

العلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية في
النظم العربية ذات الاتجاه الرئاسي
- دراسة للنظام السياسي في مصر -

أ.م.د. حميد حنون خالد

الاستاذ المساعد في كلية القانون-جامعة بغداد

(المقدمة)

يذهب الفقه الدستوري الى وصف النظام السياسي الامريكي وفقاً
لدستور سنة ١٧٨٧ والنافذ سنة ١٧٨٩ أنه نظام رئاسي ، ومعيار ذلك لديهم
أخذه بمبدأ الفصل بين السلطات ، ووحدة السلطة التنفيذية والاتجاه نحو تقوية
مكانة رئيس الدولة قبل السلطة التشريعية .

وقد حاولت دساتير الكثير من الدول تقليد ما ورد في الدستور الامريكي
وبالاخص ما يتعلق بقوة رئيس الدولة ، الا أنها لم تأخذ بالخاصية الجوهرية في
النظام السياسي الامريكي الا وهي مبدأ الرقابة والتوازن وذلك من خلال نص
الدستور على اختصاصات محددة للرئيس يستطيع التأثير من خلالها على
الكونجرس واختصاصات محددة للكونجرس يؤثر من خلالها على الرئيس .

ولذلك نلاحظ ان هذه النظم والتي اسميناها ذات الاتجاه الرئاسي غلبة
كفة رئيس الدولة على كفة البرلمان ، وبالتالي من الصعب وصفها بانها أنظمة
رئاسية لبعدها عن الخصائص التي اخذ بها الدستور الامريكي . ونحن في هذا
المجال لا ندعو الى التقليد او النقل الحرفي لنصوص دساتير دول وتطبيقها في
دول اخرى لا تتفق معها في البيئة السياسية والاجتماعية لان القول بذلك يؤدي
الى الانحراف عن النصوص الدستورية عند التطبيق . وهذا ما حصل في معظم
الدول التي حاولت تقليد النظام السياسي الامريكي وذلك لتباين البيئتين
السياسية والاجتماعية وفي دراستنا لموضوع العلاقة بين رئيس الدولة في النظم

السياسية العربية ذات الاتجاه الرئاسي نحاول تسليط الضوء على الخلل في ميزان العلاقة بين السلطتين لمصلحة رئيس الدولة . ونظرا لتعدد (١) الدساتير العربية التي أخذت بهذا الاتجاه فسنحاول دراسة بعضها ، منفردة ، مستهلين ذلك بدراسة النظام السياسي في مصر وفق لدستوري ١٩٥٦ و١٩٧١ ووفق خطة البحث الآتية :

المطلب الاول :

تكييف مشاركة رئيس الدولة في التشريع .

المطلب الثاني :

رأي الفقه الدستوري في صورة النظام السياسي وفقاً لدستوري .
١٩٥٦ و١٩٧١ .

المطلب الثالث :

تركيبة السلطة التشريعية .

المطلب الرابع :

مظاهر تأثير كل من السلطتين على الأخرى .

المطلب الخامس:

الجانب العملي لعلاقة رئيس الدولة بالسلطة التشريعية .

المطلب الاول

(١) من الدساتير العربية ذات الاتجاه الرئاسي الدستور السوري لسنة ١٩٥٣ والدستور الحالي لسنة ١٩٧٣ والدستور التونسي لسنة ١٩٥٩ والمعدل سنة ١٩٨٧ والدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ والدستور الجزائري لسنة ١٩٩٦ والدستور الموريتاني لسنة ١٩٩١ .

تكيف مشاركة رئيس الدولة في تشريع القوانين

يشارك رئيس الدولة في عملية نشأة القاعدة القانونية ، من خلال مباشرته لأختصاصاته في اقتراح مشروعات القوانين وحقه في الاعتراض عليها فضلاً عن اصدارها ونشرها . ويتصل رئيس الدولة بالسلطة التشريعية عن طريق القاء البيانات في البرلمان ودعوته للانعقاد في الدورات العادية وغير العادية . ومع ان معظم الدساتير تنص على مساهمة الرئيس في العملية التشريعية الا ان الفقه الدستوري متباين في تكيف هذه المساهمة وهذا ما سنحاول بيانه وبايجاز :

(١) اقتراح القوانين :

لا يتمتع رئيس الدولة في النظام السياسي الامريكي بحق اقتراح القوانين بصورة مباشرة ، لأن الدستور لم ينظم ذلك . إلا ان التطبيق العملي جعل الرئيس يباشر هذا الاختصاص بصورة غير مباشرة ، حيث يلاحظ ان الرئيس الامريكي يستطيع مباشرة هذا الحق من خلال انصاره في الكونجرس ويقدر ان يباشر ذلك بنفسه من خلال تضمين الرسائل السنوية التي يوجهها الى الكونجرس مشروعات القوانين التي يرى انها جديرة بالدراسة . هذا بالنسبة للدستور الامريكي ، اما بالنسبة للدساتير ذات الاتجاه الرئاسي فأنها نصت على حق رئيس الدولة في اقتراح القوانين بشكل صريح . ويرى البعض من الفقه أن اقرار ذلك يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات ، حيث ان اقتراح القوانين هو الحق الذي يمكن السلطة التشريعية من نظر وتقرير مشروع القانون ، وهو يدخل ضمن العملية التشريعية ، بحيث لا يمكن ان تتم بدونها مما يجعل الاقتراح عنصراً اساسياً في التشريع^(١) .

(١) د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧١ ، ص ٣٥٢ .

في حين يذهب رأي آخر من الفقه الى عكس ذلك ، اذ يرى أن ممارسة السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات مادام للبرلمان وحده حق التقرير التشريعي ، لأن الحكومة بالاقترح لا تشترك في الامر الذي يخلق القانون ، وإنما تشترك في تحضيره القانوني^(١).
ونعتقد ان الرأي الثاني أجدر بالتأييد لأن اقتراح مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية بمثابة تنبيه للسلطة التشريعية الى وجود نقص تشريعي في مجال معين ، ترى السلطة التنفيذية ضرورة معالجته بحكم قربها من موقع الحدث ، ويبقى القول الحاسم للسلطة التشريعية فهي صاحبة القرار الفاصل في تأييد هذا الاقتراح من عدمه ، فضلاً عن حقها في إدخال ما ترى من التعديلات على مشروعات القوانين المقترحة وفقاً للالية التي رسمها القانون.
٢) حق الاعتراض :

تنص معظم الدساتير على اعطاء رئيس الدولة حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي تقرها السلطة التشريعية ، ويستطيع رئيس الدولة من خلال مباشرة هذا الاختصاص ، تاخير اصدار مشروع القانون واعادته للسلطة التشريعية لتتخذ فيه قراراً نهائياً بعد ان تدرس الاعتراضات الواردة عليه . مع الإشارة الى ان اعتراض الرئيس اعترض توقيفي وليس مطلق ، حيث تستطيع أغلبية موصوفة وفقاً لكل دستور أن تجهض اعتراض الرئيس .
هذا ويذهب الفقه الدستوري الى ان حق الاعتراض حق تنفيذي لا يفقد القانون شيء من كيانه ، لأن القانون يحمل سلطة الاجبار بمجرد تقريره من قبل السلطة التشريعية ، وإنما يقوم الاعتراض على تنفيذ القانون لعوامل اخرى يبيدها رئيس الدولة للبرلمان الذي يظل صاحب الامر التشريعي وحده ، فأن اخذ

(٢) د. السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، مكتبة عبد الله وهبة ، القاهرة ، الطبعة الرابعة ، ١٩٤٩ ، ص ٣٢٦ .

باوجه الاعتراض أهمل القانون اوعده ، وألا أقره وأضطر رئيس الدولة الى تنفيذه بلا اعتراض جديد^(١).

(٣) حق الاصدار : يتفق الفقه على ان حق الاصدار عمل منفصل عن القانون ذاته. بينما تتباين اراء الفقهاء حول طبيعة الاصدار والاثار المترتبة عليها^(٢). فمن حيث طبيعة الاصدار القانونية يذهب البعض الى انه عمل تشريعي ويقول الفقيه لاباندي ذلك " يلوح لي ان عمل الاصدار في النظام البرلماني هو اكبر من ان يكون مؤيداً لرسمية القانون ، فحسب هذا النظام يخضع القانون لشروط مختلفة مستقلة عن ارادة رئيس الدولة . ولكن هذا الاخير بالاصدار يعترف رسمياً بأن القانون قد عمل طبقاً للمبادئ الدستورية وعلى ذلك فالاصدار هو عامل تشريعي لا يستغني عنه في عملية القانون ومختلف عن حق التصديق " . بينما يذهب رأي اخر الى ان الاصدار هو عمل من الاعمال التنفيذية ، ويقول الفقيه اسمان " ان القانون يتم ويصبح نهائياً بمجرد ان قرره السلطة التشريعية ، اي المجلسان " .

أما الاصدار فهو امر رئيس الجمهورية لرجال السلطة العامة باليقظة على تنفيذ القانون. وهذه الضرورة هي نتيجة طبيعية لنظام فصل السلطات^(٣) وهناك رأي اخر يذهب الى ان الاصدار ليس عملاً تشريعياً ولا تنفيذياً ، ليس عملاً تشريعياً لان ممارسة الاختصاص التشريعي عي تتطلب حرية اظهار الارادة ، بينما الاصدار عمل اجباري بالنسبة للرئيس التنفيذي ومن جهة اخرى فإن الاصدار لا يضيف شيئاً جديداً على القانون ، فهو ليس من العمل التشريعي

(١) د. السيد صبري ، مصدر سابق ، ص ٣٣١ .

(٢) انظر في تفاصيل هذه الاراء ، الدكتور السيد صبري ، المصدر السابق صفحة ٣٥٨ وما بعدها . الدكتور محمد كامل ليله ، المصدر السابق صفحة ٣٦٢ وما بعدها .

(٣) انظر الدكتور السيد صبري ، المصدر السابق صفحة ٣٥٩ ، ٣٦٠ .

باكثر من اعتبار وضع الصيغة التنفيذية على الاحكام القضائية في العمل القضائي .

وليس الاصدار عملاً من أعمال السلطة التنفيذية ، لأنه وان كان من الوجهة الشكلية عملاً من اعمال التنفيذ ، فهو في الواقع عمل سابق لتنفيذ القانون بالمعنى الصحيح ، وبعبارة اوضح ، ان الاصدار ليس تنفيذاً للقانون بل هو جعل القانون نافذاً . والنتيجة من ذلك ان الاصدار هو عمل من نوع خاص نص عليه الدستور ، فهو اعلان برسمية القانون وصحة الاجراءات الواجبة في عمله فحسب (١).

ونحن نؤيد الرأي السالف ذكره للحجج التي اوردها ، اضافة الى ان سلطة رئيس الدولة في اصدار القانون مقيدة بمدة محددة وفقاً للنصوص الدستورية ، يصبح مشروع القانون بانقضائها بمثابة القانون سواء باشر رئيس الدولة مهمة اصداره من عدمه . وقد ذهبت بعض الدساتير كالدستور الفنزويلي والدستور البرازيلي الى تحديد مدة زمنية يقوم الرئيس خلالها باصدار القانون وفي حالة انقضائها دون صدور القانون يباشر رئيس مجلس الشيوخ او النواب مهمة اصدار القانون .

ونخلص مما تقدم الى ان الاصدار هو عمل من نوع خاص ، نص عليه الدستور فهو اعلان برسمية القانون وصحة الاجراءات الواجبة في عمله فحسب ، قد يباشره رئيس الدولة او السلطة التشريعية ذاتها عند تلاكاً الاول في ذلك . أما من ناحية الاثار التي تترتب على الاصدار ، فقد ذهب بعض الفقه الى انه يعطي القانون القوة التنفيذية ، بينما ذهب جانب اخر من الفقه الى ان الاصدار

(١) الدكتور السيد صبري ، المصدر السابق صفحة ٣٦١ .

لا يعطي القانون اية قوة تنفيذية ، لأن قوة التنفيذ في القانون ، اي قوة الاكراه على الطاعة ، مرتبطة بقوة الالزام ، أو الامر^(١).

٤)النشر : بعد ان يصدر القانون من الجهة التي اناط بها الدستور مهمة ذلك يجري نشره .والنشر عملية مادية ملحقة بالاصدار لا تدخل اطلاقاً في العمل التشريعي ، انها عبارة عن وضع القانون في دائرة التنفيذ والغرض من النشر هو اخطار الجمهور بالقانون ليكون على علم به قبل تطبيقه^(٢).

المطلب الثاني

رأي الفقه الدستوري في تكييف النظام السياسي وفقاً

لدستور ١٩٥٦/١٩٧١

اختلف الفقه الدستوري المصري في تكييف النظام السياسي وفقاً لدستور ١٩٥٦ فذهب رأي الى انه (رياس النزعة فيما يتعلق بتنظيم السلطة التنفيذية ، وفي مدى هيمنة رئيس الجمهورية على الوزارة ، ولكنه كان برلماني النزعة في تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية)^(٣).وفي حين ذهب رأي اخر الى انه خليط من النظامين الرئاسي والبرلماني ،ولكنه اكثر ترجيحاً لمقومات النظام الرئاسي^(٤)، بينما قال جانب اخر انه قد اخذ بالنظام الرئاسي

(١) انظر في تفاصيل ذلك ، الدكتور السيد صبري ٣٦١ وما بعدها ، الدكتور محمد كامل ليله صفحة ٣٦٤ ، الدكتور يحيى الجمل ، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية ، ١٩٧٤ ، دار النهضة صفحة ١٧١ .

(٢) انظر في ذلك الدكتور السيد صبري ، المصدر السابق صفحة ٣٦٦ ، الدكتور محمد كامل ليله ، المصدر السابق ، صفحة ٥٧٦ .

(٣) الدكتور سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الدستوري ،دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٥٨ ص ١٤٧ .

(٤) الدكتور طعيمة الجرف ، القانون الدستوري ، القاهرة ، ١٩٦٤ ،ص٣٦٦ .

مع تطعيمه ببعض مظاهر النظام البرلماني^(١). ووصفه رأي آخر بأنه أخذ بجوهر النظام الرئاسي وأضاف إليه بعض خصائص النظام البرلماني^(٢).

بينما قال رأي آخر انه أخذ بشيء من النظام البرلماني وأخذ بأحد مظاهر النظام الرئاسي الذي يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة في شخص واحد وخرج لنا من كل ذلك ومن كثير غيره من الاحكام التي تضمنها الدستور ، وم ن أنشاء نظام الاتحاد القومي بصورة جديدة من صور التنظيم السياسي تختلف عن الصور التقليدية المعروفة^(٣).

ثم هناك رأى يقول أن دستور ١٩٥٦ " أخذ بالنظام البرلماني ، ولكنه نظام برلماني غير كامل ، فقد اقتبس م ن كل من النظامين الرئاسي والبرلماني مارآه اكثر موافقه لظروف البلاد ، فابتدع نموذجاً جديداً"^(٤) وقد ذهب اتجاه آخر الى انه " أخذ بالنظام الرئاسي دون النظام البرلماني مادام لم يرتب على مظاهر هذا النظام الاخير اية نتائج"^(٥). وفي اعتقادنا ان دستور ١٩٥٦ قد أخذ بالنظام

(٢) الدكتور مصطفى ابوزيد فهمي ، الدستور المصري ، ١٩٥٨ ، طبعة ثانية ، منشأة المعارف في الاسكندرية ، ١٩٥٨ ، ص ١٥٠ .

(٣) الدكتور رمزي الشاعر ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، دار النهضة العربية / القاهرة ١٩٧٦ ، ص ٩٥ .

والدكتور محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، المصدر السابق ، ص ٥٢٥ .

(٤) الدكتور ثروت بدوي ، القانون الدستوري / دار النهضة العربية / القاهرة ١٩٧١ صفحة ٣٣١ .

(٥) الدكتور محمود حلمي ، النظام الدستوري في الجك هورية العربية المتحدة ، ١٩٦٥ ، دار الفكر العربي ، صفحة ١١٢ ، وقرب ذلك الدكتور عبد الفتاح ساير داير ، القانون الدستوري ، الطبعة الاولى ، ١٩٥٩ ، دار الكتاب العربي ، صفحة ٦٥٠ وما بعدها .

(١) الدكتور فؤاد العطار ، القانون الدستوري ، النهضة العربية / القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٥١٧ .

الرئاسي " المتشدد أو المغلق " ^(١)، حيث ان هيمنة الرئيس وتألقه يبدو ان بوضوح من خلال مواد الدستور . فرئيس الجمهورية هو القابض على السلطة التنفيذية " مادة ١١٩ " وبعين الوزراء ويعفيهم دون أي قيد " ١٤٦ " . ولم يكتفي الدستور بذلك بل منح الرئيس كفة الرجحان ال مطلق على كل المؤسسات الدستورية ، وذلك من خلال اباحة تدخل رئيس الجمهورية في شؤون السلطة التشريعية ، وذلك من خلال حقه في دعوة مجلس الامة للأنعقاد وفض دور اته واقتراحه للقوانين والاعتراض عليها ، فضلا عن حقه في حل مجلس الامة ، ولم يمكن الدستور السلطة التشريعية من الحد من هذه السلطات المعطاة لرئيس الجمهورية وفقاً لنظرية " الرقابة والتوازن " التي تأخذ بها الانظمة الرئاسية . أما ما يقال عن المادة " ١١٣ " والتي تقرر المسؤولية الفردية ل احد الوزراء فنعتقد انها لا تصمد امام النصوص الدستورية الاخرى ، وخاصة المادة " ١٣٠ " والتي تقرر ان رئيس الجمهورية هو صاحب السلطة التنفيذية ، وهو الذي يضع السياسة العامة بمشاركة الوزراء ويشرف على تنفيذها ، مما يعني ان تقرير المسؤولية السياسية ل احد الوزراء يشكل انتقاداً لرئيس الجمهورية واثارة مسؤوليته بصورة غير مباشرة ، في حين ان الرئيس غير مسؤول سياسياً ^(٢).

(٢) هذا ما يطلقه الاستاذ اندرية هوريو على النظم الرئاسية في الدول النامية ، انظر القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، الجزء الثاني ، ترجمة الاهليه للنشر والتوزيع ، بيروت ، ١٩٧٤ ، ص ١٦٤ .

(٣) انظر الدكتور طعيمة الجرف ، موجز القانون الدستوري ، ١٩٧٠ ، صفحة ٣٤١ . ويذهب الدكتور محمد كامل ليلة الى القول " وقد يحتمل الموقف وجها اخر بأن يكون رئيس الجمهورية على علم بتصرفات الوزير ولكنه لم يتخذ حيالها قراراً معيناً وفي الحالتين يمكن القول بأن قرار مجلس الامة يمس بطريقة غير مباشرة رئيس الجمهورية ويهز مبدأ عدم مسؤوليته من الناحية السياسية " . انظر القانون الدستوري ، المصدر السابق صفحة ٥٩١ . في حين ذهب الدكتور فؤاد العطار الى القول " ويتفرع على سحب الثقة من احد الوزراء اما ان يتمسك رئيس الجمهورية بهذا الوزير ، وفي هذه الحالة يؤدي هذا الوضع الى تراجع

ويلاحظ ان الجدل الذي اثير حول الصورة التي اخذ بها النظام الدستوري لسنة ١٩٥٦، انسحب ايضاً ليشمل دستور ١٩٧١، والذي تآرجح بين مظاهر النظام الرئاسي والبرلماني^(١). والذي في اعتقادنا انه قد اقترب من النظام الرئاسي في جانبه النظري وتجاوزه في جانبه العملي ، حيث بات رئيس الدولة هو محور النظام السياسي ، خاصة بعد أن قرر في ٢٣ تموز ١٩٧٨ تأليف حزباً سياسياً برئاسته " سمي بالحزب الوطني الديمقراطي " وبات هذا الحزب يملك الاغلبية البرلمانية ، بعد أن انسحب اعضاء " حزب مصر العربي الاشتراكي " من حزبه لينظموا الى الحزب الجديد ، مما أدى الى حل " حزب مصر العربي الاشتراكي " .

المطلب الثالث

تركيب السلطة التشريعية

المجلس او حله واما ان يقبل رئيس الجمهورية قرار المجلس ويكون مؤدي ذلك سحب الثقة بطريق غير مباشرة من رئيس الجمهورية ، وهذا مالا يملكه المجلس ، وبذلك يكون النص المقرر لمسؤولية الوزراء الفردية في هذا المجال قد ولد ميتاً " الدكتور فؤاد العطار ، القانون الدستوري ، المصدر السابق ، صفحة ٥١٦ .

^(١) ويلاحظ في هذا الصدد ان الرئيس الراحل انور السادات ، قد اعتبر النظام السياسي وفقاً لدستور سنة ١٩٧١ " رئاسياً " ، حيث قال في المؤتمر المشترك للجنة المركزية والهيئة البرلمانية للاتحاد الاشتراكي بتاريخ ٢٦ مارس سنة ١٩٧٣ " هناك لحظات من التاريخ لا بد ان يتقدم ويحمل قدره ويفعل ما يريده ، نحن نعيش هذه اللحظات . ويبقى وضع واحد حينما اتولى انا رئاسة الوزارة اذا ما وافقتم حضراتكم على هذا ، ان نشكل لجنة لوضع ضوابط المعاملة الدستورية امام مجلس الشعب من واقع دستورنا الموجود لان نظامنا رئاسي يسمح به الدستور وضمن نطاق الدستور . انظر في ذلك رأى اللجنة الخماسية ، الدكتور فؤاد العطار المصدر السابق صفحة ٥٦١ وما بعدها .

أخذ الدستور ان المصريان الص ادران سنة ١٩٥٦ ، ١٩٧١ بمبدأ المجلس الواحد وكان هذا المجلس يسمى وفقاً لدستور ١٩٥٦ مجلس الامة ^(١) ، بينما اطلق عليه وفقاً لدستور ١٩٧١ مجلس الشعب . يتألف مجلس الشعب من ٤٤٠ عضواً فضلاً عن الحق الدستوري ، الذي خولته المادة ٨٧ من دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية والتي تنص على انه (يجوز لرئيس الجمهورية ان يعين في مجلس الشعب عدداً من الاعضاء لا يزيد على عشرة) ، وبذلك يصبح عدد اعضاء مجلس الشعب (٤٥٠) عضواً .

(١) هذا مع ملاحظة ان التعديلات الدستورية التي صدرت بعد الاستفتاء الشعبي في ١٩٨٠/٥/٢٢ تتضمن اقامة مجلس الشورى ، والذي يشكل من " ١٣٢ " عضواً ينتخب ثلثاً اعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على ان يكون نصفهم على الاقل من العمال والفلاحين . ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي .

اما مدة عضوية مجلس الشورى فهي ست سنوات ، ويتجدد انتخاب واختيار نصف الاعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاث سنوات ويجوز دائ ماً اعادة انتخاب او تعيين من انتهت مدة عضويته . ولا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشورى ومجلس الشعب . ورئيس مجلس الوزراء ونوابه وغيرهم من اعضاء الحكومة غير مسؤولين امام مجلس الشورى . اما اختصاصات مجلس الشورى فهي اختصاصات استشارية غير ملزمة حيث يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على مبادئ ثورتي ٢٣ تموز ١٩٥٢ ، ١٥ ايار سنة ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي ، وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية والمقومات العليا للمجتمع العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكي الديمقراطي وتوسيع مجالاته .

ويؤخذ راي مجلس الشورى في الاقتراحات بتعديل مادة او اكثر من مواد الدستور ومشروعات القوانين ومشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية ومعاهدات الصلح وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة او التي تتعلق بحقوق السيادة . انظر نص قانون مجلس الشورى رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ وتعديلاته في مجموعة قوانين ولوائح السلطة التشريعية في بعض الدولة العربية من منشورات المعهد الدولي لقانون حقوق الانسان ، كلية الحقوق / جامعة دي بول ، سنة ٢٠٠٥ ص ٦٧٦ وما بعدها .

ويتم اختيار اعضاء مجلس الشعب عن طريق الاقتراع السري العام ،
ويجب ان يكون نصف اعضاء المجلس من العمال والفلاحين ^(١). وحددت مدة
المجلس بخمسة اعوام ميلادية اعتبارا من تاريخ اول اجتماع له ، وقد اجازت
المادة ٧١ من دستور ١٩٥٦ مد فترة مجلس الامة في الظروف الاستثنائية
حيث نصت على انه في الحالات التي يتعذر فيها اجراء الانتخاب في الميعاد
المقرر لظروف استثنائية تمد بقانون مدة مجلس الامة الى حين انتخاب
المجلس الجديد ^(٢) .

^(١) لقدحددت المادة الثانية من القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ ، الصادر بخصوص تعديل
بعض احكام القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأنمجلس الشعب ،حددت المقصودبالفلاح
والعامل بما يلي :

في تطبيق احكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر
رزقه الرئيسي ، ويكون مقيماً في الريف ويشترط الا يحوز هو وزوجته واولاده القصر ملكاً او
ايجاراً اكثر من عشرة افدنه ، ويعتبر عاملاً من يعمل عملاً يدوياً أو ذهنياً في الزراعة أو
الصناعة او الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخلة الناتج من هذا العمل ، ولا يكون
منضماً لنقابات مهنية أو مقيداً في السجل التجاري أو من حملة المؤهلات العليا ، ويستثنى
من ذلك اعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العليا وكذلك من بدأ حياته عاملاً
وحصل على مؤهل عال ، وفي الحالتين يجب لأعتبار الشخص عاملاً ان يبقى مقيداً في
تقابته العمالية ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات الى عمال او فلاحين ، اذا كان ذلك بعد ١٥
مايو سنة ١٩٧١ . ويعتد في تحديد صفة المرشح من العمال او الفلاحين بالصفة التي ثبتت
له في ١٥ مايو ١٩٧١ أو بالصفة التي رشح على اساسها لعضوية مجلس الشعب .
انظر الجريدة الرسمية العدد ٣٧ في ١٩٧٦/٩/٩ .

^(١) ولم ينص دستور ١٩٧١ على ما يقابل هذه المادة ، وإنما ترك ذلك للقانون الذي ينظم
مجلس الشعب ، حيث نصت المادة الرابعة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن
مجلس الشعب على ان " مدة مجلس الشعب خمس سنوات ميلادية من تاريخ اول اجتماع له
. وفي الحالات التي يتعذر معها اجراء الانتخاب في ا لميعاد المقرر لضرورة ملحة ، تمد

اما الشروط التي يجب ان تتوفر في المرشح لعضوية مجلس الشعب فقد حددتها المادة الخامسة لكل من القوانين الصادره في شأن المجلس في تواريخ ١٩٦٣ ، ١٩٧٢ ، والمادتين الثالثة والرابعة للقانون الصادر في سنة ١٩٥٦ .
وسنوضحها أدناه مع الاشارة الى التغييرات التي لحقتها .

- ١- ان يكون المرشح مصري الجنسية ، من اب مصري .
- ٢- ان يكون اسمه مقيداً في احد جداول الانتخاب ، والا يكون قد طرأ عليه سبب يستوجب الغاء قيده طبقاً للقانون الخاص بذلك .
- ٣- ان يكون بالغاً من العمر ثلاثين عاماً ميلادياً على الاقل يوم الانتخاب .
- ٤- ان يجيد القراءة والكتابة .
- ٥- ان يكون قد ادى الخدمة العسكرية الالزامية او اعفي من ادائها طبقاً للقانون .

٦- الا يكون قد اسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الاخلال بواجبات العضوية بالتطبيق لاحكام المادة ٩٦ من الدستور ومع ذلك يجوز له الترشيح في اي من الحالتين التاليتين :

- أ- انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار اسقاط العضوية .
- ب- صدور قرار من مجلس الشعب بالغاء الاثر المانع من الترشيح المرتب على اسقاط العضوية ويصدر قرار المجلس في هذه الحالة بموافقة اغلبية اعضائه على اقتراح مقدم من ثلاثين عضواً وذلك بعد انقضاء دور الانعقاد الذي صدر خلاله قرار اسقاط العضوية^(١) .

بقانون ، بناء على اقتراح رئيس الجمهورية ،مدة المجلس الى حين انتخاب المجلس الجديد" .
وقد الغيت الفقرة الاخيرة بالقرار رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ .

(١) أضيف هذا الشرط بموجب القانون رقم ١٤ لسنة ١٩٧٧ " المنشور في الجريدة الرسمية في العدد ١٥ تابع في ١٤/٤/١٩٧٧ . تم استبدال البند ٦ بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ .
ومما يجدر ذكره انه كانت هناك شروط اخرى يجب توافرها في المرشح بموجب القانونين

وقد ثار جدل حول مدى صحة ترشيح من اسقطت عضويته من مجلس الشعب ، في نفس دائرته ولذات الفصل التشريعي ، وكان سبب ذلك اسقاط عضوية السيد كمال الدين حسين من مجلس الشعب ^(١)، وعزم هذا العضو على ترشيح نفسه في الدائرة التي شغرت بعد اسقاط عضويته ولذات الفصل التشريعي ، وقد حسمت المحكمة العليا هذا الموضوع بالتفريق بين قيام سببين لاسقاط العضوية ، فلا يجوز الترشيح في حالة فقد عضو المجلس الثقة والاعتبار او الاخلال بو اجبات العضوية ، ويجوز الترشيح بسبب فقد شروطالعضوية أو فقد صفة العامل او الفلاح .
وندرج ادناه قرار المحكمة العليا ^(٢) :
بالجلسة ال علنية المنعقدة في يوم الثلاثاء ١٥ من ايس ١٩٧٧
أصدرت القرار الاتي :

الصادريين في ١٩٥٦ ، ١٩٦٣ ، وقد الغيت بموجب القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ والتعديلات التي أدخلت عليه .. وهذه الشروط هي :
أ - الا تكون املاك المرشح وامواله قد وضعت عليها الحراسة وفقاً لاحكام القانون رقم ٥٣٣ لسنة ١٩٥٤ او القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ .
ب- الا يكون ممن حددت ملكيتهم الزراعية وفقاً لاحكام قانون الاصلاح الزراعي .
ج- الا يكون ممن طبقت بشأنهم القوانين فيما يزيد علمبلغ عشرة آلاف جنيه .
د- ان يكون عضوا عاملا في الاتحاد الاشتراكي العربي ومضت على عضويته هذه مدة سنة على الاقل .

^(٢) وكان سبب اسقاط عضوية السيد كمال الدين حسين ارساله برقية الى الرئيس الراحل " انور السادات " يطعن فيها بصحة استفتاء الشعب في تجديد ولاية الرئيس السادات وبتهمه بالتزوير .

^(١) هذا القرار منشور في الجريدة الرسمية العدد ١١ في ١٧/٣/١٩٧٧ انظر حسن فكهاني الموسوعة التشريعية المجلد العشرون .

في طلب التفسير المقيد بجدول المحكمة برقم ٣ لسنة ٨ القضائية المقدم من السيد المستشار وزير العدل .

بطلب تفسير المادة ٩٤^(١) من الدستور لبيان ما اذا كان نصها يحول دون ان يرشح العضو الذي اسقطت العضوية عنه طبقاً لنص المادة ٩٦^(٢) من الدستور نفسة لعضوية مجلس الشعب في المكان الذي خلا بسقوط عضويته في ذات الفصل التشريعي الذي تم اسقاط عضويته فيه ام انه لا يحول دون ذلك.

قررت المحكمة

" ان اسقاط العضوية عن عضو مجلس الشعب لفقد الثقة والاعتبار او للاخلال بواجبات العضوية تطبيقاً للمادة ٩٦ من الدستور يترتب عليه حرمانه من الترشيح لعضوية المجلس خلال الفصل التشريعي الذي سقطت عضويته فيه . أما اسقاط العضوية المبني على فقد شروط العضوية أو فقد صفة العامل أو الفلاح التي انتخب العضو على اساسها فلا تحول دون ترشيحة مرة اخرى ولو في الفصل التشريعي ذاته متى توافرت فيه هذه الصفة أو تلك الشروط . وفي اعتقادنا أن رأى المحكمة العليا قد جانب الصواب فيها ذهب اليه وكان الاولى مما تقدم اقرار ترشيح من اسقطت عضويته ليواجه قرار ناخبيه " فاذا كان قرار اسقاط عضويته صائباً فسوف يخذله ناخبوه " خاصة وان الدستور لم يعالج هذه الحالة . ونرى ان المادة ٩٤ تذهب الى حالة وفاة العضو أو استقالته دون الاسقاط . أما المادة ٩٦ والتي عالج موضوع الاسقاط فلم

(١) والتي نصها " اذا خلا مكان احد الاعضاء قبل انتهاء مدته انتخب او عين خلف له خلال ستين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس بخلو المكان ."

(٢) والتي نصها " لا يجوز اسقاط احد اعضاء المجلس الا اذا فقد الثقة والاعتبار او فقد احد شروط العضوية العامل او الفلاح التي انتخب على اساسها او اخل بواجبات عضويته . ويجب ان يصدر قرار العضوية من المجلس باغلبية ثلثي اعضائه ."

تفصح عن جواز الترشيح لمن اسقطت عضويته خلال ذات الفصل التشريعي من عدمه .. وبذلك تكون المحكمة في قراره ا السالف الذكر قد حملت النص اكثر مما يحتمل .

المطلب الرابع

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

حدد دستورا سنة ١٩٥٦ ، ١٩٧١ بعض الضوابط التي تنظم العلائق بين

السلطتين التشريعية والتنفيذية ، والتي تتلخص بما يلي :-

اولا: المظاهر التي تؤثر بموجبها السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية :

تقوم السلطة التنفيذية بالتأثير على سير أعمال السلطة ا لتشريعية من خلال ممارستها للاختصاصات التالية التي كفلها لها الدستور :

١- حق اقتراح القوانين : لرئيس الدولة وفقاً لدستور ١٩٥٦ ان يقترح مشروعات القوانين ، ويتقدم بها الى البرلمان بغية اقرارها ، وقد يعد هذا خروجاً على المنهج الذي يسلكه النظام الرئاسي التقليدي ، حيث ان رئيس الدولة لا يتدخل في العملية التشريعية .

بيد أننا سبق وان ذكرنا ان دستور ١٩٥٦ هو امعان في الرئاسية . أما دستور ١٩٧١ ، فقد أجاز ذلك ايضاً من خلال نص المادة ١٠٩ والتي تنص على أنه " لرئيس الجمهورية ولكل عضو من اعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين " .

٢- الاعتراض على القوانين : لرئيس الجمهورية ان يعترض على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان . الا أن هذا الاعتراض توقيفي ، حيث بمقدور اعضاء البرلمان تخطي هذه العقبة ، من خلال اعادتهم أقرار مشروع القانون ثانية ولكن بموافقة ثلثيهم وانذاك يصبح رئيس الدولة ملزماً باصدار مشروع القانون . وهذا ما نصت عليه المادتان ١٣٣ ، ١٣٤ من دستور ١٩٥٦ وذلك

بقولها " اذا اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع قانون رده الى مجلس الامة في مدى ثلاثين يوماً من تاريخ ابلاغ المجلس اياه . فاذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً واصدر "و" اذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم الى المجلس واقره ثانية بموافقة ثلثي اعضائه اعتبر قانوناً واصدر " مادة ١٣٤ " ، ويقابل هاتين المادتين المادة ١١٣ م ن دستور ١٩٧١ .

٣- اصدار القوانين ونشرها : يقوم رئيس الجمهورية بعد تسلمه لمشروع القانون من البرلمان باصداره في حالة عدم اعتراضه عليه ، أما في حالة اعتراضه عليه وحصول الاقرار الثاني من قبل البرلمان وبالاغلبية المطلوبة دستورياً فيكون الرئيس ملزماً باصداره . ومن ثم ينشر القانون بالجريدة الرسمية ليصبح نافذاً ، وقد اختلف دستورا ١٩٥٦ و١٩٧١ في مقدار المدة التي يصبح بعدها القانون نافذاً .

حيث نصت المادة ١٨٧ من دستور ١٩٥٦ "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال اسبوعين من يوم اصدارها ويعمل بها بعد عشرة ايام من تاريخ نشرها . ويجوز مد هذا الميعاد او تقصيره بنص خاص في القانون . بينما نصت المادة ١٨٨ من دستور ١٩٧١ على ان " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال اسبوعين من يوم اصدارها ويعمل بها بعد شهر من اليوم التالي لتاريخ نشرها الا اذا حددت لذلك ميعادا اخر " .

٤- دعوة المجلس للانعقاد : يجب ان نفرق بين حالتين في دعوة المجلس للانعقاد:
الاولى : دعوة المجلس لدور الانعقاد العادي ، وقد اناط الدستور برئيس الجمهورية مهمة دعوة المجلس للانعقاد وفض دورته . واوجب على المجلس الاستمرار في عقد دورته لمدة سبعة اشهر على الاقل ، وقد من ع الدستور فض الدورة قبل اعتماد الميزانية ، مع ملاحظة ان عدم دعوة المجلس للانعقاد غير

ملزمة له ، حيث له في حالة عدم دعوته ، ان يلتزم بحكم الدستور ^(١) . والجدير بالذكر ان دستور ١٩٥٦ قد منع البرلمان من الانعقاد في غير دور الانعقاد ، وذلك دون دعوة ، واعتبر اجتماعه باطلا بحكم القانون وكذلك القرارات التي صدرت منه ^(٢) . بينما لم يتعرض دستور ١٩٧١ ، لهذه الحالة .

الثانية : دعوة المجلس لاجتماع غير عادي : يقوم رئيس الجمهورية في حالة الضرورة ، أو بناء على طلب موقع من أغلبية اعضاء مجلس الشعب بدعوة المجلس لاجتماع غير عادي ، ويعلن الرئيس فض ذلك الاجتماع ^(٣) .

٥- افتتاح المجلس والقاء البيانات : يقوم رئيس الجمهورية بافتتاح دور الانعقاد العادي للمجلس وبالقاء بيانات تتضمن السياسة العامة للحكومة والمشروعات التي ترى القيام بها ، وله ان يلقي بيانات اخرى عن السائل العامة التي يرى ضرورة ابلاغ المجلس بها ^(٤) .

٦- حل البرلمان : لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة ١١١ من دستور ١٩٥٦ أن يقوم بحل البرلمان . الا أنها وضعت قيداً على حرية الرئيس في ممارسة هذا الحق في حالة رغبته في حل المجلس الجديد ، اذ انها منعت من حل المجلس الجديد لنفس السبب الذي ادى الى حل المجلس السابق . أما دستور ١٩٧١ فقد تطلب اجراءات اكثر صعوبة في حالة حل المجلس حيث انه لم يبيح لرئيس الجمهورية باستخدام هذا الحق الا " عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس واجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً ، فاذا اقرت الاغلبية المطلقة لعدد ممن اعطوا اصواتهم الحل ، أصدر رئيس الجمهورية قرارا به ويجب ان يشتمل القرار على دعوة الناخبين لأجراء انتخابات

(١) انظر المواد ٧٤، ٧٥ من دستور ١٩٥٦ ، والمادة ١٠١ من دستور ١٩٧١ .

(٢) مادة ٧٥ من الدستور المذكور .

(٣) مادة ٧٦ من دستور ١٩٥٦ ، والمادة ١٥٢ من دستور ١٩٧١ .

(٤) مادة ٧٣ من دستور ١٩٥٦ ، و ١٣٢ من دستور ١٩٧١ .

جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء ويجتمع المجلس الجديد خلال الايام العشرة التالية لاتمام الانتخاب " مادة ١٣٦ .

وفي اعتقادنا ان امر الحل وفقاً لهذا النص مناط بالمستفتين على ذلك حيث انهم اما ان يناصروا رئيس الجمهورية في طلبه ، واما ان يخذلو ه وفي الحالة الثانية سيكون رئيس الجمهورية في موقف حرج ، ونعقد انه يتوجب عليه الاستقالة ، لانه فقد ثقة الشعب به .

ومن الجدير بالذكر ان هذه المادة طبقت عملياً في الخامس والعشرين من شهر ابريل سنة ١٩٧٩ ، حينما قرر رئيس الجمهورية تعطيل جلسات مجلس الشعب ، ودعوة الناح بين لاستفتائهم على ذلك . وقد ووفق على حل المجلس .

٧- اضافة الى ما تقدم ، اجاز دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية ان يعين عدداً من الاعضاء في مجلس الشعب لا يزيد على عشرة " مادة ٨٧ .

ثانياً: المظاهر التي تؤثر بموجبها السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية .

تضع الدساتير جملة ضوابط بغية ان تحد السلطة التشريعية من انحراف السلطة التنفيذية ، ومن هذه الضوابط حق توجيه الاسئلة والاستجواب الى الحكومة وطرح موضوعات عامة للمناقشة ومن ثم تقرير مسؤولية الحكومة وسحب الثقة منها .

١- توجيه الاسئلة والاستجواب الى اعضاء الحكومة : ويتمتع اعضاء البرلمان وفقاً لهذا الضابط بالوقوف بجلا على مواقف الحكومة من المسائل المهمة وسياستها الداخلية والخارجية من خلال توجيههم لاسئلة او الاستجواب الى رئيس الحكومة او الى وزير معين . ولما كان دستور ١٩٥٦ قد أخذ بوحدة السلطة التنفيذية ، ولم يقر المسألة السياسية لرئيس الدولة فإنه اباح لأعضاء البرلمان حق

توجيه الاسئلة او الاستجواب الى الوزراء فقط . واحاط حق الاستجواب بشيء من الاهمية ، حيث طلب ان تجري المناقشة في الاستجواب بعد مضي سبعة ايام على الاقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير .^(١)

اما دستور ١٩٧١ ، والذي اخذ بشائنة السلطة التنفيذية فقد اقر هذا الحق

لأعضاء البرلمان ، واقر شموله لرئيس الوزراء والوزراء على السواء^(٢).

٢- طرح موضوعات عامة للمناقشة : يجوز لعدد من اعضاء البرلمان طرح موضوع عام للمناقشة وذلك بغية استيضاح سياسة الحكومة بشأنه . وقد حدد دستور ١٩٥٦ ذلك العدد بعشرة اعضاء، بينما حدد دستور ١٩٧١ بعشرين عضواً على الاقل^(٣).

٣- مسؤولية الحكومة امام البرلمان : ويعد هذا الضابط من اهم الضوابط التي تحد من طغيان الحكومة ، حيث يستطيع البرلمان ان يسحب الثقة منها مما يؤدي الى استقالتها .

(١) المادة ٩٠ من دستور ١٩٥٦ .

(٢) المادتان ، ١٢٤ ، ١٢٥ . حيث تنص المادة ١٢٤ " لكل عضو من اعضاء مجلس الشعب

ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء أو احد نوابه أو احد الوزراء اونوابهم اسئلة في اي موضوع يدخل في اختصاصاتهم وعلى رئيس مجلس الوزراء اونوابه او الوزراء او من ينيبونه الاجابة عن اسئلة الاعضاء . ويجوز للعضو سحب السؤال في اي وقت ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة الى استجواب " بينما تنص المادة ١٢٥ على انه " لكل عضو من اعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجابات الى رئيس مجلس الوزراء اونوابه او الوزراء اونوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة ايام على الاقل من تقديمه الا في حالات، الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة .

(٣) المادة ٩١ من دستور ١٩٥٦ ، والمادة ١٢٩ من دستور ١٩٧١ .

وعند التمعن في نصوص دستور ١٩٥٦ ، نجد ان الغموض قد شابها فقد قرر الدستور مسؤولية الوزراء الفردية دون مسؤولية الحكومة^(١) .

مع العلم أن رئيس الدولة وفقاً لهذا الدستور هو صاحب الفعلي للسلطة التنفيذية ، اذ لم يجز الدستور مسؤوليته السياسية والاعتراف بمسؤولية الحكومة يعني مسؤولية رئيس الدولة وهذا ما لم يجزه الدستور . ولذلك نجد ان الفقه العربي قد انتقد هذا المسار لدستور ١٩٥٦ لعدم واقعيته^(٢) .

أما في دستور ١٩٧١ ونظراً لآخذ هبتنائية السلطة التنفيذية ، فقد اقر المسؤولية بنوعيتها ، اي المسؤولية الفردية لوزير بذاته ، ومسؤولية الحكومة بكاملها . حيث قررت المادة (١٢٨) حق المجلس في " سحب الثقة من احد نواب رئيس مجلس الوزراء او الوزراء ، أو نوابهم " ويترتب على ذلك استقالة من سحبت الثقة منه .

بينما قررت المادة ١٢٧ من الدستور المذكور حق المجلس في تقرير مسؤولية الحكومة ، الا أنها قد وضعت ضمانات كفيلة بعدم اساءة استعمال هذا الحق ناهيك عن صعوبة استخدامه حيث نصت على انه لمجلس الشعب ان يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسؤولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار باغلبية اعضاء المجلس) .

ولا يجوز ان يصدر هذا القرار الا بعد استجواب موجه الى الحكومة وبعد ثلاثة ايام على الأقل من تقديم الطلب .

وفي حالة تقرير المسؤولية يعد المجلس تقريراً يرفعه الى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى اليه من رأى في هذا الشأن واسبابه .

(٢) المادة ١١٣ من الدستور المذكور .

(٣) انظر ما سبق ذكره في هذا البحث صفحة ٥ وما بعدها .

ولرئيس الجمهورية ان يرد التقرير الى المجلس خلال عشرة ايام فاذا عاد المجلس الى اقراره من جديد ، جاز لرئيس الجمهورية ان يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي .

ويجب ان يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوما من تاريخ الاقرار الاخير للمجلس ووقف جلسات المجلس في هذه الحالة فاذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلأ . والا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة .

وهكذا يصبح الشعب هو الفيصل الحاسم بين بقاء الحكومة أو ذهابها في حالة توجّه رئيس الدولة اليه

٤ - اتهام ومحاكمة رئيس الجمهورية :

تذهب الدساتير التي تعتنق النظام النيابي وعلى مختلف صورها الى تقرير المسؤولية الجنائية لرئيس الدولة دون السياسة . وهو ما لم تأخذ به الدولة الام للنظام النيابي البرلماني " بريطانيا " حيث انها لا تقر مسؤولية الملك سواء السياسية او الجنائية وفقاً لمقولة " ان الملك لا يخطئ " .

وانسجاماً مع التوجه الديمقراطي للدساتير الحديثة ، اقر دستوراً ١٩٥٦ ، ١٩٧١ اتهام ومحاكمة رئيس الدولة في المسائل التي تشكل جريمة جنائية ، واعطى للبرلمان الباع الاطول لاتهام ومحاكمة رئيس الدولة وذلك كما يلي :-
أ- اتهام الرئيس : يعتبر الرئيس مقترفاً لجناية تس توجب مسألتة في حالة اتهامه بالخيانة العظمى او عدم الولاء للنظام الجمهوري . وحصر القانون رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ ، الاعمال التي تجيز مسألة رئيس الجمهورية بما يلي :
١ - العمل على تغيير النظام الجمهوري الى نظام ملكي .

(١) المادة السادسة من قانون محاكمة رئي س الجمهورية والوزراء رقم ٢٤٧ لسنة ١٩٥٦ ، (منشور في الوقائع المصرية العدد ٤٧ تابع في ١٤ يونيو ١٩٥٦) .

٢- وقف الدستور الدولة كله او بعضه او تعديل احك امه دون اتباع القواعد والاجراءات التي قررها الدستور .

ويقوم بمهمة اتهام رئيس الدولة والبرلمان ، وذلك بان يتقدم ثلث من اعضاءه على الاقل باقتراح الاتهام ، وبعد ان يتم الاقتراح يقوم البرلمان بتشكيل لجنة للتحقيق تتألف من خمسة اعضاء من البرلمان ، ويختارون ب طريقة الاقتراح السري وفي جلسة علنية . وتتولى هذه اللجنة (دراسة موضوع الاقتراح والتحقيق فيه ، وتقوم باعداد تقرير يتضمن نتيجة ما توصلت اليه . وترفقه الى رئيس مجلس الامة خلال شهر من تكليفها بمهمتها . ويجوز للمجلس ان يقرر تقصير هذه المدة . وبعد ذلك يقوم رئيس المجلس بتحديد جلسة للبرلمان بغية مناقشة التقرير الذي اعادته اللجنة خلال خمسة عشر يوما من تاريخ رفع التقرير اليه . وفي حالة صدور قرار الاتهام من المجلس يجب ان يكون باغلبية ثلثي اعضاءه ^(١) ويترتب على اقرار اتهام الرئيس من قبل البرلمان ايقافه عن العمل بمجرد صدور القرار . ويتولى رئيس مجلس الامة مباشرة اختصاصات رئيس الدولة مؤقتا وفقاً لدستور ١٩٥٦ . بينما يتولى نائب رئيس الجمهورية مهام رئيس الدولة مؤقتا وفقاً لدستور ١٩٧١ ^(٢) .

ب- : محاكمة الرئيس :

نظم قانون محاكمة رئيس الجمهورية والوزراء المشار اليه اجراءات محاكمة الرئيس ، حيث نص على تشكيل محكمة عليا تتألف من اثني عشر عضوا ، ستة منهم من اعضاء البرلمان ، يتم اختيارهم بطريق القرعة ، والستة

(١) المواد من ١٠-١٣ من قانون محاكمة رئيس الجمهورية والمادة ١٣٠ من دستور ١٩٥٦ ، و٨٥ من دستور ١٩٧١ .

(٢) المادتين ١٣٠ و٨٥ من الدستورين المذكورين .

الآخرون من مستشاري محكمة النقض ومحاكم الاستئناف ، ويتم اختيارهم بطريق القرعة ايضاً من بين مستشاري محكمة النقض واقدام ثلاثين مستشاراً من محاكم الاستئناف .

ويختار ايضاً وينفس الطريقة عدد مماثل لآعضاء المحكمة من آعضاء البرلمان والمستشارين وذلك بصفة احتياطية (١).

اما سلطة الاتهام امام المحكمة ، فتألف من ثلاثة آعضاء من البرلمان ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري وباغلبية عدد آعضائه . ويجوز ان يعاونهم محام عام يئديه النائب العام بناء على طلب المجلس .

واذا صدر الحكم بادانة الرئيس فيتوجب ان يكون صادرا باغلبية ثلثي آعضاء المحكمة ، ويكون هذا الحكم نهائياً وغير قابل للطعن فيه بأي طرق من طرق الطعن . " المادة ١٨ من قانون محاكمة رئيس الجمهورية " .

المطلب الخامس

الجانب العملي لعلاقة رئيس الدولة بالسلطة التشريعية وتقديرنا لذلك

يقف رئيس الدولة في النظام السياسي المصري على قمة الهرم السلطوي للدولة فرئيس الجمهورية وفقاً لدستور ١٩٥٦ ، كان يجمع بين رئاسة الدولة والحكومة فضلاً عن رئاسته للتنظيم السياسي الوحيد المسموح له بالعمل في البلاد ، والذي كان يطلق ع ليه (الاتحاد القومي) ثم استبدل (بالاتحاد الاشتراكي) .

فاذا علمنا ان من بين شروط الترشيح لعضوية مجلس الامة " ان يكون المرشح عضواً في الاتحاد الاشتراكي ومضت على عضويته هذه مدة سنة على

(٢) المادة الاولى من قانون محاكمة رئيس الجمهورية المشار اليه .

الاقبل^(١)، لوضح لنا مدى تبعية الاعضاء لرئيس الدولة . ومما يؤكد هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية ما حدث عند اجراء اول انتخابات تشريعية بعد اقرار دستور ١٩٥٦ ، حيث يذكر الرئيس السادات انه تم اغلاق ستين دائرة من مجموع الدوائر الانتخابية البالغة ثلثمائة وخمسون للضبط اط الاحرار الذين تركوا الجيش وخرجوا الى الحياة السياسية والمدنية^(٢).

أما مدى تأثير رئيس الجمهورية على السلطة التشريعية وفقاً لدستور ١٩٧١ فيمكننا استشفاف ذلك من خلال الاجراءات التي اتخذها الرئيس السابق السادات " فقد اسس حزباً سمي " الحزب الوطني الديمقراطي " وبات هذا الحزب صاحب الاغلبية الكبيرة في مجلس الشعب بعد ان هرول اغلبية النواب المنتمين الى " حزب مصر العربي الاشتراكي " عندما سمعوا بنبأ تأسيس الرئيس السادات ، لحزبه الجديد وخذلوا رئيس حزبهم السابق " السيد ممدوح سالم " وهو لا زال رئيس مجلس الوزراء حينذاك^(٣)، مما أدى الى حل حزبه .

وبعد هذا التحول من قبل نواب حزب الاغلبية الى حزب الرئيس الجديد اصبح هذا الحزب الاخير هو الذي يملك الاغلبية وبذلك صارت هيمنة رئيس الدولة واضحة على السلطة التشريعية من خلال قيادته للاغلبية البرلمانية^(٤).

(١) الفقرة الخامسة من المادة الخامسة من قانون مجلس الامة .

(٢) الرئيس السادات ، البحث عن الذات ، المصدر السابق ، صفحة ١٦٣ .

(٣) والحقيقة ان تحول اغلبية حزب مصر الى حزب الرئيس الجديد يبين بجلاء حقيقة الوضع السياسي في الدول النامية ، فلماذا هذا التحول الى حزب الرئيسمن جانب اغلبية نواب حزب مصر .. مع العلم انها تملك الاغلبية الكبيرة في البرلمان وهوما يمكنها ان تحكم وفقاً للعرف البرلماني . الا اننا نعتقد ان سبب قفز هذه الاغلبية الى الحزب الجديد هو خثية حل المجلس والدعوة الى انتخابات جديدة مما يؤدي الى فوزحزب الرئيس بالاغلبية البرلمانية وحرمانهم من مقاعدهم النيابية ، وهذا ما يوضح مدى نفوذ رئيس الدولة في الدول النامية .

(٤) هذا وقد طالب الدكتور محمد عصفور الى ضرورة اجراء تصحيح دستوري لوضع مجلس الشعب لاعادة التوازن حيث كتب يقول " هناك اعتبار دستوري هام يدعو في الحاح الى حل

ومن الجدير بالملاحظة في هذا الصددان تجربة الحياة الحزبية في مصر تبدو تجربة واهية ، حيث لوحظ عند السماح بتشكيل الاحزاب (١) واجراء

مجلس الشعب القائم بتشكيلة الحالي وتبعيته الكاملة للسلطة التنفيذية ، توصلنا الى اعادة التوازن الدستوري الذي اختل اختلالاً خطيراً . فعلى الرغم من حرص الدستور على هذا التوازن " رغم تسليمه بقدر من التميز للسلطة التنفيذية " ، فان هذا التوازن قد انهيار تماماً وصارت السيطرة الكاملة للحكومة نتيجة عوامل وتصرفات عطلت او شلت فعالية مجلس الشعب كمؤسسة دستورية .

فليس يخفى ان السماح بقدر من الحرية في تكوين الاحزاب تم بالمخالفة للمادة الخامسة من الدستور ، التي جعلت النشاط السياسي حكرًا على الاتحاد الاشتراكي ..

وقد تاكدت هذه المخالفة باتخاذ الاجراءات لاجراء تعديل دستوري ينصب على هذه المادة ، وهو ما يعني ان تشكيل الاحزاب قبل هذا التعديل كان مخالفاً للدستور وقد ادى التصرف في غيبة النص الدستوري الى ان يتم تكوين الاحزاب بطريقة تحكمية ورسمية ، وان يرث حزب السلطة الاتحاد الاشتراكي في كل خصائصه وقسماته بل وعقاره وامواله ولا سيما صحفه التي اسميت تجاوزاً الصحف القومية.

غير ان ما هو اهم من ذلك تقلد السيد رئيس الدولة رئاسة حزب الاغلبية الساحقة في مجلس الشعب ، ولقد أدى ذلك الى ا لفضاء التام على استقلال السلطة التشريعية كمؤسسة دستورية ، اذ لا يتصور ان تتجمع خيوط السلطتين التنفيذية والتشريعية في يد واحد هي يد رئيس الجمهورية .. وان يظل هناك توازن دستوري في حين ان التبعية المطلقة لنواب مجلس الشعب لرئاسة الحزب - وهي في نفس الوقت رئاسة الدولة - قد صفت مجلس الشعب كسلطة دستورية مستقلة أو يجب ان تكون مستقلة .

انظر مقال الدكتور محمد عصفور ، دعوة الى حل مجلس الشعب ، المنشور في جريدة الشعب الصادرة في ٢٠/٥/١٩٨٠ .

(١) وقد بدت هذه الاحزاب بصورة منابر ثلاث ضمن اطار الاتحاد الاشتراكي العربي ، ثم أصبحت مستقلة ، وهي " حزب مصر العربي الاشتراكي " برئاسة " السيد ممدوح سالم " والذي حل بعد انضمام اغلبيته البرلمانية الى " الحزب الوطني الديمقراطي الى اسسه الرئيس السادات " ، و" حزب الاحرار برئاسة السيد مصطفى مراد " و" حزب التجمع الوحدوي " برئاسة السيد خالد

الانتخابات البرلمانية سيطرت حزب الحكومة "والذي كان برئاسة السيد ممدوح سالم رئيس الوزراء حينذاك "على مجلس الشعب ولم يحصل الحزبان الاخران المسموح لهما بممارسة العمل الا على ستة مقاعد فقط ، هي اربعة مقاعد لحزب الاحرار ، ومقعدان للحزب "التقدس الوجدوي " . وهذا ما يجعل دور المعارضة معدوما ، حيث ان حزب الحكومة يملك الاغلبية التي تمكنه من عمل اي شي يبتغيه ثم علامة اخرى تؤكد وهن هذه التجربة ، وهي نزول " الرئيس السادات " الى الشارع السياسي وتأليف " الحزب الوطني الديمقراطي " وايعاهه الى " السيد ابراهيم شكرى " لتأليف " حزب العمل " ، ومن ثم ايجائه بعد ذلك الى عدد من نواب " الحزب الوطني الديمقراطي " بالانتقال الى صفوف "حزب العمل الجديد " ووعده لهم بأنه سوف لا يفرق بين نواب الحزبين .. وفعلا انتقل ما يقارب عشرين عضوا من حزب " الرئيس " الى "حزب العمل " . يبدآن هؤلاء فوجئوا عندما قرر رئيس الجمهورية حل مجلس الشعب في ١٩٧٩/٤/٢٥ قبل انتهاء الفصل التشريعي ، مما جعلهم يطالبون الرئيس بتنفيذ ما سبق وان وعد به بعدم التفريق بين اعضاء الحزبين ، ومعنى ذلك مطالبته بدعم انتخابهم للفصل التشريعي الجديد .. وهذا ما ادى بالرئيس السادات الى تأكيد موقفه ، ويتضح ذلك من خلال ما صرح به " السيد منصور حسن ، مدير مكتب رئيس الجمهورية لشؤون الحزب الوطني والمتحدث الرسمي للحزب "حيث قال "ان الرئيس السادات كان له رغبة في مساعدة حزب المعارضة ليأخذ مكانه ليتيح الفرصة أمام الراي الاخر . ووعد النواب الذين ينضمون لحزب العمل ان تكون معاملاتهم في الانتخابات القادمة على قدم المساواة مع زملائهم الذين بقوا في

محي الدين " . ثماييح تشكيل الاحزاب شريطة ان ينظم اليها عشرة من اعضاء مجلس الشعب .

انظر القانون ٣٦ لسنة ١٩٧٩ ، المنشور بمجلة المحاماة المصدر السابق صفحة ٥٦ وما بعدها .

الحزب الوطني .. ومن ناحية هذا الوعد الخلق ي سيكون الوعد موضع التنفيذ بشرط ان تنطبق على هؤلاء النواب نفس المقاييس التي تطبق على نواب الحزب الوطني من ناحية السمعة والخلق والسلوك والشعبية . ويتم كل هذا بالتنسيق مع حزب العمل ^(١) .

ونعتقد أن هذا السلوك معيب ، اذ كان من الاجدار ان يظل النواب ضمن " الحزب الوطني وزعامة رئيسة " ما دا موا يطالبون بحماية رئيس الدولة ورعايته . ولا ندري اية معارضة تلك التي ت طلب رعاية رئيس الحزب الحاكم ، ويؤاد لها ان تعارض سياسته ..

ان هذا الاجراء يضيف ضلال من الشكوك حول مدى نجاح الحياة الحزبية في مصر .. ونعتقد ان اقدام رئيس الجمهورية على دعم " حزب العمل

(١) انظر ذلك في جريدة الاخبار القاهرية الصادرة في ٣ مايو ١٩٧٩ .

ومن المفيد ان نذكرها، أنه بالفعل قد ترك "الحزب الوطني الديمقراطي" بأمر من زعيمه " رئيس الجمهورية " دوائر معينة لم يقدم فيها مرشحاً ، وذلك بغية انتخاب مرشحين من " حزب العمل " أو " حزب الاحرار " . وهذه الدوائر هي .

(١) دائرة مصر القديمة : تركت لرئيس حزب الاحرار السيد مصطفى كامل مراد .

(٢) دائرة بند دمنهور : تركت لمرشح حزب الاحرار السيد محمد علي الشافي .

(٣) دائرة شربين : تركت لرئيس حزب العمل السيد ابراهيم شكري .

(٤) دائرة الدلنجات : تركت لمرشح حزب العمل السيد محمد ابو وافية .

(٥) دائرة الدامي : = = = = = عبد العزيز الدامي .

(٦) دائرة مركز دمنهور : = = = = = محمد قرقورة .

(٧) دائرة مركز دمنهور : = = = = = عبد الجليل الزيتي .

(٨) دائرة كفر الدوار : = = = = = محمود داود .

(٩) دائرة دمياط : = = = = = محمد حسن درة .

انظر ذلك في صحيفتي الاهرام والاخبار القاهرتين الصادرتين في ٦/٥/١٩٧٩ .

" سببه الإيحاء بان هناك حزب للمعارضة في النظام السياسي في مصر ، وبغية الوقوف تحت مظلة الديمقراطية الليبرالية . وما يؤكد ذلك صورية نظام التعددية الحزبية في مصر على الرغم من مضي اكثر من ربع قرن على اعادة العمل فيه .

ويلاحظ ان الديمقراطية الليبرالية قلما تنجح ف ي دول العالم الثالث ، حيث نرى باستمرار سيطرة حزب الحكومة على الاغلبية في المجلس النيابي ، ان لم يكن حائزاً على كافة المقاعد البرلمانية . ولذلك نرى ان النظم السياسية في دول العالم الثالث التي تأخذ بنظام الحزب الواحد وهي السمة السائدة اكثر انسجاماً مع واقعها م ن النظم التي تحاول ان تجد لها محط قدم تحت مظلة الديمقراطية الليبرالية حتى ولو من ناحية الشكل فقط ..

الخاتمة

بعد دراستنا للعلاقة بين رئيس الدولة والسلطة التشريعية في مصر وفقاً لدستوري سنة ١٩٥٦ وسنة ١٩٧١ وكذلك وفقاً لما هو ظاهر في المشهد السياسي على الساحة المصرية ، اتضح لنا بجلاء رجحان كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات ولا نغالي أن قلنا هيمنة رئيس الدولة على السلطتين التشريعية والتنفيذية ، فالسلطة التشريعية ممثلة بمجلس الشعب في الوقت الحاضر لا تقوى ان تكون ندا لرئيس الدولة وذلك نظرا للاختصاصات الواسعة التي منحها دستور سنة ١٩٧١ للرئيس ، فضلا عن زعامة الرئيس للحزب للحزب الحاكم (بعد ظهور نظام الاحزاب في مصر) فللرئيس ان يتخذ ما يشاء من الاجراءات ، اذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية او سلامة الوطن او يعوق مؤسسات الدولة عن اداء دورها الدستوري ، ثم يجري استفتاء على ما أتخذه من اجراءات خلال ستين يوماً (م ٧٤ من الدستور).

ان ذلك يعد تعطيلاً لدور مجلس الشعب ، اذ في حالة موافقة الشعب على ما اتخذه رئيس الدولة من قرارات فلا جدال في مشروعيتها ونفاذها . وللرئيس ايضاً ان يصدر قرارات لها قوة القانون اذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الاسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير (م ١٤٧) وكذلك للرئيس ان يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد (م ١٥٢) ومعنى ذلك ان للرئيس ان يتخطى مجلس الشعب ويذهب مباشرة للشعب لاقرار القوانين التي يحتاجها .

وللرئيس ان يعين في مجلس الشعب عدد من الاعضاء لا يزيد على عشرة (م ٨٧ من الدستور) وكذلك يعين رئيس الجمهورية ثلث اعضاء مجلس الشورى (م ١٩٦ من الدستور).

وللرئيس عند الضرورة وفي الاحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب باغلبية ثلثي اعضائه ان يصدر قرارات لها قوة القانون (م ١٠٨)

وله حق اقتراح القوانين واصدارها والاعتراض عليها (المواد ١١٢، ١٠٩ من الدستور) . أن الاختصاصات المتعددة التي أعطيت لرئيس الدولة في مصر تجعل النظام السياسي فيها يتجه نحو تقوية نفوذ رئيس الدولة وتهميش المؤسسات الدستورية الأخرى وبالأخص السلطة التشريعية ، ومن ثم من الصعوبة بمكان وصف النظام السياسي في مصر وفقاً لدستوري سنة ١٩٥٦ و١٩٧١ بأنه نظام رئاسي وإنما هو نظام هيمنة رئاسية شأنه في ذلك شأن النظم السياسية الأخرى في اغلب دول العالم الثالث .

المصادر

- (١) السيد صبري :
مبادئ القانون الدستوري ، القاهرة ، مكتبة عبد الله وهبة ، ١٩٤٩ .
- (٢) أندريه هوريو :
القانون الدستوري والمؤسسات السياسية ، بيروت ، الاهلية للنشر والتوزيع ، ١٩٧٤ .
- (٣) أنور السادات :
البحث عن الذات ، القاهرة ، المكتب المصري الحديث ، ١٩٧٨ .
- (٤) د. ثروت بدوي :
القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧١ .
- (٥) د. سليمان الطماوي :
مبادئ القانون الدستوري ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٥٨ .
- (٦) د. رمزي الشاعر :
النظم السياسية والقانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ١٩٧٦ .
- (٧) د. طعيمة الجرف :
القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٦٤ .
- (٨) د. فؤاد العطار :
القانون الدستوري والانظمة السياسية ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ .
- (٩) د. محمد كامل ليلة ، القانون الدستوري ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٧١ .
- (١٠) د. محمد حلمي :
النظام الدستوري في الجمهورية العربية المتحدة ، القاهرة ، دار الفكر العربي ، ١٩٦٥ .

- ١١) د. مصطفى ابوزيد :
الدستور المصري ، منشأة المعارف الاسكندرية ، ١٩٥٨ .
- ١٢) د. عبد الفتاح ساير داير :
القانون الدستوري ، القاهرة ، دار الكتاب العربي ، ١٩٥٩ .