عبدالمجيد عبدالحفيظ سليمان: النظم السياسية، المرجع السابق، ص160.

1- إن مبدأ وحدة سيادة وأنها كل لا يتجزأ ولا يقبل الانقسام يؤدي الى ضرورة أن تقوم به هيئة نيابية واحدة للتعبير عن إرادتها، الأمر الذي يتحقق بقيام مجلس نيابي واحد.

2- العملية التشريعية في ظل الاخذ بنظام المجلس الواحد تتم باجادة واتقان، لأن نظام المجلس الواحد أكثر بساطة وأقل تعقيدا من نظام المجلسين.

3- إن الأخذ بنظام المجلس الواحد يحقق سرعة العملية التشريعية، على خلاف الحال عند الأخذ بنظام المجلسين، الذي يؤدي الى تعطيل هذه العملية، نتيجة مناقشة القوانين بكل من المجلسين للموافقة عليها وقرارها، الامر الذي يستغرق وقتا طويلا يؤدي الى تأخير اصدارها.

4- إن الأخذ بنظام المجلس النيابي الواحد يؤدي الى القضاء على الانقسام والنزاع الذي قد يحدث داخل السلطة التشريعية حال الاخذ بنظام المجلسين.

المطلب الثاني : نظام المجلسين ومبررات الأخذ به

يقوم نظام المجلسين على تكوين البرلمان من مجلسين نيابيين، يطلق على المجلس الاول المجلس الادنى وهو مايسمى غالباً بـ (مجلس الشعب او النواب او...) ويطلق على المجلس الثانى المجلس الاعلى وهو ما يسمى غالباً بـ (مجلس الشيوخ أو...).

(1) وقد نشأ نظام المجلسين فى انجلترا (2) عندما تكون مجلس العموم بجوار مجلس اللوردات، ثم انتقل نظام المجلسين الى عدد كبير من دول العالم. ومن الدول التى تأخذ بنظام المجلسين، الولايات المتحدة الامريكى (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)، والمملكة المغربية (مجلس النواب ومجلس المستشارين)، والمملكة الاردنية (مجلس النواب ومجلس الأعيان)، ومصر فى ظل دستور 1923 (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)، ودستور 1930 (مجلس النواب ومجلس الشيوخ)، ودستور 2012 (مجلس النواب ومجلس الشورى)، وفرنسا، حيث أشارت المادة (24) من دستور 1958 الى تكوين السلطة التشريعية من مجلسين هما الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. وقد ذكر أنصار المجلسين عدة مبررات (مزايا) يودى إليها الأخذ بنظام المجلسين، تتمثل فى الاتى (3):

(1) ولا علاقة للتسمية بالمجلس الادنى او المجلس الاعلى باختصاصات الممنوحة للمجلسين، اذ يتمتع المجلس الادنى -عادة- باختصاصات وسلطات اكثر من المجلس الاعلى، وانما اساس التسمية يرجع الى اعتبارات تاريخية ولجريان العرف على هذه التسمية.

(2) د. ربيع أنور فتح الباب : الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة التشريعية (نظام المجلسين) فى النظم الديمقراطية الحديثة، دار النهضة العربية، 1992، ص 7 .

(3) يراجع فى ذلك د. سليمان الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص 191 وما بعدها. د. عبدالمجيد عبدالحفيظ سليمان: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 158، 159. د. عبدالغنى بسيونى عبدالله: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص 234، 233.

1- منع استبداد السلطة التشريعية

ان العمل بنظام المجلسين يحول دون استبداد السلطة التشريعية ، وذلك لان هذه السلطة اذا كانت مكونة من مجلس واحد قد تسئ استعمال السلطة وتفتتت على بقية السلطات الموجودة فى الدولة، اما نظام المجلسين فانه سيؤدى بلا شك الى ان يوقف المجلس الثانى(المسمى بالمجلس الأعلى) المجلس الاول (المسمى بالمجلس الأدنى) عند حدود سلطته المشروعة اذا حاول الخروج عن حدود هذه السلطة، الامر الذى يتحقق معه التزام السلطة التشريعية حدود سلطتها، وهو ما لا يتوفر فى حالة الاخذ بنظام المجلس الواحد.

2- منع التسرع فى اصدار التشريعات

ان تقرير مشروعات القوانين داخل كل مجلس من المجلسين النيابيين يعمل على التأنى فى دراسة هذه المشروعات والتقليل من فرص الخطأ فيها، حيث لا تتم الموافقة على القانون واقراره الا من خلال الفحص مرتين ، وهو الامر الذى يؤدى الى الدقة فى اصدار القوانين واستقرارها وعدم التسرع فى اصدارها .

3- الحد من الخلاف بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

فى ظل الاخذ بنظام المجلس الواحد قد يقع خلاف بينه وبين السلطة التنفيذية حول بعض المسائل، وقد يشدد هذا

الخلاف ويتعاضم ويهدد النظام العام فى الدولة، أما وجود المجلس الثانى فان ذلك من شأنه التخفيف من حدة هذا الخلاف وذلك عن طريق قيام المجلس الثانى بالمساعدة فى الوصول الى حل لما اثير من خلافات.

4-الارتقاء بمستوى كفاءة المجالس النيابية

يؤدى الاخذ بنظام المجلسين الى الارتقاء بمستوى المجالس النيابية، ومرد ذلك ان الاخذ بنظام المجلس الواحد كثيرا ما يؤدى الى تكوين المجلس من أعضاء تنقصهم الكفاءة والخبرة، إذ يتم انتخابهم بالاقتراع العام عن طريق الجماهير التى لا تتوافر لديها او لدى معظمها القدرة الكافية على حسن الاختيار، وربما جاء الاختيار فى بعض الحالات مستندا الى العلاقات الشخصية او نتيجة الدعاية الانتخابية المضللة التى لا تمثل الواقع، ومن هنا يأتى نظام المجلسين للعمل على تلافى هذه العيوب، وللسماح بمد المجلس الثانى(الأعلى) باصحاب الخبرة والكفاءة الذين يعزفون -غالبا- عن الترشيح للانتخابات أو لا يستطيعون الفوز فيها، ويكون ذلك من خلال التعيين الذى يمنحه الدستور لرئيس الجمهورية فى المجلس الثانى والذى -عادة- ما يكون العدد فيه كبيرا.

5-الأخذ بنظام المجلسين ضرورة فى دول الاتحاد
المركزى (الفيدرالى) (1).

يقوم الاتحاد المركزى على مجموعة من الأسس من بينها
تكوين السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين، المجلس
الأعلى الذى يمثل الولايات تمثيلاً متساوياً، والمجلس
الأدنى الذى يمثل شعب الدولة الاتحادية فى مجموعته طبقاً
لعدد سكان كل ولاية.

شروط الأخذ بنظام المجلسين

الاخذ بنظام المجلسين يستوجب المغايرة والاختلاف
بينهما، وذلك من ناحية اختلاف كل من المجلسين فى
التشكيل بحيث لا يكون كل منهما صورة للآخر، بالإضافة
الى ضرورة أن يكون للمجلسين سلطات حقيقية أو فعلية
لا أن يقتصر دور احدهما على مجرد الدراسة وابداء
الرأى (الدور الاستشارى فقط).

وعلى ذلك تتمثل شروط الأخذ بنظام المجلسين فى ضرورة
المغايرة والاختلاف بين المجلسين فى كيفية تكوين
المجلسين وشروط ومدة العضوية وعدد الأعضاء بكل
مجلس، بالإضافة إلى وجود سلطات حقيقية لكلا
المجلسين.

(1) يراجع فى ذلك د.ربيع أنور فتح الباب : الظروف الخاصة بنشأة نظام ازدواج الهيئة
النشريعة (نظام المجلسين) فى النظم الديمقراطية، المرجع السابق، ص 57 وما بعدها.

أولاً: اختلاف المجلسين من حيث التكوين:

القاعدة فى هذا الشأن أن يكون أحد المجلسين وهو (المجلس الأدنى) منتخبا من قبل الشعب، حتى يمثل الأمة تمثيلا صحيحا، أما المجلس الثانى (المجلس الأعلى) فيختلف فى تشكيله حتى لا يكون صورة مكررة من المجلس (الأدنى). ولهذا الاختلاف مجموعة من الصور، منها: (1)

1- تعيين أعضاء المجلس الأعلى بالكامل

تلجا بعض الدساتير فى سبيل تكوين أعضاء المجلس الأعلى الى تعيينه بالكامل، أى تعطى لرئيس الدولة فى تعيين جميع أعضاء هذا المجلس، ومن الامثلة على ذلك ما اخذ به دستور المملكة الاردنية الهاشمية الذى اعطى للملك حق تعيين كل أعضاء مجلس الاعيان. (2)، واشترط الدستور ان يكون تعيينهم من فئات معينة كرؤساء الوزراء والوزراء الحاليون والسابقون ومن سبق له شغل منصب سفير او وزير مفوض ورؤساء مجلس النواب

(1) يراجع فى ذلك د. سليمان محمد الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص 197 وما بعدها، د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان: النظم السياسية، المجمع السابق، ص 151 وما بعدها.

(2) المادة (36) من الدستور الاردنى.

ورؤساء وقضاة محكمة التمييز ومحاكم الاستئناف
و..... (1) .

2- جعل عضوية المجلس الأعلى بالوراثة

وذلك كما هو الحال بالنسبة لغالبية أعضاء مجلس اللوردات البريطانى، حيث يتم تخصيص غالبية مقاعد هذا المجلس للذين يحملون لقب (لورد) بحكم الوراثة التى انعم الله بها الملك على اسلافهم ، وبالتالى يكون لهؤلاء اللوردات حق عضوية المجلس بالوراثة.

ولا شك أن هذه الطريق تتنافى أيضا مع المبدأ الديمقراطى، لكن ربما يخفف من ذلك روح المحافظة التى يتسم بها النظام الانجليزى. (2).

3- انتخاب كل اعضاء المجلس الأعلى

تأخذ بعض الدول بانتخاب كل أعضاء المجلس الأعلى، وذلك التزاما بالمبدأ الديمقراطى، وقد يكون هذا الانتخاب على درجة واحدة كدستور تشيكوسلوفاكيا الصادر عام 1930، وقد يكون على درجتين أو أكثر أو بواسطة هيئة خاصة من الناخبين، كما هو الحال فى دساتير فرنسا فى

(1) المادة (64) من الدستور الاردنى.

(2) د. سليمان محمد الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص 198 ،
د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 152 .

1875، و 1946، والدستور الحالي الصادر فى 1958، حيث يتم انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ انتخابا غير مباشر فى كل محافظة بواسطة مجمع انتخابى يتكون من اعضاء الجمعية الوطنية و اعضاء مجلس المحافظة ومدوبين عن المجالس البلدية فيها. (1).

4- تعيين بعض اعضاء المجلس الاعلى و انتخاب البعض الاخر تذهب بعض الدساتير الى الجمع بين الانتخاب و التعيين فى تكوين المجلس (الأعلى)، بحيث يقوم الشعب بانتخاب عدد من اعضاء هذا المجلس على ان يقوم رئيس الدولة بتعيين بقية الاعضاء، و من الدساتير التى اخذت بهذه الطريقة الدستور المصرى الصادر فى 1923، و دستور 1930، و كذلك 2012.

وتمتاز هذه الطريقة بانها تدخل تمكن من دخول عناصر ذات كفاءة خاصة من الممكن الا تصل بطريق الانتخاب لعدم قدرتهم على مزاحمة باقى المرشحين لعدم حيازتهم للاموال اللازمة التى تتطلبها الدعاية الانتخابية، او لغزوفهم عن الدخول فى مجال الانتخابات. (2).

(1) د. سليمان محمد الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص 199 ، د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 152، 153.
(2) د. سليمان محمد الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص 200.

5- انتخاب بعض اعضاء المجلس (الأعلى) وتولى البعض الآخر بقوة القانون.

تأخذ بعض الدساتير بتعيين بعض اعضاء المجلس الاعلى بقوة القانون بأن ينص الدستور على وظائف او مراكز معينة كل من يشغلها يعتبر عضوا في المجلس الاعلى، ومن ذلك ما ذهب اليه الدستور الايطالى الصادر في 1948 من اعتبار رؤساء الجمهورية السابقين أعضاء في مجلس الشيوخ بقوة القانون طيلة حياتهم. وكذلك الحال في الدستور الرومانى الصادر في مارس 1923. (1).

ثانيا: اختلاف المجلسين من حيث شروط ومدة العضوية وعدد الأعضاء.

1- اختلاف شروط العضوية فى المجلسين، إذ عادة ماتتطلب النصوص المنظمة للعضوية فى المجلس الاعلى شروطا خاصة مختلفة عن شروط العضوية فى المجلس الادنى، ومن ذلك على سبيل المثال:

أ- شرط السن، عادة ما يختلف سن العضوية فى المجلس الاعلى عن سن العضوية فى المجلس الادنى، ومن ذلك على سبيل المثال ما اخذ به دستور 1923 من جعل سن العضو فى مجلس

(1) د. سليمان محمد الطماوى: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص 200 ، د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 152.

الشيوخ أربعين سنة⁽¹⁾، بينما كان سن العضو فى مجلس النواب ثلاثون سنة⁽²⁾. وكذلك سن العضو فى مجلس الشورى فى دستور 2012 لا تقل عن خمس وثلاثين سنة⁽³⁾، بينما سن العضو فى مجلس النواب لا يقل عن خمس وعشرين سنة.
(4)

ب- الانتماء الى طبقة معينة ، تشترط بعض الدساتير أحيانا ان ينتمى اعضاء المجلس الاعلى الى طبقة معينة، ومن ذلك على سبيل المثال ما اشترطه دستور 1923 فى مصر من ضرورة ان يكون اعضاء مجلس الشيوخ المعينين او المنتخبين من المنتمين لطبقات معينة كالوزراء والممثلين السياسيين ورؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف وكبار العلماء و.....⁽⁵⁾

2- اختلاف مدة العضوية ، تتجه الدساتير التى تأخذ بنظام المجلسين -عادة- الى التفرقة بين المجلسين من حيث مدة كل منهما، بأن تجعل مدة المجلس الاعلى اطول من

⁽¹⁾المادة (77) من دستور 1923

⁽²⁾المادة (85) من دستور 1923.

⁽³⁾المادة (129) من دستور 2012.

⁽⁴⁾المادة (113) من دستور 2012.

⁽⁵⁾المادة (78) من دستور 1923.

مدة المجلس الأدنى أحياناً وذلك كالدستور الأمريكى الذى حدد مدة مجلس الشيوخ (المجلس الأعلى) بست سنوات ومدة مجلس النواب (المجلس الأدنى) بسنتين فقط⁽¹⁾ وقد تكون المدة متساوية كما هو الحال فى الدستور الايطالى الصادر فى 1947 حيث جعل مدة المجلسين خمس سنوات.

3- اختلاف عدد أعضاء المجلسين، ومن ذلك على سبيل المثال ما نصت عليه المادة 24 من الدستور الفرنسى الصادر فى 1958 من انه لا يجوز أن يزيد عدد أعضاء الجمعية الوطنية (المجلس الأدنى) على 577 عضواً، ولا يجوز أن يزيد عدد أعضاء مجلس الشيوخ (المجلس الأعلى) عن 348 عضواً.

ثالثاً: ضرورة أن يكون للمجلسين سلطات حقيقية أو فعلية.

يقتضى الأخذ بنظام المجلسين أن يكون للمجلس الأعلى سلطات تشريعية الى جانب المجلس الأدنى، ولكن ليس معنى ذلك ضرورة تساويهما المطلق فى التشريع أو الاختصاصات الأخرى، وعلى ذلك اذا اقتصر الأمر على تمتع احد المجلسين فقط بحق اقتراح القوانين وقرارها بينما اقتصر دور المجلس الاخر على مجرد الدراسة

(1) الفقرتين الثانية والثالثة من المادة الاولى من الدستور الأمريكى.

والبحث وابداء الرأى فقط ، فانه لا يمكن القول بوجود
مجلسين في هذه الحالة وانما يكون الامر قاصرا على
مجلس واحد فقط. (1)

نظام المجلس الواحد ونظام المجلسين في مصر

لم يسر المشرع الدستورى المصرى على وتيرة واحدة في
الأخذ بنظام المجلس الواحد ونظام المجلسين، وبداية الأمر
كانت مع نشأة دستور 1923، الذى أخذ فيه المشرع بنظام
المجلسين، وظل الأمر على حاله خلال دستور 1930، ثم
عدل المشرع الدستورى المصرى عن الأخذ بنظام
المجلسين إلى الأخذ بنظام المجلس التشريعى الواحد وذلك
من خلال دساتير العهد الجمهورى 1956 ، و 1964 ،
ودستور 1971، وظل الوضع على هذا المنهج إلى أن
صدر دستور 2012 الذى تبنى فيه المشرع الدستورى
المصرى مرة أخرى نظام المجلسين، وأخيرا وفى ظل
الدستور الحالى الصادر في 2014 عاد المشرع المصرى
مرة أخرى إلى الأخذ بنظام المجلس التشريعى الواحد،
ونبين ذلك بشئ من التوضيح فيما يلى :

أولاً: الأخذ بنظام المجلسين في النظام المصرى

تبنى المشرع الدستورى المصرى نظام المجلسين في
دساتير 1923 ، و 1930 ، و 2012 ويتضح لما ذلك

(1) د. عبد المجيد عبد الحفيظ سليمان: النظم السياسية، المرجع السابق، ص 156.

بالرجوع الى النص صراحة على وجود المجلسين التشريعيين واختلافهما من حيث التكوين وشروط العضوية واختلاف مدة العضوية وعدد الأعضاء في كل منهما ووجود سلطات حقيقية لكل مجلس من المجلسين.

فبالرجوع الى دستور 1923 نجده ينص على تكوين البرلمان من مجلسين هما مجلس الشيوخ ومجلس النواب⁽¹⁾ ، وبالنسبة لتكوين المجلسين نجد أن مجلس الشيوخ (المجلس الأعلى) يؤلف من عدد من الأعضاء يتم تعيين خمسيهم من قبل الملك ويتم انتخاب الثلاثة أخماس الباقين بالاقتراع العام⁽²⁾ ، بينما يتم تكوين أعضاء مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب.⁽³⁾

وبالنسبة لشروط العضوية فإن الدستور قد اشترط في عضو مجلس الشيوخ أن يكون من طبقات محددة أشارت اليها المادة (78) منها طبقة الوزراء والممثلين السياسيين ورؤساء مجلس النواب كبار العلماء و.....نجد ان عضو مجلس النواب لا يشترط فيه الانتماء الى مثل هذه الطبقات.

(¹) المادة (73) من دستور 1923.

(²) المادة (74) من دستور 1923.

(³) المادة (82) من دستور 1923.

وبالنسبة لمدة العضوية فقد كانت بالنسبة لمجلس الشيوخ عشر سنوات على ان يكون هناك تجديد لنصف عدد الاعضاء كل خمس سنوات⁽¹⁾ ، بينما مدة العضوية في مجلس النواب كانت خمس سنوات⁽²⁾.

وبالنسبة لسلطات المجلسين فقد قرر الدستور لكلا المجلسين سلطات تشريعية واخرى رقابية، ودليل السلطات التشريعية ما اعطاء الحق لكل عضو من اعضاء المجلسين في اقتراح القوانين⁽³⁾. واعطاء الحق لكل مجلس في تعديل مشروعات القوانين واقرارها. ⁽⁴⁾

وتتمثل السلطات الرقابية في اعطاء الحق لكل عضو من اعضاء المجلسين في توجيه أسئلة واستجابات الى الوزراء⁽⁵⁾.

وقد أخذ دستور 2012 أيضا بنظام المجلسين ، ويتضح ذلك بالنص صراحة على تكوين السلطة التشريعية من مجلس النواب (المجلس الأدنى) ومجلس الشورى (المجلس الأعلى)⁽⁶⁾.

(1) المادة (79) من دستور 1923.

(2) المادة (86) من دستور 1923.

(3) المادة (103) من دستور 1923.

(4) المادة (104 ، 105) من دستور 1923.

(5) المادة (107) من دستور 1923.

(6) المادة (82) من دستور 2012.

وبالنسبة الى التكوين نجد أن مجلس النواب (المجلس الأدنى) يتم تكوينه عن طرق الانتخاب فقط⁽¹⁾ بينما يتم تكوين مجلس الشورى (المجلس الأعلى) بطريق الانتخاب والتعيين معا، حيث اعطى الدستور لرئيس الجمهورية الحق في تعيين عدد لا يزيد على عشر عدد الاعضاء.⁽²⁾ وقد اشترط المشرع في عضو مجلس الشورى ان يكون حاصلًا على احدى شهادات التعليم العالى والا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة يوم فتح باب الترشيح بينما اكتفى في عضو مجلس النواب الحصول على شهادة اتمام التعليم الاساسى فقط وألا تقل سنه عن خمس وعشرين سنة يوم فتح باب الترشيح⁽³⁾ اما مدة العضوية في مجلس النواب فهي خمس سنوات بينما هى في مجلس الشورى ست سنوات⁽⁴⁾. وبالنسبة لعدد الاعضاء في مجلس النواب نجد ان المشرع حدده بعدد لا يقل عن ثلاثمائة وخمسن عضوا، في الوقت الذى لا يقل عدد الأعضاء في مجلس الشورى عن مائة وخمسين عضوا⁽⁵⁾

(¹) المادة (113) من دستور 2012.

(²) المادة (128) من دستور 2012.

(³) المادة (128) من دستور 2012.

(⁴) المادة (114 ، 130) من دستور 2012.

(⁵) المادة (113 ، 128) من دستور 2012.

وأخيراً فإن المشرع في دستور 2012 قد اعطى لمجلس الشورى اختصاصات تشريعية حقيقية بالنص على حق المجلس في اقرار مشروعات القوانين، والحق في التعديل والتجزئة في المواد⁽¹⁾ وانفراد المجلس بالاختصاصات التشريعية المشتركة بينه وبين مجلس النواب عند حل هذا الأخير.⁽²⁾

وبالإضافة للاختصاصات التشريعية، فقد قرر الدستور لمجلس الشورى بعض الاختصاصات الرقابية تتمثل في حق أعضاء هذا المجلس في ابداء اقتراح برغبة في موضوع عام الى رئيس مجلس الوزراء او احد نوابه او أحد الوزراء.⁽³⁾

بالإضافة الى الحق في طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه، والحق في الحصول على اية بيانات او معلومات تتعلق بأداء العمل.⁽⁴⁾

ثانياً: الأخذ بنظام المجلس الواحد في النظام المصري

سبق القول إن المشرع الدستوري المصري قد عدل عن الأخذ بنظام المجلسين إلى الأخذ بنظام المجلس التشريعي الواحد وذلك

⁽¹⁾ المادة (102) من دستور 2012.

⁽²⁾ المادة (131) من دستور 2012.

⁽³⁾ المادة (105) من دستور 2012.

⁽⁴⁾ المادة (106، 107) من دستور 2012.

من خلال دساتير العهد الجمهورى 1956 ، و1964 ، ودستور 1971، أيضا فى ظل الدستور الحالى الصادر فى 2014. ونشير هنا فى عجالة الى نظام المجلس الواحد فى دساتير 1956 ، و1964 ، 1971، على أن نتحدث عن هذا النظام فى دستور 2014 عند الحديث عن تنظيم السلطات العامة طبقاً لهذا الدستور.

1- نظام المجلس الواحد فى دستورى 1956 و1964.

تبنى دستور 1956 وكذا دستور 1964 الاخذ بنظام المجلس الواحد وذلك بالنص صراحة فى بداية الحديث عن السلطة التشريعية على ان "مجلس الامة هو الهيئة التى تمارس السلطة التشريعية"⁽¹⁾ وأن هذا المجلس هو الذى يتولى مراقبة أعمال السلطة التنفيذية⁽²⁾. وقد بينت المواد من 67 الى 69 من دستور 1956 ، والمواد من 49 الى 51 من دستور 1964 الاحكام المتعلقة بتكوين مجلس الامة وسن العضو ومدة هذا المجلس.

2- نظام المجلس الواحد فى دستور 1971.

صدر دستور 1971 فى 11 سبتمبر 1971، وكان يوصف بالدستور الدائم⁽³⁾ وقد أصبح البرلمان المصرى فى ظل هذا

(¹) المادتان (65) من دستور 1956، (47) من دستور 1964.

(²) المادتان (66) من دستور 1956، (48) من دستور 1964.

(³) الجريدة الرسمية، العدد 26 مكرر (1) بتاريخ 1971/9/12.

الدستور يتكون من مجلس واحد فقط يسمى "مجلس الشعب"، حيث نصت المادة 86 من هذا الدستور على أن " يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ويقرر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور".⁽¹⁾

وفي 1980 تم انشاء مجلس الشورى وذلك بمقتضى التعديلات الدستورية التي تم الاستفتاء عليها في 1980/5/22. وبالنظر الى اختصاصات⁽²⁾ هذا المجلس نجدها مجرد اختصاصات استشارية وسياسية ، اى ان قراراته ليس لها القوة الملزمة التى تتمتع بها القواعد القانونية، وليس له اختصاصات تشريعية بالمعنى الحقيقى، حيث لا يملك المجلس سلطة التشريع منفردا او بالاشتراك مع مجلس الشعب، بالاضافة الى انه لا يملك اى اختصاص رقابى على الحكومة، فلا يملك توجيه اسئلة او استجابات الى اعضاء الحكومة، ولا يملك اثاره المسئولية الوزارية⁽³⁾ او سحب الثقة من الوزارة أو احد أعضائها.

(1) وقد عدل المشرع عن تسميته "مجلس الأمة" الذي أخذ به في ظل دساتير 1956، 1958، 1964.

(2) نظمت هذه الاختصاصات المادتان (194،195) من دستور 1971.

(3) المادة (201) من دستور 1971.

ومقتضى كل ما تقدم ان دستور 1971 ظل يأخذ بنظام المجلس التشريعى الواحد حتى بعد انشاء مجلس الشورى في 1980.

تعديلات 2007 والإبقاء على نظام المجلس التشريعى الواحد

بتاريخ 26 مارس 2007 تم تعديل دستور 1971، وقد اشتملت هذه التعديلات النص الخاص باختصاصات مجلس الشورى، حيث نصت المادة (194) بعد تعديلها على اختصاص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى، وحماية المقومات الاساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة.

ويجب موافقة المجلس على ما يلى:

1- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.....

2- مشروعات القوانين المكملة للدستور.....

3- معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى اراضى الدولة أو التى تتعلق بحقوق السيادة.

ويرى بعض الفقه⁽¹⁾ ان هذه التعديلات قد دعمت الدور التشريعى لمجلس الشورى، بحيث أصبحت موافقته

(1) د.فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستورى المصرى، المرجع السابق، الجزء الثانى، ص 352.

ضرورية بجانب موافقة مجلس الشعب لتقرير مجموعة من القوانين الهامة، وان هذه التعديلات قد غيرت من كيان مجلس الشورى ونقلته من مرحلة الدور الاستشارى الى الدور الالزامى، وانها قد نقلت النظام النيابى المصرى من مرحلة المجلس الواحد الى نظام المجلسين، أو انها قربت كثيرا من الاخذ بهذا النظام.

ونرى مع بعض الفقه⁽¹⁾ أن السلطة التشريعية في مصر بعد التعديلات الدستورية في 2007 ظلت مكونة من مجلس واحد هو مجلس الشعب، ومرد ذلك ان الاختصاص التشريعى الذى منح لمجلس الشورى على اثر هذه التعديلات انما هو اختصاص استثنائى بالنسبة لبعض القوانين التى كانت تدخل قبل التعديلات في الاختصاص الاستشارى لمجلس الشورى، وكل ما في الامر ان هذه التعديلات اوجبت عرض هذه القوانين على مجلس الشورى دون ان يكون لرئيس الجمهورية سلطة جوازية في ذلك ، كما انه عند حدوث خلاف بين مجلس الشعب ومجلس الشورى حول نص معين من هذه النصوص فان الآلية التى وضعت لحل هذا الخلاف تجعل لمجلس الشعب اليد الطولى في هذا الامر.

(1) د. رمضان محمد بطيخ: النظم السياسية والدستورية، دراسة فى الوثائق المصرية 1805 - 2009، دار النهضة المصرية، 2009، ص 325 وما بعدها.

وبالإضافة الى ما تقدم فان الاختصاص المتعلق
بضرورة عرض الاقتراحات الخاصة بالتعديلات
الدستورية على مجلس الشورى لا يباشره المجلس الا
على فترات متباعدة تصل الى سنوات طويلة ، وكل
ذلك يؤدي بنا الى القول ان مجلس الشورى رغم
التعديلات الدستورية التى لحقته في 2007 الا انه لا
يشكل في حقيقة الامر والواقع المجلس التشريعى
الثانى، اى انه لا يعد جناحا ثانيا للبرلمان المصرى. (1)

(1) د. رمضان محمد بطيخ: النظم السياسية والدستورية، دراسة فى الوثائق المصرية 1805 -
2009، دار النهضة المصرية، 2009، ص 326.

المبحث الثانى السلطة التشريعية فى ظل

دستور 2014

للحديث عن السلطة التشريعية فى ظل دستور 2014 ينبغى علينا أن نبين تكوينها، واختصاصاتها، وأخيراً الضمانات التى قررها الدستور لحماية أعضاء البرلمان وكفالة استقلاله فى مواجهة سائر السلطات ، وذلك على النحو التالى:

المطلب الأول

تكوين السلطة التشريعية

تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد هو مجلس النواب⁽¹⁾، الذى يتولى سلطة التشريع ، وإقرار السياسة العامة للدولة.... ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية .م101 من دستور 2014.

وبذلك يكون المشرع الدستورى المصرى قد انحاز إلى أنصار المجلس الواحد أو المجلس الفردى ،الذين يبررون مذهبهم هذا بأن نظام المجلس الواحد يضمن وحدة الهيئة التشريعية ، ويقضى على الازدواج البرلمانى فى تكوين الهيئة النيابية ، كما أن تعدد المجالس النيابية (الأخذ بنظام المجلسين) من شأنه أن يؤدي إلى الاختلاف والانقسام ، وتصادم أحد المجلسين مع الآخر مما يترتب على ذلك من تعطيل للمصالح ، فى حين أن

(1) ورغم النص على مجلس الشيوخ فى المواد من (248 الى 254) بمقتضى التعديلات الدستورية التى اجريت فى الفترة من 22:20 ابريل 2019 وتم الاعلان عن نتائجها فى 23 ابريل من نفس العام الا ان هذا المجلس ليس له اى صلاحيات تشريعية او رقابية.

نظام المجلس الواحد يؤدي إلى إنجاز التشريعات بسرعة ،ويؤدي إلى اختصار الوقت.

ونرى أن المشروع الدستوري قد جانبه الصواب عندما أخذ بنظام المجلس الواحد في هذه المرحلة وذلك للأسباب الآتية :

1 - إن البلاد في هذه المرحلة تحتاج إلى سلطة تشريعية قوية وعلى درجة عالية من الكفاءة ، نظراً لأن الكثير من التشريعات المصرية تحتاج الى مراجعة وإعادة النظر فيها مرة أخرى لأنها صدرت منذ زمن بعيد يصل بالنسبة لبعضها إلى ما يزيد على نصف .

2- بالإضافة إلى ذلك فإن المرحلة الحالية التي تمر بها البلاد بعد ثورة يناير 2011 تحتاج إلى إصدار الكثير من التشريعات لوضع نصوص الدستور الأخير موضع التنفيذ .

3 - إن وجود مجلس آخر إلى جوار مجلس النواب (لأخذ بنظام المجلسين) من شأنه أن يؤدي إلى رفع كفاءة السلطة التشريعية عن طريق وجود عناصر تتوفر فيها الكفاءة كما أن من شأنه أن يغطي ما يمكن أن يترتب على الانتخاب من مساوئ إذا ما أخذ بنظام المجلس الواحد، لأن الإنتخابات قد تسفر عن اختيار أشخاص لا تتوفر فيهم الكفاءة ، ونظام المجلسين يتلافى ذلك عن طريق المجلس الآخر سواء بتعيين بعض العناصر ، أو اشتراط شروط معينة لتعويض النقص في المجلس الأول المترتب على سوء الاختيار.

4 - إن نظام المجلسين يحول دون استبدال أحدهما بالعملية التشريعية ، لأن كل مجلس سيكون مانعاً من استبدال المجلس الآخر.

وجدير بالذكر ، أن نظام المجلسين قد أثبت جدارته فى البلاد التى أخذت به ، وهو الأكثر انتشاراً فى النظم الدستورية الحالية ، وقد أخذ بنظام المجلسين فى الدساتير الملكية فى مصر دستور 1923 ، ودستور 1930 ، كما اتجهت لجنة الخمسين التى شكلت بعد ثورة 1952 لوضع دستور للبلاد إلى الأخذ بنظام المجلسين ، وأشادت هذه اللجنة بالدور التاريخى والهام الذى قام به مجلس الشيوخ فى مصر ، وقد حددت هذه اللجنة الفئات التى يتشكل منها مجلس الشيوخ وهى فئات أصحاب الكفاءات العلمية والفنية .

وأخيراً ، فإن دستور 2012 أخذ بنظام المجلسين ، حيث نصت المادة 82 منه على أن " تتكون السلطة التشريعية من مجلس النواب ومجلس الشورى...." وأعطى لمجلس الشورى صلاحيات تشريعية ، دلت عليها نصوص دستو 2012 فى أكثر من موضع ، من ذلك ما جاء فى المادة 102 ، أنه لا يجوز لأى من مجلسى النواب والشورى إقرار قانون إلا بعد أخذ الرأى عليه. وكذلك المادة 103 التى تنظم حالة الخلاف التشريعى بين المجلسين ، بانه إذا قام خلاف تشريعى بين المجلسين ، تشكل لجنة مشتركة من عشرين عضواً يختار كل مجلس نصفهم من بين أعضائه.....

والمادة 131 التي نصت على أنه " عند حل مجلس النواب ،
ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتها التشريعية المشتركة
.....".

المطلب الثاني

اختصاصات السلطة التشريعية

أسند دستور 2014 للسلطة التشريعية متمثلة في مجلس النواب
عدة اختصاصات، تتمثل في الاختصاص التشريعي، والاختصاص
الرقابي.

أولاً: الاختصاص التشريعي

إذا كانت العملية التشريعية تمر بالعديد من المراحل لكي يصبح
التشريع نافذاً، فينبغي علينا بيان دور مجلس النواب ، بصدد
العملية التشريعية، وذلك على النحو التالي :

1. دور مجلس النواب في العملية التشريعية

سوف نبين دور مجلس الشعب في العملية التشريعية ، وذلك من
خلال تتبع مراحل العملية التشريعية.

أ- الاقتراح التشريعي

أسند دستور 2014 مهمة اقتراح القوانين لمجلس النواب . وهذا ما نص
عليه الدستور في مادته رقم (122) والتي تنص على أن ".....ولكل عضو
في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون إلى اللجنة
النوعية المختصة بمجلس النواب؛ لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس.
ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة
النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق

المجلس على ذلك. فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسبباً.

وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون ، رفضه المجلس ، لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه.

ب- المناقشة والتصويت

بعد اقتراح القانون من أحد أعضاء مجلس النواب وأجازته من لجنة المقترحات وموافقة مجلس النواب عليه، فإن الاقتراح يتحول لمشروع قانون يؤخذ الرأى عليه ويناقش من قبل مجلس النواب ، ولا علاقة لأى عضو من أعضاء السلطة التنفيذية بخصوص هذه المرحلة.

ثانياً: الاختصاص الرقابى

قرر دستور 2014 لمجلس النواب سلطات تمكنهم من أداءهم لأعمالهم تتمثل فيما يلى :

1- طلب مناقشة موضوع عام

ونصت على ذلك المادة رقم (132) من الدستور بقولها : " يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب ، على الأقل، طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه".

2- الحق فى الحصول على المعلومات

ونصت على ذلك المادة رقم (135) بقولها : " وفى جميع الأحوال لكل عضو فى مجلس النواب ، الحق فى الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله فى المجلس "

1- تشكيل لجان تقصى الحقائق

نصت على ذلك المادة رقم (135) من الدستور بقولها: "لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه، بتقصي الحقائق في موضوع عام أو بفحص نشاط إحدى الجهات الإدارية أو الهيئات العامة؛ أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن.

وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك".

1- توجيه الأسئلة

قرر دستور 2014 لأعضاء مجلس النواب حق توجيه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو الوزراء أو نوابهم في موضوع معين، ولذلك نصت المادة رقم (129) من الدستور على أن "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته .

ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها".

2- طلبات الإحاطة والبيانات العاجلة

نصت على ذلك المادة رقم (134) من الدستور بقولها : " لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم طلب إحاطة أو بياناً عاجلاً، إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم ، فى الأمور العامة العاجلة ذات الأهمية " .

3- توجيه الاستجوابات

نصت على ذلك المادة رقم (130) من الدستور بقولها : " لكل عضو فى مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء؛ أو نوابهم ، لمحاسبتهم عن الشئون التى تدخل فى اختصاصاتهم.

ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، ويحد أقصى ستون يوماً إلا فى حالات الاستعجال التى يراها وبعد موافقة الحكومة "

4- سحب الثقة

قرر الدستور المصرى لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم وذلك طبقاً للضوابط التى نصت عليها المادة (131) من الدستور والتى نصت على أنه " لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم

ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناء على اقتراح عشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء.

وفى كل الأحوال، لا يجوز طلب سحب الثقة فى موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه فى دور الانعقاد ذاته.

وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالته. وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته".

المطلب الثالث

ضمانات أعضاء البرلمان

قرر الدستور المصرى الجديد العديد من الضمانات التى تكفل استقلال أعضاء البرلمان، والتى تتمثل فيما يلى:

أولاً: عدم الجمع بين عضوية المجلس ووظيفة أخرى

وقد نصت على هذه الضمانة المادة (103) من دستور 2014، حيث نصت على أنه "يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله؛ وفقاً للقانون".

ثانياً: اختصاص القضاء بالفصل فى صحة العضوية

جعل دستور 2014 الاختصاص لمحكمة النقض بالفصل فى صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، فنصت على المادة (107) على أن "تختص محكمة النقض بالفصل فى صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب، وتفصل فى الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ وروده إليها. وفى حالة الحكم ببطان العضوية، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بالحكم".

ثالثاً: عدم البيع أو الشراء أو الإيجار من الدولة أو لها

نصت على ذلك المادة رقم (109) بقولها : " لا يجوز لعضو المجلس طوال مدة العضوية ، أن يشتري أو يستأجر بالذات أو بالواسطة شيئاً من أموال الدولة، أو أى من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام ، أو قطاع الأعمال العام ولا يؤجرها أو يبيعها شيئاً من أمواله، ولا يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام أو توريد أو مقاوله ، أو غيرها ، ويقع باطلاً أى من هذه التصرفات .

وإذا تلقى العضو هدية نقدية أو عينية؛ بسبب العضوية أو بمناسبة، توول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة. وكل ذلك على النحو الذى ينظمه القانون".

رابعاً : عدم المسئولية

من الضمانات الهامة التى يتمتع أعضاء مجلس النواب عدم المسئولية⁽¹⁾ عن الأقوال والآراء والأفكار التى يبديونها أثناء قيامهم بواجبتهم النيابية، وأساس هذه الضمانة أن النائب يتعين أن يتوفر له أكبر قدر من الحرية وأكبر قدر من الطمأنينة وهو يقوم بتمثيل الأمة أمام البرلمان ، خصوصاً و أنه يقوم بوظيفة الرقابة على الحكومة ، لذا انتهت النظم الدستورية إلى عدم جواز محاسبة العضو كما يحاسب الشخص العادى ، وإلا أحجم عن ممارسة ما يستوجب تمثيله للأمة خوفاً من الوقوع فى حبال المسئولية ، ولو قلنا بمسئولية النائب لطوقت

(1) يراجع فى ذلك تفصيلاً : د/فؤاد محمد النادى ، النظم السياسية والقانون الدستورى المصرى

المرجع السابق، ص 286 وما بعدها.

المسئولية عنقه ولأحجم عن ممارسة وظيفته الرقابية ضمانا للسلامة وخوفا من أن يجد نفسه متهما في جرائم سب أو قذف ، لذا تقرررت ضمانه عدم المسئولية وقد نصت دساتير مصر جميعها على هذه الضمانة ، كما نص عليها دستور 2014، حيث نصت المادة (112) منه على أنه "لا يسأل عضو مجلس النواب عما يبديه من آراء تتعلق بآداء أعماله في المجلس أو في لجانه " .

ضوابط أعمال قاعدة عدم المسئولية

1 - تغطي قاعدة عدم المسئولية - فقط - الأقوال والأفكار والآراء التي يبديها العضو داخل المجلس أو في لجانه وتكون متصلة بوظيفته النيابية وبالتالي لا تشمل الأفعال ، فإذا وقع من العضو فعل يشكل جريمة جنائية فإن قاعدة عدم المسئولية لا تغطي الأفعال .

2 - إن قاعدة عدم المسئولية تشمل الأقوال والآراء والأفكار التي يبديها العضو داخل المجلس أو في لجانه وتكون متصلة بوظيفته النيابية فإذا كانت لا تتصل بوظيفته النيابية ، كما لو ردها خارج المجلس في مقال أو محفل أو حديث تلفزيوني - مثلا - فإنه يكون مسئولا عنها .

3 - إن هذه القاعدة تغطي المسئولية المدنية والجنائية ، غير أن المجلس يستطيع أن يحاسب العضو تأديبياً حسبما تقضى بذلك لا ئحته .

4 - إن هذه القاعدة مطلقة لا يمتد أثرها إلى فترة النيابة فحسب وإنما تمتد إلى الأبد ، حيث يمتنع مساءلة العضو حتى بعد انتهاء عضويته بالمجلس أو فقدها لأي سبب .

5 - إن قاعدة عدم المسؤولية من النظام العام ، فلا يملك النائب أن يتنازل عنها ، ويتعين على القاضى أن يطبقها من تلقاء نفسه ، كما أن أى اتفاق بالتنازل عنها يقع باطلا ، وذلك لأن المقصود منها ليس حماية العضو نفسه ، وإنما هى ضمانة لأداء المجلس لوظيفته.

خامساً: الحصانة البرلمانية

كفلت الدساتير المصرية "حصانة برلمانية" لأعضاء البرلمان وذلك لحمايتهم وتحصينهم ضد أي تعسف أو كيد من السلطة التنفيذية لتحول بينهم وبين أداء واجبهم البرلماني، ذلك أن السلطة التنفيذية قد تلجأ إلى الكيد والبطش بعضو المجلس فتلق له تهمة من التهم لتحول بينه وبين حضور جلسة مهمة، أو تقصد من ذلك التنكيل به نتيجة إحراجه لها في المجلس ، ومن هنا تقرر الحصانة البرلمانية لأعضاء البرلمان.

وتعنى الحصانة البرلمانية ، عدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان أو القبض عليه أثناء دور الانعقاد إلا بعد أخذ رأى المجلس ، ويستثنى من ذلك حالة التلبس .

نصت المادة رقم (113) من دستور 2014 على الحصانة البرلمانية لأعضاء مجلس النواب بقولها: "لا يجوز، فى غير حالة التلبس، اتخاذ أى إجراء جنائى ضد عضو مجلس النواب فى مواد الجنائيات والجنح إلا بإذن سابق من المجلس. وفى غير دور الانعقاد يتعين أخذ إذن مكتب المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد بما اتخذ من إجراء.

وفى كل الأحوال يتعين البت فى طلب اتخاذ الإجراء الجنائى ضد العضو خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، وإلا اعتبر الطلب مقبولاً".

ويتبين من النص المتقدم النتائج التالية⁽¹⁾

- 1 - أنه يمتنع اتخاذ أية إجراءات جنائية ، سواء عن طريق النيابة العامة ، أم عن طريق الأفراد فى حالة الجرح المباشرة التى يخول للأفراد إقامتها ، وعلى ذلك يمكن اتخاذ إجراءات مدنية ورفع الدعاوى المدنية .
- 2 - تشمل الحصانة البرلمانية الأعضاء المعيّنين والمنتخبين على حد سواء
- 3 - لا تشمل الحصانة حالة التلبس ، لأن حالة التلبس ينتفى معها شبهة الكيد أو التفيق من الحكومة ضد أعضاء المجلس من معارضيهما، فضلاً عن أن الحصانة والوضع كذلك من شأنها ضياع معالم الجريمة وأدلتها إذا لم تتخذ الإجراءات فوراً ضد العضو المتلبس .
- 4 - يشمل عدم جواز اتخاذ الإجراءات الجنائية ، الجنائيات والجرح فقط وفقاً لنص المادة 113 من الدستور وبالتالى لا ينطبق على المخالفات ، وهذا لا يمنع اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد العضو من قبل المجلس ، على النحو الذى تنص عليه لائحته .
- 5 - إن الحصانة لا تتعلق بمسئولية عضو المجلس النيابى ، فإذا امتنع المجلس عن رفع الحصانة فلا يعنى ذلك براءة العضو ، كما أن موافقة المجلس على رفع الحصانة لا يعنى ذلك ادانته ، ففى الحالتين لا يعد ذلك دليلاً وقريئة على البراءة أو الإدانة.

(1) يراجع فى ذلك تفصيلاً - د. فؤاد محمد النادى ، النظم السياسية والقانون الدستورى

المصرى ، المرجع السابق ص 291 وما بعدها.

6 - تتعلق الحصانة البرلمانية بالنظام العام وعلى ذلك فإن النيابة العامة والقاضي عليهما أن يراعى ذلك من تلقاء أنفسهم ، كما لا يملك النائب التنازل عنها .

7 - المقصود من الحصانة حماية العضو من أن تكيد له الحكومة ، وعلى ذلك ، وعلى ذلك فهي لا تمتد لغير شخص النائب حتى ولو كانوا من أفراد أسرته .

سادساً : المكافأة البرلمانية

حتى يعمل عضو البرلمان بدون تأثير من أى جهة ، وحتى يتفرغ لمهام النيابة وتمثيله للأمة قرر له الدستور مكافأة برلمانية تعينه على قضاء حوائجه، فنصت المادة (105) من الدستور على أن "يتقاضى العضو مكافأة يحددها القانون". ولا يترك أمر تحديد المكافأة للحكومة ، وإنما يحددها المجلس النيابي فى صورة تشريع يصدر منه ، لذا لا تعتبر المكافأة من وسائل التأثير على الأعضاء خصوصاً وأن المجلس هو الذى يقررها ، فضلاً عن ان العضو يتقاضاها طوال مدة نيابته سواء كان مؤيداً للحكومة أو معارضاً لها .

سابعاً: المجلس يستقل بوضع لائحته الداخلية والمحافظة على نظامه

الداخلي

نصت المادة رقم (118) على أن " يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسة لاختصاصاته؛ والمحافظة على النظام داخله ، وتصدر بقانون".

كما نصت المادة (119) على أن " يختص المجلس بالمحافظة على النظام داخله، ويتولى ذلك رئيس المجلس ".

ثامناً: المجلس هو الذى يختص بسقوط العضوية

يختص مجلس النواب عده بإسقاط عضوية أعضائه الذين فقدوا الثقة والاعتبار، أو فقدوا شرطاً من شروط العضوية أو أخلوا بواجب من واجبات العضوية وعلى ذلك نصت المادة رقم (110) من الدستور فقررت بأنه " لا يجوز إسقاط عضوية احد الأعضاء إلا إذا فقد العضو الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التى انتخب على أساسها، أو أخل بواجباتها. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية، من مجلس النواب بأغلبية ثلثى الأعضاء".

وتحقيقاً لضمانة استقلال المجلس قررت المادة (111) من الدستور أنه " يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه، ويجب أن تقدم مكتوبة، ويشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ فى اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو".

تاسعاً : عدم حل مجلس النواب إلا بإجراءات معقدة

لا يحق لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بإجراءات معقدة تضمن عدم تعسف رئيس الجمهورية فى حل مجلس، وهذا ما نصت عليه المادة(137) من دستور 2014 بقولها " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة ، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب. ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذى حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر، فإذا وافق المشاركون فى الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين

يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية.

الفصل التشريعي:

الفصل التشريعي يتحدد بالمدة المحددة للمجلس وقد نصت المادة (106) من دستور 2014 على أن "مدة مجلس النواب خمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته".

ومن ثم فالفصل التشريعي لمجلس النواب المصري هو خمس سنوات.

دورات المجلس:

والفصل التشريعي ينقسم إلى دورات سنوية انعقد خلالها المجلس، ومجموع هذه الدورات هو الفصل التشريعي، وعلى ذلك فالفصل التشريعي يحتوي على عدد من أدوار الانعقاد العادية يماثل ما ينطوي عليه من سنين، ولا يعني ذلك أن الدور التشريعي يستمر سنة بكاملها، ذلك أن المجلس تتوقف اجتماعاته لبضعة أشهر هي إجازة المجلس ليستريح الأعضاء ويمكنوا من الاتصال بناخبيهم للوقوف على آراء الجماهير.

ورئيس الجمهورية هو الذي يدعو المجلس للانعقاد في الدور السنوي العادي على وقد نصت على ذلك المادة (115) من دستور 2014 بقولها " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب

لانعقاد قبل يوم الخميس الاول من شهر اكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة ، يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور. ويستمر دور الانعقاد العادى لمدة تسعة اشهر على الاقل ، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة".
الدورات غير العادية:

وإلى جانب الدورات العادية، يجوز انعقاد المجلس في دورات طارئة أو غير عادية وذلك للنظر في امر عاجل ، بناء على دعوة من رئيس الجمهورية ، او طلب موقع من عشر اعضاء المجلس على الاقل (م 116).

الفصل الثانى

السلطة التنفيذية

سبق القول ان المهمة الاساسية للسلطة التشريعية تتمثل فى سن التشريعات، اى وضع القواعد العامة المجردة. وتانى بعد ذلك السلطة التنفيذية لتباشر وظيفتها المتمثلة فى وضع هذه القواعد العامة الصادرة عن السلطة التشريعية موضع التنفيذ، وعلى ذلك يعتبر دور السلطة التنفيذية تابعا لدور السلطة التشريعية، لان السلطة التشريعية هى التى تعبر عن ارادة الامة ممثلة فى البرلمان، أما السلطة التنفيذية فتقوم بتنفيذ ما يقرره البرلمان⁽¹⁾.

ويختلف تكوين السلطة التنفيذية تبعا لنظام الحكم الذى يأخذ به دستور الدولة، فرييس الدولة فى النظام البرلمانى ليست له الا سلطة اسميه ، اما السلطة الفعلية فانها تكون للوزارة المسئولة أمام البرلمان، ورئيس الدولة فى النظام الرئاسى له سلطات فعلية واسعة النطاق، بحيث تكون اختصاصات السلطة التنفيذية كلها مركزة فى يده. وفى نظام حكومة الجمعية نجد ان رئيس الدولة وأعضاؤها يتم اختيارهم عن طريق البرلمان ويمارسون الاختصاصات المقررة لهم تحت اشراف البرلمان ورقابته.

(1) د. فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، 300 وما بعدها.

وتتكون السلطة التنفيذية فى مصر من رئيس الجمهورية ونوابه الحكومة، ومن ثم فانها تقوم على مبدأ الثنائية، وهو الوضع الذى كان سائدا فى دستور 1964 ودستور 1971، خلافا لما كان عليه الوضع فى دستور 1956 ودستور 1958، حيث كان كل منهما يغلب عليه الطابع الرئاسى⁽¹⁾. ونتناول فيما يلى السلطة التنفيذية فى دستور 2014 من حيث تكوينها واختصاصاتها على النحو التالى:

تكوين السلطة التنفيذية واختصاصاتها فى ظل دستور 2014

تتكون السلطة التنفيذية فى دستور 2014 من رئيس الجمهورية والحكومة ممثلة فى رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم.

أولا : رئيس الجمهورية

نصت المادة رقم (139) من الدستور على أن " رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية؛ يرفع مصالح الشعب، ويحافظ على استقلال الوطن ووحدة أراضيه وسلامتها، ويلتزم بأحكام الدستور ويباشر اختصاصاته على النحو المبين به ."

شروط الترشيح لرئاسة الجمهورية

نصت المادة (141) من دستور 2014 على أنه: "يشترط فى من يترشح رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يكون قد حمل أو أى من والديه أو زوجه جنسية دولة أخرى، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وأن يكون

(¹) د. فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، 302 وما بعدها.

قد ادى الخامة العسكرية أو أعفى منها قانونا , وألا تقل سنة يوم فتح باب الترشح عن أربعين سنة ميلادية، ويحدد القانون شروط الترشح الاخرى".

كما نصت المادة (142) على انه " يشترط لقبول الترشح لرئاسة الجمهورية أن يزكى المترشح عشرون عضوا على الأقل من أعضاء مجلس النواب أو أن يؤيده ما لا يقل عن خمسة وعشرين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب فى خمس عشر محافظة على الأقل ، وبحد أدنى ألف مؤيد من كل محافظة منها.

وفى جميع الأحوال ، لا يجوز تأييد أكثر من مترشح ، وذلك على النحو الذى ينظمه القانون ."

ومن خلال ما تقدم يتبين لنا أنه يشترط للترشح لرئاسة الجمهورية ولقبول هذا الترشح ما يلى:

- 1 - أن يكون المرشح مصريا من أبوين مصريين .
- 2- ألا يكون المرشح قد حمل أو أأى من والديه أو زوجه جنسية دولة أخرى.
- 3 - أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية والسياسية.
- 4 - أن يكون قد ادى الخدمة العسكرية أو أعفى منها طبقا للقانون .
- 5 -ألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن أربعين سنة ميلادية.
- 6- ان يزكى المرشح عشرون عضوا على الأقل من اعضاء مجلس النواب ، أو أن يؤيده ما لا يقل عن خمسة وعشرين ألف

مواطن ممن لهم حق الانتخاب فى خمس عشرة محافظة على الأقل ، وبعد أدنى ألف مؤيد من كل محافظة .

طريقة الانتخاب رئيس الجمهورية

يتم انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السرى المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة. وبعد إعلان فوز المرشح للرئاسة وقبل أن يتولى مهام منصبه يودى اليمين الدستورية أمام مجلس النواب ، ونصها «أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على النظام الجمهورى، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه»."م 143،144.

مدة الرئاسة

مدة حكم رئيس الجمهورية، ست سنوات ميلادية، تبدأ من اليوم التالى لانتهاة مدة سلفه؛ ولا يجوز أن يتولى الرئاسة لأكثر من مدتين رئاسيتين متتاليتين. وتبدأ إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة الرئاسة بمائة وعشرين يوما على الأقل؛ ويجب أن تعلن النتيجة قبل نهاية هذه المدة بثلاثين يوما على الأقل.

ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشغل أى منصب حزبى طوال مدة الرئاسة . م 140 من دستور 2014

اختصاصات رئيس الجمهورية

أعطى دستور 2024 رئيس الجمهورية اختصاصات ذات صبغة سياسية وإدارية ، وأخرى ذات صبغة تشريعية .

الاختصاصات السياسية والإدارية

تتمثل الاختصاصات السياسية والإدارية لرئيس الجمهورية، كما أشار إليها دستور 2014 فى الآتى :

1 - وضع السياسة العامة للدولة -بالاشتراك مع الحكومة- والاشراف على تنفيذها .م 150

2 - تمثيل الدولة فى علاقاتها الخارجية ، وابرام المعاهدات والتصديق عليها بعد موافقة مجلس النواب . م 151

3 - اعلان الحرب وارسال القوات المسلحة فى مهام قتالية إلى خارج حدود الدولة، بعد أخذ رأى مجلس الدفاع الوطنى وموافقة مجلس النواب بأغلبية الثلثين .م 152

4 - تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين واعفائهم من مناصبهم، واعتمادالممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية وفقا للقانون . 153.

5 - اعلان حالة الطوارئ بعد أخذ رأى مجلس الوزراء . م 154

6 - دعوة الناخبين للاستفتاء فى المسائل الهامة التى تتصل بمصالح البلاد العليا .م 157

الاختصاصات ذات الصبغة التشريعية

قرر الدستور المصري الجديد مشاركة رئيس الجمهورية فى بعض مراحل العملية التشريعية، كما قرر جواز إصدار رئيس الجمهورية لقرارات لها قوة القانون فى حالة غياب مجلس النواب، وسوف نبين ذلك فيما يلى:

أ- دور رئيس الجمهورية والحكومة فى العملية التشريعية

سوف نبين دور رئيس الجمهورية من خلال تتبع دورهما فى مراحل العملية التشريعية على النحو التالى:

1 - الاقتراح التشريعى

يجوز لرئيس الجمهورية اقتراح القوانين، وذلك طبقاً لنص المادة (122) من الدستور الجديد. ويحال مشروع القانون المقترح من رئيس الجمهورية أو إلى اللجنة النوعية المختصة بمجلس النواب لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى مجلس النواب، ولا يلزم موافقة لجنة الاقتراحات بمجلس النواب على المشروع لعرضه على اللجنة النوعية بمجلس النواب، وهذا بخلاف الاقتراح المقدم من أحد أعضاء مجلس النواب.

2 - حق اصدار القوانين والاعتراض عليها

يختص رئيس الجمهورية بإصدار القوانين التى يقرها مجلس النواب .

وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع القانون الذى أقره مجلس النواب رده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد الرئيس مشروع القانون إلى مجلس النواب خلال الثلاثين يوماً أعتبر المشروع قانوناً وأصدر. أما إذا رد الرئيس مشروع القانون إلى مجلس النواب خلال هذه المدة وأقره المجلس مرة ثانية بأغلبية ثلثى أعضائه ، اعتبر قانوناً وصادر. م123 من دستور 2014

وإذا تم إصدار القانون على النحو المتقدم فيتم نشره فى الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصداره، ويعمل به

بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشره، ما لم يحدد لنفاذه
تاريخ آخر م.225 من دستور 2014

ب- سلطة رئيس الجمهورية فى التشريع فى غياب مجلس النواب

قرر دستور 2014 أحقية رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها قوة القانون فى حالة غياب مجلس النواب، وهذا ما نصت عليه صراحة المادة 156 أنه "إذا حدث فى غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع فى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشرة يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعى ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها فى الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار.

مسئولية رئيس الجمهورية

نظمت المادتان 159 و161 من دستور 2014 مسؤولية رئيس الجمهورية، حيث بينت الأولى منهما حالة المسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية بقولها " يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جناية أخرى، بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الإتهام إلا بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس،

وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام . وإذا كان به مانع حل محله أحد مساعديه. وبمجرد صدور هذا القرار ، يوقف رئيس الجمهورية عن عمله ، ويعتبر ذلك مانعا مؤقتا يحول دون مباشرته لاختصاصاته حتى صدور حكم فى الدعوى. ويحاكم رئيس الجمهورية أما محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى ، وعضوية أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا ، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة ، وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف ، ويتولى الادعاء أمامها النائب العام ، وإذا قام بأحدهم مانع حل محله من يليه فى الأقدمية ، وأحكام المحكمة نهائية غير قابلة للطعن.....وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أعفى من منصبه ، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى ."

أما المادة 161 فقد نظمت حالة المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية بقولها " يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية ، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة ، بناء على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل ، وموافقة ثلثى أعضائه . ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة . وبمجرد الموافقة على سحب الثقة من رئيس الجمهورية يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة فى استفتاء عام ، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء ، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة ، يعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويعد منصب رئيس الجمهورية خالياً ، وتجرى الانتخابات

الرئاسية المبكرة خلال ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض ، عد مجلس النواب منحلا ، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخابات مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوما من تاريخ الحل ."

الحلول وخلو المنصب:

نظم دستور 2014 من يحل محل رئيس الجمهورية في مباشرة مهامه عند وجود مانع مؤقت يمنع رئيس الجمهورية من مباشرة سلطاته، كما نظم حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب

فبالنسبة للحلول ، فقد قرر الدستور أنه ، إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته حل محله نائب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية أو تعذر حلولة محله. م. 160

وبالنسبة لخلو منصب الرئيس للاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل ، يعلن مجلس النواب خلو المنصب ، أما إذا كان خلو المنصب لأي سبب آخر ، فإن إعلان خلو المنصب يكون بإغلبية ثلثي الأعضاء على الأقل. ويخطر مجلس النواب الهيئة العليا للانتخابات، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتا سلطات رئيس الجمهورية.

وإذا كان مجلس النواب غير قائم ، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها محل المجلس ورئيسه ، فيما تقدم .

ويجب أن ينتخب الرئيس الجديد في مدة لا تجاوز تسعين يوما من تاريخ خلو المنصب ، وتبدأ مدة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب .

ولا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب ، ولا أن يطلب تعديل الدستور ولا أن يحل مجلس النواب ، ولا أن يقبل الحكومة.

ثانيا : الحكومة

الحكومة وفقاً لنص المادة 163 من دستور 2014 هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه ، والوزراء، ونوابهم .

شروط التعيين لرئاسة الوزراء أو عضوية الحكومة

نصت على هذه الشروط المادة 164 من دستور 2014 ومنها يتبين أنه

يشترط فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء ما يلي :

- 1 - أن يكون مصرياً من أبوين مصريين .
- 2 - ألا يحمل هو أو زوجته جنسية دولة أخرى .
- 3 - أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية .
- 4 - أن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها قانوناً .
- 5 - ألا تقل سنه عن 35 سنة ميلادية في تاريخ التكليف .

أما بالنسبة لمن يعين عضواً بالحكومة ، فإنه يشترط فيه نفس الشروط المطلوب توافرها فيمن يعين رئيساً للوزراء باستثناء الشرط الثانى وهو عدم حمله هو أو زوجته جنسية دولة أخرى . ونرى أنه كان من المتعين توفر هذا الشرط في عضو الحكومة نظراً لحساسية وخطورة المنصب . أما بالنسبة لشرط السن ،

فيشترط في عضو الحكومة أن يكون بالغاً من العمر 30 سنة ميلادية على الأقل في تاريخ التكليف .
وأخيراً فإنه لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب.

ويجب قبل ممارسة رئيس مجلس الوزراء و الوزراء لمهامهم أداء اليمين المنصوص عليها في المادة (165) ، حيث نصت هذه المادة على أن " يشترط أن يؤدي رئيس مجلس الوزراء وأعضاء الحكومة قبل مباشرة مهام مناصبهم، أمام رئيس الجمهورية، اليمين الآتية: «أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه" .

اختصاصات الحكومة

تتمثل اختصاصات الحكومة في ظل دستور 2014 في مجموعة من الأمور نصت عليه المادة 167 وهي :

1. الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها.
2. توجيه أعمال الوزارات والجهات والهيئات العامة التابعة لها، والتنسيق بينها ومتابعتها.
3. إعداد مشروعات القوانين والقرارات.
4. إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقانون، ومراقبة تنفيذها.

5. إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.
6. إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.
7. عقد القروض ومنحها، وفقاً لأحكام الدستور.
8. تنفيذ القوانين .

اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإصدار اللوائح

يختص رئيس مجلس الوزراء بإصدار مجموعة من اللوائح تتمثل في :

1- اللوائح التنفيذية

نصت المادة (170) من دستور 2014 على أن " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه".

2- لوائح إنشاء المرافق العامة وتنظيمها

يختص رئيس مجلس الوزراء بإصدار لوائح إنشاء المرافق العامة وتنظيمها، وفقاً لنص المادة (171) من الدستور والتي تنص على أن: "يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء.

3- لوائح الضبط

نصت المادة (172) على اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإصدار لوائح الضبط، فقررت بأن " يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء".

الفصل الثالث

السلطة القضائية

يقصد بالسلطة القضائية الهيئة التي يناط بها تفسير القانون وتطبيقه على الوقائع التي تعرض عليها وتطرح امامها للفصل فيها، واعضاؤها هم القضاة على اختلاف درجاتهم فى القضاء العادى والقضاء الادارى.

ولا خلاف حول وجوب استقلال القضاة ووجوب احاطتهم بكل الضمانات التي تضمن استقلالهم⁽¹⁾. ونلقى الضوء فيما يلى على السلطة القضائية من خلال دستور 2014.

نصت المادة (184) من دستور 2014 على أن " السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون. ويبين القانون صلاحياتها. والتدخل فى شئون العدالة أو القضايا جريمة لا تسقط بالتقادم".

كما نصت المادة (186) على أن " القضاة مستقلون ، غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم فى عملهم لغير القانون، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات ويحدد القانون شروط وإجراءات تعيينهم ، وإعارتهم ، وتقاعدهم ، وينظم مساءلتهم تأديبياً.....".

وقد نص دستور 2014 على مكونات السلطة القضائية، فنص على القضاء و النيابة العامة ، ومجلس الدولة ، والمحكمة الدستورية العليا، والهيئات القضائية.

أولاً: القضاء و النيابة العامة

(1) د.فؤاد محمد النادى: النظم السياسية والقانون الدستورى، المرجع السابق، ص 311،312.

يختص القضاء بالفصل فى كافة المنازعات والجرائم ، عدا ما تختص به الجهات القضائية الأخرى، ويفصل دون غيره فى المنازعات المتعلقة بشئون أعضائه.م 188

أما النيابة العامة ، فهى جزء لا يتجزأ من القضاء ، تتولى التحقيق ، وتحريك ، ومباشرة الدعوى الجنائية .م 189

ثانياً : مجلس الدولة

نصت المادة (190) على مجلس الدولة باعتباره جهة قضائية ، فقررت بأن " مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة؛ يختص دون غيره بالفصل فى المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه. كما يختص بالفصل فى الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء فى المسائل القانونية للجهات التى يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، التى تحال إليه، ومراجعة مشروعات العقود التى يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

ثالثاً : المحكمة الدستورية العليا

نظمت المواد من (191) إلى (195) من دستور 2014 المحكمة الدستورية العليا باعتبارها جهة قضائية، وبينت تشكيلها، واختصاصاتها، وكيفية معاملة أحكامها وقراراتها.

فنصت المادة (191) على أن " المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها ، مقرها مدينة القاهرة، ويجوز في حالة الضرورة انعقادها في أى مكان آخر داخل البلاد".

اختصاصات المحكمة الدستورية العليا

تتمثل اختصاصات المحكمة الدستورية العليا حسب نص المادة 192 من دستور 2014 فيما يأتى:

- 1- الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح .
- 2- تفسير النصوص التشريعية .
- 3- الفصل فى تنازع الاختصاص بين جهات القضاء ، والهيئات ذات الاختصاص القضائى .
- 4- الفصل فى النزاع الذى يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين .
- 5- الفصل فى المنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها ، والقرارات الصادرة منها .
- 6- الفصل فى المنازعات المتعلقة بشئون أعضائها .

تشكيل المحكمة الدستورية العليا

تشكل المحكمة الدستورية العليا من رئيس وعدد كاف من نواب الرئيس.

وتختار الجمعية العامة للمحكمة الرئيس من بين أقدم ثلاثة نواب لرئيس المحكمة ، كما تختار نواب الرئيس ، وأعضاء هيئة المفوضين بها ويصدر بتعيينهم قرار من رئيس الجمهورية . م 193

ورئيس المحكمة والنواب ورئيس وأعضاء هيئة المفوضين بها
مستقلون وغير قابلين للعزل م.194
والأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا ، تنشر فى
الجريدة الرسمية ،وهى ملزمة للكافة ولها حجية مطلقة .
رابعاً : الهيئات القضائية

بين الدستور الجديد بأن الهيئات القضائية تتمثل فى هيئة قضايا
الدولة، والنيابة الإدارية.

فنصت المادة (196) على أن " هيئة قضايا الدولة هيئة قضائية
مستقلة، تنوب عن الدولة فيما يرفع منها أو عليها من دعاوى وفى اقتراح
تسويتها وديا فى أى مرحلة من مراحل التقاضى"

ونصت المادة (197) على أن " النيابة الإدارية هيئة قضائية
مستقلة، تتولى التحقيق فى المخالفات المالية والإدارية، وكذا التى تحال
إليها ويكون لها بالنسبة لهذه المخالفات السلطات المقررة لجهة الإدارة
فى توقيع الجزاءات التأديبية ، ويكون الطعن فى قراراتها أمام المحكمة
التأديبية المختصة بمجلس الدولة.....ويكون لأعضائها كافة
الضمانات والحقوق والواجبات المقررة لأعضاء السلطة القضائية .
وينظم القانون مساءلتهم تأديبياً .

تم بحمد الله وتوفيقه