

صور النظام النيابي بين التقليد والتجديد

دراسة تطبيقية مقارنة للدستور الكويتي ودساتير مجلس التعاون الخليجي

د. عيلى الباز *

تمهيد وتقسيم :

الهدف الأساس من هذه الدراسة هو بيان أصول النظام النيابي، وصور ذلك النظام، طبقا للمعايير التقليدية المستقرة في الفقه الدستوري .

وكان لا بد لنا أن نناقش مدى صحة وسلامة تلك المعايير، وذلك على ضوء التطبيقات العملية والواقعية للأنظمة الدستورية .

ولما كان التطبيق الأساس - أو الشريحة الأساسية - لتلك الدراسة، هو التنظيم الذي وضعه الدستور الكويتي (من حيث أخذه بالنظام البرلماني، أو بالنظام الرئاسي - أو بجمعه لمظاهر متعددة من كل النظامين) - كما سيتضح فيما بعد .

ولما كنا بتطبيقنا الأساس هذا - للدستور الكويتي - إنما نستهدف بيان الهوية الحقيقية - إذا صح هذا التعبير - لذلك الدستور في خضم التطبيقات المختلفة للصور المختلفة للنظام النيابي .

فقد رأينا : أن الصورة سوف تكتمل وتتكامل، بدراسة تطبيقية مقارنة للدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م ولدساتير دول الخليج العربي، لبيان مدى موقفها من النظام النيابي وصوره المختلفة .

ولما كانت الاتجاهات - بالنسبة للدراسات السياسية والإقتصادية والإجتماعية تتباين إلى حد ما حول دول الخليج العربي .

لذلك فقد رأينا أن نحدد نطاق دراستنا هذه فيما يتعلق بدول مجلس التعاون لدول الخليج العربي، وعددها ست دول : هي المملكة السعودية، وسلطنة عمان، (وليس لكل منهما دستور مكتوب متكامل بالمفهوم المتفق عليه في الفقه الدستوري) ثم الكويت، والبحرين، والإمارات

* كلية الشرطة - الكويت

العربية المتحدة وقطر (ولكل منها دستور مكتوب). نقول : رأينا أن نحدد نطاق دراستنا بتلك الدول الأربع الأخيرة .

وسنحاول أن نمزج - في دراستنا هذه - بين عرض المعايير الفقهية والتطورات التي لحقت بتطبيقاتها من الناحية العملية الواقعية . وسنحاول أيضاً أن تصطبغ دراستنا بالصبغة المقارنة بين التطبيقات الدستورية محل البحث .

ورغبة في تركيز دراستنا على ما نراه مفيداً لها وفيها، فسوف نغفل - عن قصد - الجوانب التاريخية المطولة عن تاريخ نشأة النظام النيابي . وحسبنا المؤلفات الفقهية، فهي تحفل بذلك وتحفل به .

وعلى ضوء ما تقدم، فإننا سنقسم دراستنا تلك إلى أربعة فصول :

- الفصل الأول : ويتناول أسس الديمقراطية النيابية والدستور الكويتي .
- الفصل الثاني : الصور المختلفة للنظام النيابي، والدستور الكويتي .
- الفصل الثالث : موقف الدساتير الخليجية من النظام النيابي وصوره .
- الفصل الرابع : صور الديمقراطية النيابية في الدستور المصري .

الفصل الأول

أسس الديمقراطية النيابية والدستور الكويتي

نتحدث في مبحث أول عن صور الديمقراطية بوجه عام . ثم نتحدث في المبحث الثاني عن الدستور الكويتي والديمقراطية ثم نتحدث في المبحث الثالث عن أن الدستور الكويتي يأخذ بالنظام النيابي .

المبحث الأول

صور الديمقراطية بوجه عام

تعدد التقسيمات الفقهية لأنواع الحكومات . ومن ذلك تقسيم الفقه للحكومات من حيث مصدر السيادة والسلطان في الدولة، ومن حيث ممارسة أو مباشرة تلك السيادة أو ذلك السلطان إلى :

- حكومات فردية : ويكون الحاكم هو صاحب السلطة والسيادة (مع اختلاف التبريرات المذهبية لمصدر تلك السلطة) .
- حكومات أقلية أو إرستقراطية، أو البيجارشية (مع إقتراب معاني المصطلحين في الفقه حالياً) حيث يمارس السلطة فئة قليلة متميزة من الناس، يتركز في يدها السلطان، سواء أكان هذا

- التميز راجعا إلى الثروة، أو الجاه، أو المركز الاجتماعي، أو الديني .
- وحكومات ديمقراطية : أي حكومة الشعب، حيث يكون الشعب هو مصدر السلطة وصاحب السيادة، وحيث يباشر الشعب (أو أغلبية) السلطة وحكم نفسه^(١) .
- ويقسم الفقه أساليب أو صور الديمقراطية، أو ممارسة الشعب حكم نفسه، إلى صور ثلاث هي :
- الديمقراطية المباشرة : حيث يباشر الشعب حكم نفسه بنفسه، ويتولى مظاهر السيادة (خاصة التشريع) .
- الديمقراطية النيابية : حيث يختار أو ينتخب الشعب نواباً يباشرون السلطة، ويقومون بأعباء الحكم نيابة عنه .
- الديمقراطية شبه المباشرة : وهي نظام وسط بين الصورتين السابقتين، فالشعب يختار نواباً ينوبون عنه في مباشرة السلطة، ولكنهم يعودون إلى الشعب - في حالات مختلفة - لمعرفة رأيه وإرادته مباشرة، أو يعيلى هو تلك الإرادة - في أحيان متعددة - بواسطة أساليب الاستفتاء الشعبي - الاقتراح الشعبي، والاعتراض الشعبي، وعزل النواب ... الخ^(٢) .
- ودون الدخول في التفاصيل المختلفة، والخلافات الفقهية المتعددة حول معاني الديمقراطية والحكومات الديمقراطية، فإن الديمقراطية تعني - ببساطة - أمرين :
- فهي كفكرة أو كمنهج (المذهب الديمقراطي) : تعني أن الشعب هو مصدر السلطة وصاحب السيادة، فأصل تلك السلطة أو مصدرها، هو الإرادة العامة للأمة .
- وهي - أي الديمقراطية - كنظام حكم (الحكم الديمقراطي) أو كحكومة : تعني أن الشعب (أو أغلبية الشعب) هو الذي يباشر السلطة . فالديمقراطية كحكومة - أو نظام حكم - تستلهم روح المذهب الديمقراطي، وبذلك يكون نظام الحكم وليد إرادة الأمة^(٣) .

(١) راجع في تقسيمات الفقهاء للحكومة إلى ديمقراطية وفردية، وراجع في الديمقراطية بوجه عام - استاذنا الدكتور عبد الحميد متولي - القانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٧٤ ص ٦١ وما بعدها - دكتور محمد كامل ليلة - النظم السياسية ١٩٧١ ص ٣٢٢ وما بعدها، دكتور ثروت بدوي - النظم السياسية - ١٩٦٤ ص ١٥٦ وما بعدها، دكتور محمد حافظ - الوجيز في الأنظمة السياسية - ١٩٧٦ ص ٨٠، دكتور حسن خليل - القانون الدستوري مؤلف مشترك - القسم الثاني ص ١٦ وما بعدها وراجع بيردو - مطول العلوم السياسية - مرجع سابق - الجزء الرابع ص ٧ وراجع دوجي - القانون الدستوري - الطبعة الثالثة - الجزء الأول ص ٧٦٨ وراجع إندريه هوريو - القانون الدستور والمنظمات السياسية ١٩٧٥ مرجع سابق ص ٣٤٦ وراجع إسمان القانون الدستوري ١٩٢٧ الجزء الأول ص ٢٧ .

(٢) راجع المراجع السابقة بهامش (١) وذلك فيما يتعلق بصور وأساليب الديمقراطية وراجع فيما يتعلق بالديمقراطية المباشرة : دوجي - القانون الدستوري - الجزء الثاني - المرجع السابق ص ٦١٧ وما بعدها، بيردو - مطول المعلوم السياسية ص ٦٣٩ وما بعدها وراجع دوجي - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - المرجع السابق ص ٢٢٢ وما بعدها، وراجع كذلك أندريه هوريو - المرجع السابق (بالنسبة للديمقراطية شبه المباشرة وتطبيقاتها، ص ٥٢٩) .

(٣) راجع استاذنا الدكتور عبد الحميد متولي - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - المرجع السابق ص ١٠٦ راجع دكتور محمود حافظ - الوجيز المرجع السابق ص ٩٤ وراجع دكتور ثروت بدوي - النظم السياسية - مرجع سابق ص ١٥٦ .

الدستور الكويتي . . والديمقراطية

ما هو الوضع إذا بالنسبة لنوع الحكومة التي أقامها الدستور الكويتي ؟ هل هي حكومة ديمقراطية ؟

أولاً : أما بالنسبة للديمقراطية كمذهب : أي رد مصدر السلطة والسيادة إلى الشعب . فالدستور الكويتي يأخذ بالديمقراطية كفكرة (أي بالمذهب الديمقراطي) ويظهر ذلك فيما يلي :

١ - منذ بدء إجراءات وضع هذا الدستور، والفكرة الديمقراطية ظاهرة واضحة، والتصميم أكيد على اعتبارها منطلقاً لكل ما يحتويه الدستور من تنظيمات . ونلمح ذلك في :

أ - أن الدستور قد تم وضعه بواسطة ممثلين للشعب جاءوا - أو جاء معظمهم - بواسطة الانتخاب، الذي يعد هو ركيزة الديمقراطية .

ب - أن مرسوم الدعوة لإجراء انتخابات عامة لمجلس تأسيسي لوضع دستور دائم للبلاد (المرسوم رقم ١٢ بتاريخ ٢٦ أغسطس ١٩٦١م)، هذا المرسوم قد نص على استناد الدستور إلى «المبادئ الديمقراطية» .

ج - أن القانون رقم ١ لسنة ١٩٦٢م بالنظام الأساسي للحكم في فترة الانتقال قد أعاد في المادة الأولى تأكيد أنه «يقوم المجلس التأسيسي بإعداد دستور يبين نظام الحكم على أساس المبادئ الديمقراطية المستوحاه من واقع الكويت وأهدافها» .

٢ - أن الدستور ذاته قد أكد صراحة في ديباجته وفي نصوصه : تمسكه بالمبدأ الديمقراطي .

أ - فلقد ورد في ديباجة الدستور : أنه «رغبة في استكمال أسباب الحكم الديمقراطي لوطننا العزيز» .

ب - كما أكدت المادة السادسة التمسك بالديمقراطية كمذهب . وكنظام حكم - حين ذكرت أن «نظام الحكم في الكويت ديمقراطي، السيادة فيه للأمة مصدر السلطات جميعاً، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين في الدستور» .

٣ - فإذا أضفنا إلى ذلك أن نظام الحكم (منذ نشأة الدولة وفي معظم فترات الحكم، حتى نفاذ الدستور الدائم) قد أخذ بالمذهب الديمقراطي (أي رد مصدر السلطة والسيادة إلى إرادة الشعب، حيث تمثل ذلك في اختيار الشعب للأسرة الحاكمة وللحاكم الأول عام ١٧٥٦م، ثم استمر متمثلاً في المبايعه بعد ذلك .

كما تأكد ذلك في الوثائق الدستورية السابقة على الدستور الدائم، وخاصة في الوثيقة التي وضعها مجلس الأمة التشريعي عام ١٩٣٨م لتحديد صلاحياته (والتي نعدها أول دستور كويتي أو

كما نسميه دستور ١٩٣٨م^(١)، حيث جاء بالمادة الأولى من تلك الوثيقة ما يؤكد ويجسد الديمقراطية - كمذهب وكنظام حكم - حيث نصت تلك المادة على أن «الأمة مصدر السلطات، ممثلة في هيئة نوابها المنتخبين» .

يظهر من كل ما تقدم : أن الدستور الكويتي قد أخذ - في تنظيمه للحكومة - بالمبدأ الديمقراطي أو المذهب الديمقراطي .

ثانيا : أما بالنسبة للديمقراطية (كنظام حكم) أو الحكم الديمقراطي : حيث يباشر الشعب (أو أغليته) السلطة وحكم نفسه . فإن الحكومة التي نظمها الدستور الكويتي تعد حكومة ديمقراطية . ويظهر ذلك فيما يلي :

١ - استلهم نظام الحكم للمبدأ الديمقراطي (أو المذهب الديمقراطي) كما سبق أن بينا .
٢ - ديباجة الدستور، وكذلك المادة السادسة منه في نصها على أن «نظام الحكم في الكويت ديمقراطي» .

٣ - اشترك الشعب في حكم نفسه، بواسطة اختياره لممثليه الذين ينوبون عنه في عملية، ممارسة الحكم وأهمها وضع التشريعات الأصلية (القوانين) . ويتم اختيار الشعب لممثليه بواسطة الانتخاب العام السري المباشر (طبقا للمادة ٨٠ من الدستور) ولا يقدر في ديمقراطية نظام الحكم - فيما نرى - وفي استلهامه للمذهب الديمقراطي، ان يكون بعض اعضاء السلطة التشريعية معينين بحكم وظائفهم (الوزراء) كما هو الحال في مجلس الأمة الكويتي، ما داموا لا يعدون أكثرية في المجلس النيابي .

ويذهب اتجاه في الفقه^(٢) إلى أن الحكومة الكويتية التي أقامها الدستور الكويتي، تعد من نوع «الحكومة المختلطة» . أي بطريقة تجمع بين الأساليب الديمقراطية لاختيار الحكام (الانتخاب) وبين الأساليب المطلقة أو الاتوقراطية (كالوراثة أو التعيين) ومن أنواع تلك الحكومة المختلطة - كما يقول دوفرجيه :^(٣)

- الحكومة المختلطة بالتجاور، وصورها وجود مجلس (منتخب) إلى جوار ملك (وراثي)، أو وجود مجلسين برلمانيين : أحدهما (منتخب) والثاني (معين)، أو وجود مجلس واحد يضم أعضاء

(١) راجع في تفصيلات ذلك كتابنا «تطورات النظام الدستوري الكويتي منذ نشأة الدولة وحتى نفاذ دستورها الدائم» ١٩٨٨ .

(٢) راجع دكتور عثمان عبدالمك الصالح - النظام الكويتي المعاصر على الآلة الكتابية ص ٣١ وما بعدها وانظر اشارته لرأي الأنظمة السياسية والقانون الدستوري ص ١٠٢ وما بعدها .

وراجع الدكتور عادل الطبطبائي - النظام الدستوري في الكويت ١٩٨٥ ص ٤٧٦ وما بعدها .

(٣) راجع بالنسبة للحكومة المختلطة، ومزايا الاختلاط (بالنسبة لازدواج المجلس التشريعي) دكتور عثمان خليل - المبادئ الدستورية العامة ص ٢١٣ وما بعدها، دكتور عبدالحمد متولي - الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية : ١٩٥٨، ١٩٥٩ ص ٢٢١ وما بعدها، دكتور ثروت بدوي - النظم السياسية مرجع سابق ص ٢١٣ (وما بعدها) .

بعضهم (منتخب)، والبعض الباقي (معين)، كمجلس الأمة الكويتي .

- الحكومة المختلطة بالتداخل : حيث يتداخل العنصر الديمقراطي والعنصر الأوتوقراطي دون أن يصل إلى حد الاندماج، أي أن الحكام يعينون بأسلوب مركب من العنصرين .

- الحكومة المختلطة بالاندماج : حيث نلاحظ الاندماج التام بين العنصر الديمقراطي والعنصر الأوتوقراطي، بحيث لا يمكن الفصل بينهما، كما هو الحال في الطريقتين السابقتين .

وتطبيقاً لما تقدم، فإن الاتجاه الفقهي - المنوه عنه سابقاً - يرى أن دستور الكويت قد أقام حكومة مختلطة تجمع في نفس الوقت بين عناصر الحكومة المختلطة بالتجاور (إمارة وراثية، ومجلس أمة منتخب، وتجاور العنصر الديمقراطي في ذات مجلس الأمة بواسطة انتخاب معظم أعضائه مع العنصر المعين وهم الوزراء). وبين عناصر الحكومة المختلطة بالتداخل (تداخل العنصر الأوتوقراطي - تركية الأمير لولي العهد - مع العنصر الديمقراطي - مبايعة مجلس الأمة لولي العهد .

وإذا كنا قد اعتبرنا أن الدستور الكويتي قد أقام حكومة ديمقراطية، تأخذ بالمذهب الديمقراطي، وتتخذ أسلوب نظام الحكم الديمقراطي. فلما أي صورة من صور الديمقراطية، يمكننا أن نرد أو أن ننسب نظام الحكم في الكويت ؟

المؤكد : أنه لا يمكن أن نعتبر أن الدستور الكويتي قد أقام حكومة تأخذ بصورة الديمقراطية المباشرة أو تأخذ بصورة الديمقراطية شبه المباشرة. فلا يبقى إذن إلا أن نقرر أنه يأخذ بصورة الديمقراطية النيابية. ولكن بأي نظام سياسي أو بأي أسلوب من أساليب تلك الديمقراطية النيابية أخذ الدستور الكويتي هذا ما سنعالجه فيما يلي .

المبحث الثالث

الدستور الكويتي بأخذ بالنظام النيابي

الديمقراطية النيابية - أو النظام النيابي - هو ذلك النظام الذي ينتخب فيه الشعب ممثلين عنه لكي ينوبوا عنه في ممارسة السيادة أو مهام الحكم. فالشعب هو صاحب السيادة، وهو مصدر السلطات. إلا أنه يختار من يباشر أو يمارس هذه السيادة - باسمه - نيابة عنه .

ولقد نشأ النظام النيابي أولاً في إنجلترا، ثم انتقل منها إلى الأنظمة الدستورية الأخرى. ولذلك النظام أركان يحددها الفقه فيما يلي^(١) :

(١) راجع بالنسبة لأركان النظام النيابي مؤلفات الفقه الدستوري بصفة عامة ومنها : القانون الدستوري والأنظمة السياسية للدكتور عبد الحميد متولى ١٩٧٥ ص ١٤٧ وما بعدها دكتور كامل ليله - النظم السياسية - مرجع سابق ص ٥٤٢ وما بعدها، دكتور طعيمة الجرف - نظرية الدولة ص ٣٨٦ وما بعدها، دكتور ثروت بدوي - النظم السياسية - مرجع سابق ص ١٦٩ وما بعدها. وراجع بالنسبة لتقويم النظام النيابي جون ستوارت مل - الحكومات البرلمانية - ترجمة أميل القودري، ص ٦٢ وما بعدها و ص ١١٤ وما بعدها - دار القيقظة العربية - دمشق وراجع بالنسبة لاستقلال أعضاء البرلمان عن هيئة الناخبين ص ٢١١ وما بعدها من ذات المؤلف وراجع بالنسبة لتأقيت مدة البرلمان ص ٢٠٧ وما بعدها .

أولاً : برلمان منتخب من الشعب : فيتحتّم وجود مجلس نيابي منتخب، ذلك أن الانتخاب - كما قلنا سابقاً - هو أساس وجوهر النظام النيابي. وطبيعي أن يتم هذا الانتخاب بواسطة الشعب. وعلى ذلك فيلزم أن يكون الشعب قد مارس حقه في انتخاب نوابه، ويتم ذلك بواسطة حق الاقتراع العام، وليس الاقتراع المقيد^(١) هذا بالنسبة لأسلوب الانتخاب. أما بالنسبة لكون البرلمان - أي أعضائه - قد تشكل كله عن طريق الانتخاب، أم جاء معظم أعضائه بواسطة الانتخاب، وجاء بعضهم بواسطة التعيين. فالقاعدة - كما قلنا من قبل - أن تكون أغلبية أعضاء البرلمان منتخبة، بحيث لا يؤثر تعيين بعض أعضاء البرلمان على القدرة الحقيقية لممارسة البرلمان لسلطاته.

ولا يكفي انتخاب الشعب للبرلمان، بل لا بد أن يكون للبرلمان سلطات حقيقية مؤثرة تتمثل في ممارسة دور فعال في المجال التشريعي والسياسي والمالي. أي أنه لا يكفي مجرد وجود برلمان يمارس دوراً استشارياً، للقول بتوافر هذا الركن الهام من أركان النظام النيابي. فإذا طبقنا ذلك هذا الركن الأول على ما نص عليه الدستور الكويتي، وجدنا الركن متوافراً. وذلك على النحو التالي :

١ - نص الدستور الكويتي في المادة ٥١ على أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور، فهو - أي الدستور - قد أقام برلماناً، هو مجلس الأمة، ثم إن هذا البرلمان يتم تشكيله بواسطة أسلوب الانتخاب، وذلك طبقاً للمادة ٨٠، كما أن هذا الانتخاب - طبقاً لنص المادة ذاتها - هو إنتخاب عام سري مباشر.

ويتألف مجلس الأمة من أعضاء منتخبين عددهم خمسين عضواً، وإلى جانب ذلك فإن الدستور يعتبر الوزراء - غير المنتخبين - أعضاء في المجلس بحكم وظائفهم. ولا يزيد عدد الوزراء جميعاً - طبقاً للمادة ٥٦ من الدستور - على ثلث عدد أعضاء مجلس الأمة.

يتضح من ذلك غالبية المجلس من الأعضاء المنتخبين.

كما أن لمجلس الأمة سلطات حقيقة - كما سنوضح ذلك في موضعه المناسب فيما بعد - وليس مجرد دور استشاري.

ويتضح مما تقدم توافر الركن الأول من أركان النظام النيابي، بالنسبة للكويت، وهو ركن البرلمان المنتخب من الشعب.

ثانياً : تمثيل عضو البرلمان للأمة كلها :

ومقتضى ذلك : أنه بعد انتخاب كل دائرة انتخابية لممثليها، فإن هؤلاء الممثلين ينوبون عن الأمة بأسرها. أي أنه قد انقضى ذلك العهد الذي كان فيه النائب يمثل دائرته الانتخابية، أو بعبارة أخرى أن الناخبين في دائرته قد وكلوا النائب، مما يترتب على ذلك - أي على عقد الوكالة - أن يكون

(١) راجع الدكتور ثروت بدوي - المرجع السابق ص ١٧١.

من حق الناخبين اعطاؤه تعليمات ملزمة أو أن يعزلوه. لقد انتهت فكرة الوكالة - والوكالة الإلزامية - ولم يعد لها محل في علاقة النائب بدائرته، ذلك أن النائب أصبح يعد ممثلاً للأمة بأسرها، وعليه أن يرفع مصالحها كلها. وهذا ما أخذ به الدستور الكويتي، حيث نصت المادة ١٠٨ على أن «عضو المجلس يمثل للأمة بأسرها، ويرعى المصلحة العامة».

ثالثاً: استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين :

فما دام الشعب قد انتخب نوابه، فهم إذاً الذين يتولون مهمتهم - التي حددها الدستور - بصورة مستقلة عن هيئة الناخبين. فلا يلزم - من الناحية الدستورية - أن يعودوا هم للشعب لكي يتعرفوا على إرادته أو رغبته. (وإن كان القول بذلك يتعارض مع الاعتبارات السياسية، التي توجب استمرار الصلات بين النواب وبين الشعب، وذلك للوقوف على الاتجاهات الحقيقية للشعب إزاء القضايا المختلفة) ولا يمكن للشعب من الناحية الدستورية في ظل النظام النيابي، أن يلزم البرلمان بسلوك سبيل معين وذلك لاستقلال إرادة البرلمان عن هيئة الناخبين، ذلك أن الديمقراطية النيابية تختلف في تلك المسألة - مسألة العودة للشعب أو إلزام الشعب للبرلمان - عما هو متبع في ظل الديمقراطية شبه المباشرة التي تتضمن أساليب مختلفة : مثل الاستفتاء الشعبي، والاعتراض الشعبي . . الخ .

وبالنسبة للدستور الكويتي، فإننا نجد أنه قد حقق هذا الركن من أركان النظام البرلماني، حيث نصت المادة ١٠٨ على أنه «لا سلطان لأي هيئة عليه - أي على عضو المجلس - في عمله بالمجلس أو لجانه». كما أكد قانون الانتخاب ذلك في تقريره بطلان الانتخاب إذا كان معلقاً على شرط، وذلك طبقاً للمادة ٣٨ من ذلك القانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٦٢م المعدل .

رابعاً : تمثيل البرلمان للأمة لمدة محددة :

أي تأقيت مدة البرلمان، أو تجديد انتخاب البرلمان بصفة دورية، ذلك أن فكرة تمثيل البرلمان للأمة، تقتضي تحديد مدة هذا التمثيل، حتى يمكن أن يكون تمثيلاً متجدداً ومعبراً بحق عن الأمة، بالإضافة إلى أن في تحديد مدة النواب، إعمالاً لرقابة الشعب عليهم، بعدم تجديد اختيار من يثبت عدم كفاءته، ودرءاً لمظنة الاستبداد، إذا ما ظل أعضاء البرلمان ممثلين للشعب لمدة غير محددة .

وقد أخذ الدستور الكويتي كذلك بهذا الركن من أركان النظام النيابي، حيث حدد مدة مجلس الأمة - أو الفصل التشريعي - بأربع سنوات. وقد نصت على ذلك المادة ٨٣ - حين ذكرت أن «مدة مجلس الأمة أربع سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له، ويجري التجديد خلال الستين يوماً السابقة على نهاية تلك المدة. . .» كما أكدت الفقرة الأخيرة من المادة ذاتها، عدم جواز مد الفصل التشريعي «إلا لضرورة في حالة الحرب، ويكون هذا المد بقانون» .

وعلى ضوء ما تقدم ؛ فإن الدستور الكويتي قد أقام حكومة يتوافر لها أركان النظام النيابي، ولكن ما هي صور النظام النيابي ؟ وبأي صورة من صور هذا النظام، أخذ ذلك الدستور. هذا ما سنبحثه في الفصل التالي .

الفصل الثاني

الصور المختلفة للنظام النيابي، والدستور الكويتي

نقسم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث نتحدث في أولها عن مبدأ فصل السلطات وصور النظام النيابي، ونتحدث في الثاني عن الصور المختلفة للنظام النيابي، ونتحدث في الثالث عن مظاهر الجمع بين النظامين : البرلماني، والرئاسي، في الدستور الكويتي .

المبحث الأول

مبدأ فصل السلطات وصور النظام النيابي

نقسم هذا المبحث إلى مطلبين نتحدث في أولهما عن المعيار التقليدي للتمييز بين تلك الصور، ونتحدث في ثانيهما عن المعيار المقترح للتمييز بين صور النظام النيابي .

المطلب الأول

المعيار التقليدي للتمييز بين صور النظام النيابي

يقسم الفقه الدستوري النظام النيابي إلى صور أو أنظمة ثلاث : وهي النظام البرلماني، والنظام الرئاسي، ونظام حكومة الجمعية النيابية .

ويعتمد هذا التقسيم التقليدي على مدى الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وعلى مدى رجحان كفة سلطة منها على ما عداها من السلطات (والمقصود هنا السلطان التشريعية والتنفيذية) .

وغني عن البيان : أنه ليس المقصود هنا بالفصل بين السلطات، هو ذلك الفصل المطلق أو التام بينهما، ذلك أنه لا يمكن تصور حياة سياسية - سوية - في ظل النظام النيابي - تصنف بذلك الفصل المطلق بين سلطاتها، أو ما يسمى «بالعزلة ما بين السلطات» .

وإنما المقصود، هو ذلك الفصل النسبي بين السلطات^(١)، وهذا ما هو ما قصده مونتسكيو حين عبر عن هذا المبدأ بوضوح وتفصيل في كتابه «روح القوانين» عام ١٧٤٨م .

(١) راجع بالنسبة للفصل المطلق والفصل المرن أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي - القانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٧٥ مرجع سابق ص ١٦٦ وما بعدها وراجع الدكتور ثروت بدوي - النظم السياسية مرجع سابق ص ٢٨١، ٢٨٢، ٢٨٤ .

ولقد قال مونتسكيو : إنها تجربة خالدة أن كل إنسان يتولى السلطة ينزع إلى إساءة استعمالها، حتى يجد حداً يقف عنده . إن الفضيلة ذاتها تحتاج إلى حدود . ولكي لا يساء استعمال السلطة، يجب أن توقف السلطة سلطة أخرى . . . إذا اجتمعت السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في يد هيئة واحدة أو يدي شخص واحد، زالت الحرية^(١) فمبدأ الفصل كم يظهر من حرفة ألفاظه، يعني عدم تجمع سلطات الدولة في يد فرد واحد، أو هيئة واحدة . ولقد نادى الكثيرون من المفكرين بضرورة توزيع السلطة منعاً من استبدادها مثل «لوك وبارييراك وبورلاماكي» وغيرهم، كما نادى أرسطو بالوظائف الثلاث في الدولة وأنه لكي يكون الحكم صالحاً يجب أن تسند الوظائف في الدولة إلى سلطات مختلفة^(٢) .

ولقد فهمت بعض الأنظمة المبدأ فهماً جامداً مما يتعارض مع الغاية منه، وتعددت التطبيقات العملية للمبدأ في النظم المختلفة، تبعاً لفهم وتفسير واضعي الدساتير للمبدأ وكيفية تنفيذه . وتباينت تلك التطبيقات بقدر إبقائها على التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو إهدارها لمبدأ التوازن بينهما .

فالأنظمة البرلمانية - بالمفهوم التقليدي - هي التي تقيم فصلاً مرناً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي تقيم العلاقات بين هاتين السلطتين على أساس المساواة والتوازن والتعاون والتأثير المتبادل فيهما .

والأنظمة الرئاسية تطبق مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بصورة تقترب من الجمود منها إلى المرونة، مع رجحان كفة السلطة التنفيذية . ففي ظل تلك الأنظمة الرئاسية تكون الغلبة أو الرجحان للسلطة التنفيذية ولرئيسها، ولذلك ينسب النظام إلى «الرئيس» فتسمى الأنظمة «الرئاسية» .

أما نظام حكومة الجمعية النيابية، فهو نظام يختفي فيه أو يكاد - مبدأ الفصل بين السلطات، حيث تندمج السلطات أو تتركز في يد الهيئة أو السلطة التشريعية، التي ترجح كفتها بحيث تهيمن على بقية السلطات .

هذا هو التقسيم التقليدي لصور النظام النيابي، أي تقسيمها إلى نظام برلماني، ونظام رئاسي، ونظام حكومة الجمعية النيابية .

وبالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات فالحقيقة أنه قد فقد - إلى حد كبير - معناه ومغزاه . أو كما يقول «دوفرجيه» - منذ ما يقرب على ربع القرن - «إن مبدأ الفصل بين السلطات ما زال من الناحية

(١) راجع في تفصيلات المبدأ وآراء مونتسكيو - اندريه هوريو - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - ص ٢٣٥، ٢٣٦ وما بعدها - وراجع كتابنا الرقابة على دستورية القوانين في مصر مع المقارنة بالأنظمة الدستورية والأجنبية ١٩٧٨ ص ٦٨٦ وما بعدها .

(٢) راجع الدكتور ثروت بدوي النظم - السياسية - المرجع السابق ص ٢٧٢، ٢٧٣، ٢٨١ .

الرسمية والنظرية أساسا من أسس القانون العام في الدول الغربية، ولكنه من الناحية العملية، فإن المبدأ يفقد تدريجياً أهميته ومعناه^(١) وإذا كان ذلك هو رأى «دوفرجيه» في فقدان المبدأ لأهميته ومعناه منذ مدة طويلة، فكيف به - أي بالمبدأ - الآن ؟

والحقيقة كذلك أنه قد تعددت التطبيقات العملية - في الأنظمة الدستورية المختلفة - لمبدأ الفصل وتعددت الصور المختلفة لكل نظام من أنظمة الديمقراطية النيابية، بحيث لم يعد هناك ما يمكن أن نسميه نظاماً برلمانياً خالصاً، أو رئاسياً خالصاً، بل اختلطت الأنظمة وتزاوجت وأخذ بعضها شيئاً من مظاهر بعضها الآخر، بحيث لم يعد يكفي أن نقول كما يقول الفقه : بأن النظام البرلماني قد انقسم إلى «أنظمة برلمانية»، وأن النظام الرئاسي قد انقسم إلى «أنظمة» رئاسية . لم يعد يكفي أن نقول بذلك، بل إن إختلاط «الأنظمة البرلمانية» ذاتها - بالأنظمة الرئاسية، جعلت من الصعب - في كثير من الأحيان - أن نرد تطبيقاً معيناً إلى أي منها، وأصبح أقرب الأحكام إلى الصحة وأقربها إلى تناول اليد والذهن أن نعت نظاماً معيناً بأنه «أقرب ما يكون إلى النظام البرلماني» أو «أقرب ما يكون إلى النظام الرئاسي» .

ولذلك فلربما كان الوصف الأدق لغالبية الأنظمة وما دما متمسك بالمسميات التقليدية (الأنظمة البرلمانية والأنظمة الرئاسية) وعلى ضوء هذا الاختلاط والتداخل بين تلك الأنظمة نقول : إنه ربما كان الوصف الأدق لغالبية تلك الأنظمة، أن نطلق عليها مسمى «الأنظمة الرئاسية»، وهي كلمة تجمع بين جزء من كل من كلمتي «برلمانية» و«رئاسية» .

هذا من الناحية النظرية - الفقهية، أما من الناحية العملية، فإن المتأمل في معظم نظم الحكم المعاصرة، التي تعتق مبدأ الفصل بين السلطات، يجد أن الأوضاع كادت تعود مرة أخرى إلى نظام تركيز معظم السلطات في يد هيئة واحدة، فقد أصبحت الأنظمة الآن تتغلب فيها - من الناحية العملية - كفة إحدى السلطتين (التشريعية أو التنفيذية) على كفة السلطة الأخرى .

بل إننا نلاحظ كما يقول الكثير من رجال الفقه : رجحان كفة السلطة التنفيذية في كثير من الأنظمة حالياً، وانتشار مظاهر النظام الرئاسي في الأنظمة المختلفة، وتطبيق كثير من الأنظمة لذلك النظام، فرغم اختلاف الآراء الفقهية حول النظام الرئاسي، فإن الواقع يؤكد أنه أخذ في الانتشار في الوقت الحاضر في دول العالم، وخاصة في قارتي أمريكا الجنوبية وأفريقيا^(٢) . وبالنسبة لأوروبا فيكفي أن نذكر ذلك الانقلاب - كما يسميه البعض كذلك - الذي أحدثه دستور (١٩٥٨) في فرنسا من حيث تقويته لمنصب الرئاسة وللسلطة التنفيذية بصفة عامة .

(١) راجع دوفرجيه - النظم السياسية والقانون الدستوري ١٩٦٦ - المرجع السابق .

(٢) راجع الإحصائية التي أوردها الدكتور حميد الساعدي عن انتشار النظام الرئاسي وذلك في رسالته للدكتوراه - الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي ١٩٨١ - ص ٣٩ هامش (٤٩) .

أما بالنسبة لما أثيرناه - من قبل - من رجحان كفة إحدى السلطتين التشريعية والتنفيذية في معظم أنظمة الحكم، بحيث تكاد الأوضاع تعود مرة أخرى إلى نظام تركيز معظم السلطات في يد هيئة واحدة، فمن أمثلة ذلك : أن دستور ١٨٧٥ الفرنسي كان يأخذ بالنظام البرلماني والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن السلطة التنفيذية كانت خاضعة للسلطة التشريعية، وانقلب النظام في الواقع إلى حكومة جمعية^(١) وحدث ما يشابه ذلك في عهد الجمهورية الرابعة في فرنسا .

أما في تركيا ، فقد حدث عكس ذلك ، ففي عهد اتاتورك ورغم أن دستور تركيا عام ١٩٢٤ قد أخذ بالنظام الديمقراطي وبنظام حكومة الجمعية النيابية، إلا أن السلطة التنفيذية كانت هي السلطة المسيطرة وكان البرلمان تابعاً لها^(٢) وتحليل معظم الأنظمة التي تنتسب إلى الديمقراطية النيابية، يوضح أنها من الناحية العملية :

- إما أنظمة تتركز فيها السلطة في الواقع في يد الحاكم أو السلطة التنفيذية (كما هو الحال في معظم الدول الحديثة العهد بالاستقلال)، وبذلك تصبح السلطة التشريعية أو البرلمانات واجهة أو ستاراً للإيجاء بديمقراطية تلك النظم .

- أو أنظمة الديمقراطية الشعبية، وهي تطبق وجهة النظر الماركسية التي تقول : إن وحدة الشعب تتطلب وحدة السلطة . (وقد شذت يوغسلافيا عن الأخذ بذلك - إلى حد كبير - كما يظهر ذلك اتجاه دستورها عام ١٩٦٩م في الفصلين الثالث عشر والسابع عشر) .

- أو أنظمة رغم تسميتها بالأنظمة البرلمانية، إلا أن السلطة التشريعية تغلب فيها على السلطة التنفيذية، وتكون بذلك أقرب ما تكون إلى نظام حكومة الجمعية، وفي ذلك يقول «كاريه دي ملبرج» : إن التطبيق العملي للنظام البرلماني يؤدي دائماً إلى جعل البرلمان سيد الموقف في الدولة، وتكون له السيطرة والغلبة على السلطة التنفيذية، بحيث يقترب النظام البرلماني من نظام حكومة الجمعية، ويرى «دي ملبرج» إنه «لا يصح الكلام عن مبدأ الفصل، في النظام البرلماني، طالما أن التطبيق العملي له ينتهي إلى النتيجة سالفة الذكر، وهي القضاء على المبدأ»^(٣) .

- أو أنظمة رغم تسميتها بالأنظمة الرئاسية، إلا أنه كثيراً ما ينتهي الأمر فيها إلى ما يشبه الحكم الدكتاتوري أو القريب من الدكتاتورية وهي دكتاتورية رئيس الدولة .

(١) راجع دكتور ثروت بدوي - النظم السياسية - مرجع سابق - ص ٢٩٥ .

(٢) راجع دكتور عبدالحمد متولي - أزمة الأنظمة الديمقراطية ١٩٦٤ ص ٢٨٦ .

(٣) راجع الدكتور محمد كامل ليلة - النظم السياسية - المرجع السابق ص ٦٥٤ .

- أو أنظمة رئاسية أيضا، وهي طبقا للمعيار التقليدي ترجح فيها كفة السلطة التنفيذية ورئيسها، إلى حد كبير، حتى لقد أدى الأمر إلى ما يمكن أن نسميه بـ(هيمنة الرئيس) على الحياة السياسية في الدولة. وإذا أخذنا النظام الرئاسي الأمريكي (أو الطبعة الأصلية . . . للأنظمة الرئاسية) كمثال، فإننا نجد تزايد أهمية دور رئيس الولايات المتحدة الأمريكية تزايداً عظيماً، بحيث أصبحت الرئاسة - كما يقول «أندريه هوريو» - تلعب إلى حد بعيد دور المحرك في الحياة السياسية الأمريكية، الأمر الذي دفع الكونغرس غالبا إلى تبني مواقف الرئيس عندما يؤيدها الرأي العام^(١). بل إن الدور التشريعي لرئيس الدولة - في ظل الأنظمة الرئاسية وكما يقول بعض الفقه بحق - في اتساع وتزايد مستمرين، سواء في الظروف العادية أو غير العادية، وذلك كنتيجة لأسباب كثيرة، من أهمها : تزايد الاتجاه الحديث لتقوية السلطة التنفيذية والاستفادة من خبرتها العملية، وتزايد المشكلات المعقدة التي يتعرض لها المجتمع الدولي، وما تتطلبه مواجهة هذه المشاكل من سرعة التقدير وحزمه، وهي صفات قد يفتقر إليها التشريع البرلماني أحيانا^(٢).

- وأخيراً إما أن يكون النظام هو نظام حكومة الجمعية حكومة الجمعية - طبقا للمعيار التقليدي - حيث الأولوية والقيادة للسلطة التشريعية، ويباشر مندوبون من أعضائها مهام السلطة التنفيذية. ويمثل الفقه لذلك عادة بالنظام السائد في سويسرا، إلا أن الواقع قد أثبت عكس ذلك، فالحكومة هناك قد أصبح لها الكفة الراجحة^(٣).

المطلب الثاني

(المعيار المقترح للتمييز بين صور النظام النيابي)

سلطات رئيس الدولة

وإذا كنا قد أوضحنا فيما تقدم مدى تهاوي تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، كمعيار تقليدي للترقية بين صور النظام النيابي وتقسيمها إلى نظام برلماني، ونظام رئاسي، ونظام حكومة الجمعية النيابية.

وإذا كنا قد بينا انقسام النظام البرلماني إلى تطبيقات (أو أنظمة) مختلفة، وكذلك الأمر بالنسبة للأنظمة الرئاسية.

وإذا كنا قد بينا كذلك - فيما تقدم - التداخل والتزاوج بين كل من الأنظمة البرلمانية والأنظمة

(١) راجع اندريه هوريو - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - المرجع السابق - ص

(٢) راجع دكتور عمر حلمي فهمي - الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ١٩٨٠ ص ٤، ص ٥ .

(٣) راجع في تفصيلات ذلك - الدكتور عبد الحميد متولي - القانون الدستوري - المرجع السابق ص ٢٥٩ .

الرئاسية، بحيث أصبحت جملها أنظمة «برلثاسية» كما سبق أن أسميناها بذلك الاسم .
وإذا كنا قد اوضحنا فيما تقدم رجحان كفة احدى السلطات على غيرها في ظل أنظمة يفترض - بحسب مسمائها وطبقا للمعيار التقليدي - أن يكون الأمر عكس ذلك .
لذلك فإننا نحسب الفقه الدستوري مطالبا بالبحث عن معيار جديد للتمييز بين الأنظمة وخاصة تلك المختلطة أو البرلثاسية - أو على الأقل إعادة اكتشاف المعيار التقليدي اكتشافاً جديداً ورؤيته رؤية جديدة .

وإذا كان التقسيم التقليدي يعتمد في تمييزه بين صور النظام النيابي (وعلى الأخص النظام الرئاسي والنظام البرلماني) على مدى درجة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو رجحان أحدهما، وعلى مدى درجة الفصل المرن أو الجامد بينهما .
فإن الحقيقة - فيما نرى - أن الجوهر الحقيقي الذي ينبغي أن يعتمد عليه هذا التمييز بين النظامين، هو مدى سلطات أو صلاحيات «رئيس الدولة»، في مواجهة صلاحيات السلطة التشريعية، ومدى رجحان كفة رئيس الدولة خاصة (وليس السلطة التنفيذية) أو عدم رجحانها .

بل إن «سلطات رئيس الدولة»، كانت هي البداية الأولى التي أعقبتها تطورات وتطورات حيث كانت تلك السلطات مطلقة ولا شيء إلى جوارها - للشعب أو لممثليه، ثم تطور الأمر إلى محاولة تقييد تلك السلطة - سلطة رئيس الدولة - بعض الشيء لحساب الشعب ممثلاً في برلمانه .
وطبقاً لهذا المحور - محور رئيس الدولة - فلم ينته المطاف بتلك المسيرة الدستورية إلى تقييد سلطة الرئيس لصالح الشعب، بل انتهى نهايات مختلفة طبقاً للمفهوم الذي خلّصت إليه رؤية كل نظام دستوري، واعتبرته صالحاً لبيئتها وطبيعة الشعب بها .

ولذلك فإن المطاف قد انتهى إلى أنظمة تجعل من رمز الدولة (منصب الرئاسة) سلطة شرفية تسود ولا تحكم، وإلى أنظمة تجعل من منصب الرئاسة مركزاً مؤثراً وفعالاً .
وحين نتأمل المسمى التقليدي (الذي استقر في الفقه منذ أمد طويل) لتلك الأنظمة التي تجعل لمنصب الرئاسة تأثيره وفعاليته، وهو مسمى «الأنظمة الرئاسية» نسبة إلى الرئيس، نجد أن المحور الحقيقي لتلك الأنظمة الرئاسية، والذي يجب أن يكون هو المحور الحقيقي للتمييز بين كل من الأنظمة البرلمانية والرئاسية، هذا المحور هو «رئيس الدولة» . وإن جوهر هذا التقسيم هو المدى الذي تذهب إليه سلطات وصلاحيات شاغلة، فالنظام الرئاسي - طبقاً للمعيار التقليدي - هو النظام الذي ترجح فيه كفة رئيس الدولة في ميزان السلطات .

ولذلك يمكن التفرقة - داخل الأنظمة المختلطة أو الأنظمة البرلثاسية - على أساس مدى صلاحيات رئيس الدولة .

وأمامنا المثالان التقليديان للنظام البرلماني والنظام الرئاسي : وهما إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية . ففي إنجلترا نجد أن منصب رئيس الدولة - الملكة - مجرد منصب شرفي ، سلطاته رمزية ، لا تتصف بالفعالية أو التأثير .

بينما في الولايات المتحدة الأمريكية ، نجد مدى أهمية وخطورة واتساع صلاحيات منصب الرئاسة ، وقد أشرنا إلى ذلك فيما سبق .

ويكفي للدلالة على تلك الأهمية والخطورة أن نورد ما ذكره أحد الكتاب الأمريكيين - وهو «كلينتون رويستر» - من أن واضعي الدستور الاتحادي قد اتخذوا خطوة جريئة عندما مزجوا هيئة الملك مع سلطة رئيس الوزراء في وظيفة انتخابية واحدة ، هي وظيفة رئاسة الدولة^(١) بل إن الاستاذ «رويستر» Clinton Rossiter (أستاذ العلوم والنظم السياسية بجامعة كورنيل) يعتبر أن هذا المنصب منصب الرئيس الأميركي هو أخطر سلطة على وجه الأرض^(٢) The Most Important Office on Earth .

وإذا كان المثالان المتقدمان يشيران إلى النموذجين التقليديين للنظام البرلماني والنظام الرئاسي . فإن المقياس الحقيقي الذي ينبغي أن نقيس به أو نحدد على أساسه طبيعة الأنظمة المختلطة أو الأنظمة «الرئاسية» أي التي تجمع بين الخصائص التقليدية لكل من النظام البرلماني والنظام الرئاسي . هذا المقياس هو مدى «سلطة منصب الرئاسة ومدى رجحانها» .

فذلك المقياس - فيما نرى - هو الذي يمكن أن نسترشد به حين نريد أن نحدد طبيعة تلك الأنظمة المختلطة ، وأن نبين مدى اقترابها من جوهر النظام الرئاسي ، أو من جوهر النظام البرلماني أو مدى ابتعادها عن أحدهما .

وبغير ذلك المقياس ، فإننا لن نستطيع إلا أن نعت غالبية الأنظمة المعاصرة ، بأنها أنظمة برلمانية باعتبار أنها تجمع - بدرجات متفاوتة - بين بعض من الخصائص التقليدية لكل من النظامين التقليديين : البرلماني والرئاسي .

وبغير ذلك المقياس ، فإننا لن نستطيع أن نصف دستوراً معيناً - حتى ولو كان الدستور الأمريكي ذاته - بأنه دستور يقيم نظاماً رئاسياً !!

وتفصيل ذلك : أن السائد في الفقه أنه يوصف نظام ما ، بأنه رئاسي ، لأن كفة السلطة

(١) راجع دكتور محمد كامل ليلة - النظم السياسية - المرجع السابق ص ٥٧٠ .

(٢) راجع دكتور أحمد كمال أبو المجد - رئيس الولايات المتحدة الأمريكية - انتخابه وسلطاته - مجلة الحقوق والشرعية إصدار كلية الحقوق - جامعة الكويت - السنة الأولى - العدد الأول - يناير ١٩٧٧ ص ٨١ ، وراجع كتابنا «نائب رئيس الدولة في الأنظمة الدستورية العربية وفي الولايات المتحدة الأمريكية - دراسة مقارنة» .

التنفيذية ترجح فيه، ولأنه لا يقوم على أساس المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ؟

وبناء على ذلك الوصف السائد في الفقه للنظام الرئاسي، فإنه يمكن ترتيب نتيجة خطيرة ألا وهي : أنه لا يصح وصف الدستور الأمريكي بأنه يقيم نظاماً رئاسياً، ذلك لأنه - أي الدستور - يقيم مساواة وتوازناً بين الرئيس (باعتباره صاحب السلطة التنفيذية) والبرلمان (صاحب السلطة التشريعية)، فالدستور الأمريكي لا يقرر رجحاناً لسلطة على أخرى .

هذا من ناحية النصوص الدستورية، أما من الناحية العملية، فإن النظام الأمريكي يعد - في عصرنا الحالي - نظاماً رئاسياً، لأن للرئيس فيه ذلك الرجحان على سلطان البرلمان . وعلى أساس ذلك فالنظام الرئاسي - بصفة عامة - هو الذي يتقرر فيه للرئيس الرجحان في كفة ميزان السلطان^(١) .

وبمفهوم المخالفة، فإن النظام البرلماني هو الذي لا يتقرر فيه ذلك الرجحان لسلطة رئيس الدولة، بل يقوم على التوازن والمساواة بين كل من سلطة رئيس الدولة . . . وسلطة البرلمان . أما بالنسبة لنظام حكومة الجمعية النيابية، فستعتبر كذلك، لأنها تقوم على المزج بين السلطتين، وبالتالي رجحان - بل هيمنة - السلطة التشريعية على سلطات رئاسة الدولة (التي تعد الأخيرة منبثقة منها أصلاً) .

وبالنسبة للنظم المختلطة (البرلمانية) فإنه يتحدد مدى اقترابها أو ابتعادها عن كل من النوعين (الأنظمة البرلمانية والأنظمة الرئاسية) بحسب مدى اقترابها من رجحان سلطان رئيس الدولة واتساع سلطاته، أو العكس . وبذلك يتضح صحة وسلامة هذا المقياس الذي أشرنا إليه منذ البداية وهو «مدى سلطة منصب الرئاسة ومدى رجحانها» .

المبحث الثاني

أركان وخصائص الصور المختلفة للنظام النيابي

طبقاً للتقسيم التقليدي في الفقه فإن صور النظام النيابي تنحصر في النظام البرلماني، والنظام الرئاسي، ونظام حكومة الجمعية النيابية .

ولكل صورة من هذه الصور الثلاث أركان معينة .

وتتشارك هذه الصور جميعاً باعتبارها تنبثق من أصل واحد : هو النظام النيابي في الركن الأساسي لهذا النظام هو وجود برلمان منتخب من الشعب . (بشرطه التي سبق أن أوضحناها) .

(١) راجع أستاذنا الدكتور عبد الحميد متولي - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - ١٩٧٥ - المرجع السابق، وإشارته إلى أن هذا التعريف - الذي أتيته في المتن - للنظام الرئاسي الأمريكي - قد ذكره ثلاثة من كبار أساتذة الفقه الدستوري الفرنسي هم لافريير، وجيزو، وبيرو .

أما بالنسبة للأركان والخصائص التي تختص بها كل صورة من هذه الصور، وتتميز بها عن الصور الأخرى، فهي تدور حول السلطة التنفيذية (من حيث وحدتها أو ثنائيتها، ومن حيث المسؤولية) وحول العلاقات بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية؛ ومدى تعاونهما والتأثير المتبادل بينهما والمساواة أو عدم المساواة بينهما) .

هذان هما المحوران، اللذان يدور على أساسهما التمييز بين صور النظام النيابي المختلفة، والتي تقوم على أساسهما أركان وخصائص كل صورة من تلك الصور. ونتناول تلك الأركان في إيجاز في المطالب التالية :

المطلب الأول

أركان النظام البرلماني^(١)

تتلخص هذه الأركان في :

أولا : ثنائية الجهاز التنفيذي : فالسلطة التنفيذية تتكون من رئيس دولة، ومن وزراء يكونون هيئة جماعية - أو ما يسمى بمجلس الوزراء - أي لا بد من وجود «وزارة» بجانب رئيس الدولة . فالوزارة هي محور أساسي من محاور النظام البرلماني، حتى إن بعض الفقه يطلق على النظام البرلماني نظام الوزارة . ويتميز نظام الوزارة بالوحدة، - أي أن الوزراء - يكونون هيئة جماعية لها إرادتها المستقلة عن إرادة رئيس الدولة وعن إرادة كل وزير، وعليها مسؤوليتها التضامنية أمام البرلمان . ولذلك فإن تلك الهيئة الجماعية لا بد أن يسودها روح الانسجام، مما يرتب أن يكون أعضاؤها - أو أغليبيتهم - من أعضاء البرلمان، أو على وجه الدقة من أعضاء الحزب الفائز بالأغلبية في البرلمان . أو على الأقل أن ترضى عنهم الأغلبية البرلمانية وتعني ثنائية الجهاز التنفيذي : أن تلك الهيئة الجماعية - أو مجلس الوزراء أو الوزارة - ليست تابعا لرئيس الدولة، وإلا ألغى الأمر عندئذ «وحدة الجهاز التنفيذي» كما هو الوضع في ظل النظام الرئاسي - وليس ثنائيته .

ويعني عدم التبعية : أن للوزارة استقلالها في مباشرة اختصاصاتها، ولها سلطاتها، وذلك أنه هي المسؤولة أمام البرلمان، وحيثما تكون المسؤولية تكون السلطة .

وتعني استقلال الوزارة، الفصل بين شخصية رئيس الدولة وشخصية رئيس مجلس الوزراء، أي لا يكون رئيس الدولة هو في ذات الوقت رئيسا لمجلس الوزراء، لأن الجمع بين المنصبين يتعارض مع مبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، ومع استقلال الوزارة، بالإضافة إلى تعارضه

(١) راجع بالنسبة لأركان وخصائص النظام البرلماني - أندريه هويو - القانون الدستوري - المرجع السابق ص ٢٥١ وبالنسبة لبريطانيا ص ٣٩٦ وما بعدها وراجع دكتور عبد الحميد متولي - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - المرجع السابق ص ٢٨٨ - وراجع دكتور ثروت بدوي أنظم السياسة المرجع السابق ص ٢٨٦ وما بعدها، ودكتور كامل ليلة - النظم السياسية - مرجع سابق ص ٦١٢ وما بعدها . وراجع جون ستوارت مل - الحكومة البرلمانية - مرجع سابق - ص ٦٢ وما بعدها .

وتناقضه مع كل من مبدأ المسؤولية السياسية للوزراء، وعدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً، كما سيتضح فيما بعد .

ثانياً : المسؤولية السياسية الجماعية (التضامنية) للوزارة، وعدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً :

ويعني ذلك أن الوزراء بجانب المسؤولية السياسية الفردية لكل منهم عن أعمال وزارته أمام البرلمان، فإن الوزارة - كهيئة جماعية - تعد مسئولة سياسياً مسؤولية تضامنية عن إدارتها لشئون الدولة أو السياسة العامة للحكومة، أمام البرلمان .

ولذلك ينبغي أن تحوز الوزارة ثقة البرلمان، وأن تظل حائزة على تلك الثقة، حتى تستمر في القيام بمهامها. وعلى ذلك فالافتقار بالثقة بأحد الوزراء - من أجل تصرف يتعلق بالسياسة العامة للحكومة - يعد اقتراحاً بالثقة بالوزارة جميعاً. وسحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء يعد سحياً للثقة من الوزارة بأكملها. بحكم المسؤولية التضامنية، وبحكم أن رئيس مجلس الوزراء - في النظام البرلماني - هو رئيس الحزب الفائز في الانتخابات أو حزب الأغلبية في البرلمان، وهو الذي يرشح أو يقترح زملاءه من الوزراء لتشكيل الوزارة .

ويتطلب هذا التضامن بين الوزراء وجوب دفاع كل منهم عن سياسة الوزارة كهيئة واحدة، وكذلك وجوب التصويت في البرلمان مع الوزارة، والتزام الأقلية برأي الأغلبية (وإلا فأمام الوزير الذي لا يوافق على رأي الأغلبية، أمامه باب الاستقالة مفتوحاً)، وكذلك الإلتزام بالامتناع عن عمل كل ما يخرج الوزارة، بالإضافة إلى سرية مداورات الوزارة أو مجلس الوزراء^(١) .

وتعد المسؤولية الجماعية التضامنية جوهر النظام البرلماني، فهي كما يقول الفقهاء : توجد حيث يوجد النظام البرلماني، ويوجد النظام البرلماني حين توجد. ولذلك فيكفي أن يقررها الدستور حتى يكون النظام برلمانياً^(٢) .

ولا يكفي - في ظل التطبيقات المختلفة للنظام البرلماني - أن تحوز الوزارة ثقة رئيس الدولة أو أن تكون مسئولة أمامه، بل يجب أن تكون مسئولة مسؤولية تضامنية أمام البرلمان .

أما رئيس الدولة - في ظل النظام البرلماني - فهو غير مسئول سياسياً أمام البرلمان، ذلك أن سلطاته الدستورية لا يمارسها بنفسه، بل بواسطة وزرائه، أي أن اختصاصات رئيس الدولة - غير المسئول سياسياً - تنتقل إلى الوزراء (الذين تقع عليهم المسؤولية السياسية) .

(١) راجع الدكتور كامل ليلة - النظم السياسية - المرجع السابق ص ٦٢٥ .

(٢) راجع دكتور عبد الحميد متولي - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - المرجع السابق ص ٢٨٧ وانظر دكتور ثروت بدوي النظم السياسية - المرجع السابق ص ٢٩٠ وإشارته إلى رأي دوفرجية - القانون الدستوري والنظم السياسية الجزء الأول ص ١٩١، ورأي لافايرير - القانون الدستوري ١٩٤٧ - المرجع السابق ص ٢٧٧، ٧٧٩ بشأن اعتبار المسؤولية التضامنية جوهرًا للنظام البرلماني .

وعلى أساس ذلك ، فإن رئيس الدولة لا يعمل منفرداً ، أي أن قراراته لا بد أن تحمل توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص الذي يسأل سياسياً عن تلك القرارات . وبذلك تنتقل السلطة الفعلية إلى الوزراء وتصبح سلطات رئيس الدولة مع ما يقرره الدستور لرئيس الدولة من سلطات فردية يمارسها بأوامر ملكية أو أميرية ولا يتناقض مع ما تقدم بتعيين الوزراء وعزلهم ذلك أن تلك السلطة تعد سلطة دستورية ، إذ أن رئيس الدولة ليس حراً - من الناحية الفعلية - في اختيار من يراه لرئاسة الوزارة (ويقوم الأخير بترشيح الوزراء) بل أن رئيس الدولة مقيد في ظل الأحزاب باختيار رئيس الحزب الفائز .

كما لا يتناقض مع اعتبار رئيس الدولة ذا سلطات دستورية في ظل النظام البرلماني ، قيامه بحل البرلمان (حلاً رئاسياً) . ذلك أن رئيس الدولة لا يستطيع - من الناحية العملية - الإقدام على تلك الخطوة دون أن يحسب حساب الأغلبية البرلمانية وقوتها ، وفوزها في الانتخابات الجديدة التي تعقب حل البرلمان .

ولكن هل يعني كل ما تقدم انتفاء أي تدخل لرئيس الدولة في شئون الحكم ؟

من الناحية العملية ، فلا يمكن إغفال كل دور لرئيس الدولة في ذلك المجال ، بل إن إتجاهها قوياً في الفقه يقرر أن النظام البرلماني لا يتنافى مع إشترك رئيس الدولة اشتراكاً فعلياً في إدارة شئون الحكم - بواسطة الوزارة ، شريطة قبولها ذلك التدخل ، وتحملها لمسؤوليته ، ودفاعها عنه - وأن تُنسب الأعمال الناتجة من هذا الاشتراك للوزارة لا لرئيس الدولة^(١) .

ثالثاً : العلاقات بين السلطين :

ويتصف النظام البرلماني بوجود ما يسمى بالفصل المرن بين السلطين التشريعية والتنفيذية ، الذي يتمثل في قيام علاقات تتسم بالتوازن والتعاون والتأثير (أو الرقابة) المتبادل بين السلطين .

أما بالنسبة للتعاون فيتمثل في اشتراك السلطة التنفيذية في العملية التشريعية بإقتراح القوانين ، وحق التصديق على القوانين ، وحق دخول الوزراء للبرلمان ، والاشتراك في مناقشاته ، بل عضوية الوزراء في البرلمان . . . الخ . ويتمثل من جهة أخرى في موافقة البرلمان على الميزانية والاقتراحات برغبات التي يشارك بها أعضاء البرلمان السلطة التنفيذية في بعض مهماتها .

أما التأثير المتبادل أو الرقابة المتبادلة الذي يؤدي إلى التوازن بين السلطين ، بحيث لا تتحكم إحدهما في الأخرى ، وتُخضعها لها . فيتمثل في حق حل البرلمان كسلاح في يد السلطة التنفيذية ، بالإضافة إلى بعض الأمور الأخرى كحق دعوة البرلمان للانعقاد وفض دورات الانعقاد وتأجيل جلسات البرلمان .

(١) راجع رأي الدكتور عبد الحميد متولي - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - مرجع سابق ص ٢٦٦ ، ٢٩٧ وهو ذات رأي أيزمان وهو ما يراه كذلك «أوربان» وقني Orban - Wigny من أساتذة الفقه الدستوري في بلجيكا (هامش / ٢) بذات الصحيفة .

ويتمثل - من جهة أخرى - في حق تقرير المسؤولية الوزارية عن طريق طرح الثقة بالوزارة، ومن ثم إجبارها على الاستقالة. بالإضافة إلى وسائل الرقابة السياسية الأخرى مثل الأسئلة البرلمانية، والاستجوابات، وتكوين لجان برلمانية للتحقيق، وطرح موضوعات عامة للمناقشة. وبذلك يمكن ضمان التأثير المتبادل، أو التفاعل المتبادل بين السلطتين.

هذه هي الأركان والخصائص التقليدية للنظام البرلماني، وقد سبق أن أشرنا فيما تقدم إلى التطورات الكبيرة، التي لحقت التطبيقات العملية لذلك النظام بشكل أدى إلى ابتعادها عن جوهر تلك الأركان إلى حد ما، كما أدى إلى تطعيم تلك التطبيقات ببعض مظاهر الأنظمة الرئاسية.

المطلب الثاني

أركان وخصائص النظام الرئاسي^(١)

يختلف النظام الرئاسي من حيث أركانه وخصائصه - التقليدية - عن النظام البرلماني، ويتضح هذا الاختلاف بين النظامين، من استعراضنا لأركان وخصائص النظام الرئاسي على الوجه التالي :

أولا : وحدة الجهاز التنفيذي :

المحور الرئيس للنظام الرئاسي هو رئيس الدولة، ومن هنا يستمد النظام اسمه. ف رئيس الدولة هو رئيس السلطة التنفيذية، وهو صاحب تلك السلطة يباشرها بنفسه وبمساعدة رؤوسه.

وإذا كان خير مثال للنظام البرلماني التقليدي هو إنجلترا، فإنه ما أن يذكر النظام الرئاسي حتى تذكر الولايات المتحدة الأمريكية، باعتبارها الوطن الأم لهذا النظام. على أن الجدير بالذكر أنه إذا كان قد حدث تطور في النظام البرلماني - من الناحية العملية حتى في إنجلترا - فإنه قد حدث تطور كبير نتيجة لما جرى عليه العمل في ظل الدستور الأمريكي.

فالدستور الأمريكي يقيم نظاماً يتميز بالمساواة بين السلطات وعدم رجحان إحداها على الأخرى، ولذلك فهو - أي الدستور كما أشرنا من قبل - لا يقيم نظاماً رئاسياً (الهم إلا إذا كانت

(١). راجع بالنسبة للنظام الرئاسي - دكتور عبدالحمد متولي - القانون الدستوري - المرجع السابق ص ٢٧٩ وما بعدها، (وبالنسبة للنظام الأمريكي ص ٢٤٦ وما بعدها) وراجع دكتور ثروت بدوي - النظم السياسية - المرجع السابق ص ٢٩٦ وما بعدها، وراجع دكتور كامل ليلة - النظم السياسية - المرجع السابق ص ٥٦٧ وراجع اندريه هوريو - المرجع السابق ص ٢٤٠ (وبالنسبة للنظام الأمريكي راجع ص ٥٦٨ وما بعدها). راجع دكتور كمال أبو المجد - رئيس الولايات المتحدة الأمريكية - انتخابه وسلطاته - مرجع سابق - اندريه هوريو - القانون الدستوري والأنظمة السياسية ص ٤٧٥ وما بعدها، هارولد زنيك نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة - ترجمة محمد صبيحي - مطبعة المعرفة - وراجع البرت ساي - أسس الحكم في أمريكا - ترجمة محمد محمد فرج - مكتبة غريب - وراجع هاملتن - مادسن - جاي - الدولة الاتحادية أسسها ودستورها - ترجمة جمال محمد أحمد ١٩٥٩ - مكتبة الحياة بيروت.

علة نعتة بالتراسية : أنه يقيم فصلا شبه تام بين السلطتين التشريعية والتنفيذية) .
إلا أن جريان العمل في ظل هذا الدستور، هو الذي أدى إلى رجحان كفة رئيس الدولة،
وبالتالي إلى إعتبار النظام الأمريكي نظاما رئاسيا .

رئيس الدولة إذاً - في ظل النظام الرئاسي - هو رئيس السلطة التنفيذية، وليس إلى جواره
مجلس للوزراء - أي هيئة جماعية لها إرادتها المستقلة - وليس إلى جواره «وزراء» بالمعنى المعروف في
ظل النظام البرلماني .

ف رئيس الدولة يباشر صلاحيات السلطة التنفيذية ومهامها بنفسه، وله أن يعين مساعدين أو
«سكرتيرين» يقومون بتنفيذ إرادته في مجالات السلطة التنفيذية المختلفة . وهم يتبعون الرئيس
ويخضعون له خضوعا تاما، وينفذون سياسته، التي يستقل الرئيس بوضعها . وهم إذا كانوا
يقومون بتقديم المشورة للرئيس، إلا أنه ليس ملزما باتباع آرائهم . ذلك أنه هو المسؤول الأول عن
السلطة التنفيذية .

وكما أن له حق تعيين هؤلاء «السكرتيرين»، فله حق إقالتهم، وإذا كان الدستور الأمريكي
ينص على موافقة مجلس الشيوخ بالنسبة لتعيين رئيس الدولة لكبار الموظفين، فإن العمل قد جرى
على الموافقة على ما يقرره الرئيس في هذا الشأن، أي كأن الرئيس يستقل بتعيين كبار الموظفين .

فلا توجد إذا ثنائية في الجهاز التنفيذي، وبالتالي لا توجد هيئة جماعية (مجلس وزراء) أو
مسئولية جماعية تضامنية، لعدم وجود تلك الهيئة الجماعية، ومسئولية كل «سكرتير» من
السكرتيرين تقتصر فحسب على مسؤوليته أمام رئيس الدولة .

ثانيا : العلاقات بين السلطتين :

الأصل في النظام الرئاسي : أن يكون هناك فصل شبه تام بين السلطتين التشريعية
والتنفيذية، فكل منها تمارس اختصاصاتها التي نص عليها الدستور، دون أن تتدخل في
اختصاصات السلطة الأخرى، أو تشترك معها - بمعنى التداخل في الاختصاصات والتعاون بين
السلطتين - ودون أن تملك كل منها وسائل للتأثير أو الرقابة على السلطة الأخرى .

ذلك أنه كما أن البرلمان منتخب من الشعب، فإن رئيس الدولة هو الآخر منتخب من
الشعب (بطريقة أو بأخرى)، فهما في مركزين متساويين، ولا يمكن لأي منهما أن يدّعي أنه يمثل -
وحده الشعب . وعلى ذلك فما عليها إلا أن يباشر كل منها اختصاصاته وصلاحياته كما نص عليها
الدستور، دون تدخل في اختصاصات السلطة الأخرى .

وعلى ذلك، فطبقا لأصول النظام الرئاسي، لا تملك السلطة التنفيذية حل البرلمان، ولا
دعوة البرلمان للانعقاد أو فسخ دورة الانعقاد أو تأجيل جلساته، أو اشتراك السكرتيرين (الوزراء)

في عضويته، أو حتى حضور جلسات البرلمان بصفتهم هذه .

ولا تملك السلطة التنفيذية أن تشترك في عملية اقتراح القوانين، كما هو الحال في ظل النظام البرلماني .

ومن ناحية أخرى، فلا يملك البرلمان مساءلة رئيس الدولة، ولا «السكرتيرين» مساءلة سياسية فلا يستطيع توجيه أسئلة برلمانية أو استجوابات أو سحب الثقة من «السكرتيرين» أو تقرير المسؤولية السياسية لتلك السلطة التنفيذية .

ولا شك أن المتأمل في تلك الأمور السابقة، يجد أنه لا يمكن أن تسير حركة الحياة السياسية في دولة ما بتلك الحوائط «الإسمتية» التي تقام بين كل سلطة أخرى، وكأن كل سلطة دولة مستقلة، ومعادية للسلطة الأخرى !!
ولذلك فإن ما جرى عليه العمل - أنه توجد «قنوات اتصال» وتعاون بين السلطتين، بحيث يؤدي إلى هدم هذا الفصل شبه التام - وغير العملي في ذات الوقت - بين السلطتين .

وهذا ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أن للرئيس لا يلحق برسائله السنوية للبرلمان اقتراحاته أو أفكاره بشأن القوانين التي يرغب في أن يضعها البرلمان . (ويمكن أن يتوصل إلى ذلك بواسطة أعضاء حزبه في البرلمان). وللرئيس - طبقاً للدستور - حق اعتراض توقيفي بالنسبة للقوانين التي يوافق عليها الكونجرس، ولا يوافق الرئيس عليها والبرلمان أن يتغلب على الاعتراض بأغلبية معينة . كما أن للرئيس من خلال ما جرى عليه العمل من إرسال السكرتير الخاص بالشؤون المالية (وزير المالية) تقريراً للبرلمان عن الحالة المالية، للرئيس - وللسلطة التنفيذية - بواسطة ذلك الأمر أن تعرض على البرلمان تصورها للميزانية المالية للدولة .
وأصبح للبرلمان - من خلال «اللجان البرلمانية» - التي لم ينص عليها الدستور - أصبح له أن يناقش ما يرى مناقشته من أمور الدولة، عن طريق إداء كبار الموظفين - السكرتيرين - بشهادتهم - بمعلوماتهم أمام تلك اللجان .
ولكن ما جرى عليه العمل أدى إلى رجحان كفة رئيس الدولة، واتساع سلطاته، وهذه هي الخصيصة الأساسية للنظام الرئاسي .

المطلب الثالث

أركان وخصائص حكومة الجمعية النيابية^(١)

يقوم نظام حكومة الجمعية على اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية، ذلك أن البرلمان هو «السيد»، وهو صاحب السلطة، وهو المهيمن على توجيه كافة الأمور في الدولة .

(١) راجع بالنسبة لحكومة الجمعية النيابية - الدكتور عبدالحمد متولي - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - والمرجع السابق ص ٢٣٥ (وبالنسبة للنظام السويدي راجع ص ٢٣٦ وما بعدها) وراجع بيردو - مطول العلوم السياسية - ١٩٥٠ - الجزء الرابع ص ٣١٩ ولا فاريير - القانون الدستوري ١٩٤٧ - ص ٣١٩ وراجع كتاب كامل ليلة - النظم السياسية المرجع السابق ص ٦٦٩ وما بعدها وراجع أندريه هوريو - القانون الدستوري والأنظمة السياسية - مرجع سابق ص ٢٥٣، ٥٢٤ .

إلا أنه لما كانت هناك استحالة - أو صعوبة عملية - في أن يمارس البرلمان جميع المهام التي تقوم بها - عادة السلطة التنفيذية في الأنظمة الأخرى. فإنه أي البرلمان - يندب بعض أعضائه، أو يعهد إلى أفراد يختارهم بالقيام بتلك المهام (مهام السلطة التنفيذية) تحت إشرافه وتوجيهاته، ويكون هؤلاء الأفراد مسئولين أمامه. ويختار البرلمان من بينهم رئيساً لهم (قد يسمى رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو غير ذلك) يكون مسؤولاً أمامه - أي أمام البرلمان - وللبرلمان حق عزله.

والمثال الذي يضره الفقه لنظام حكومة الجمعية النيابية هو النظام السويسري، غير أنه من الملاحظ أنه قد حدثت تطورات - من الناحية العملية - غيرت بعض الملامح التقليدية الأصلية لنظام حكومة الجمعية النيابية، كما هو مطبق الآن في سويسرا.

المبحث الثالث

مظاهر الجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي في الدستور الكويتي

يجمع الدستور الكويتي - شأنه شأن غالبية الدساتير حالياً - بين مظاهر متعددة لكل من النظامين البرلماني والرئاسي. ونقسم هذا المبحث إلى ثلاث مطالب نتحدث في أولها عن مظاهر النظام البرلماني في الدستور الكويتي ونتحدث في ثانيها عن مظاهر النظام الرئاسي في ذلك الدستور، ونتحدث في المطلب الثالث عن مدى انتساب الدستور الكويتي لكل من النظامين البرلماني والرئاسي.

المطلب الأول

مظاهر النظام البرلماني في الدستور الكويتي

الدستور الكويتي باعتباره دستور دولة ملكية (إمارة وراثية) فإنه يأخذ بمظاهر عديدة من النظام البرلماني، ولكن ذلك لم يمنع من الأخذ فيه ببعض مظاهر النظام الرئاسي. وبالنسبة لهوية النظام الذي أقامه الدستور الكويتي، فليست المشكلة - فيما نرى - أن نثبت انتمائه - أصلاً - إلى النظام البرلماني، أو تعداد المظاهر التي تدل على ذلك. فدساتير الدول الملكية يفترض فيها - أصلاً - أن تأخذ بالأسس الرئيسة للنظام البرلماني. - ولقد نبه الدستور بنص صريح فيه إلى قيامه على أساس هام من أسس النظام البرلماني، وذلك حين نص في المادة ٥٠ على أنه «يقوم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقاً لأحكام الدستور».

فهذا النص يقرر ركنا أساسيا - بل الركن الأساسي - للنظام البرلماني، وهو الفصل المرن

بين السلطات، ذلك الفصل الذي يقوم على التعاون والتوازن والرقابة التبادلية بينها وعدم رجحان إحداها على الأخرى .

- وأكدت المواد الأخرى بعد ذلك أركاناً وخصائص للنظام البرلماني، فرتبته الدولة غير مسؤول (المادة ٥٤) وهو يمارس سلطاته بواسطة وزرائه (المادة ٥٥)، ويوجد مجلس للوزراء ورئيس للمجلس. مما يؤكد ثنائية الجهاز التنفيذي (المادة ٥٦) .

- وطبقاً لقواعد النظام البرلماني، فإن الوزراء يعينون - أو جانباً منهم - من أعضاء البرلمان (المادة ٥٦) .

- واقتباساً من أصول النظام البرلماني - إلى حد ما - فإنه يعاد تشكيل الوزارة عند بدء كل فصل تشريعي لمجلس الأمة. ذلك لأن الأصل - طبقاً للنظام البرلماني - أن يتولى الحزب الفائز في الانتخابات تشكيل الوزارة من أعضائه، إلا أن عدم قيام أحزاب سياسية في الكويت، قد حمل المشرع الدستوري إلى تقرير هذا الحكم وهو إعادة تشكيل الوزارة، عند بدء كل فصل تشريعي وذلك حتى يمكن تحقيق الانسجام أو عدم الاصطدام على الأقل - بينها وبين الاتجاهات الجديدة الفائزة في انتخابات مجلس الأمة، وهو ما يعطي الفرصة لرئيس الدولة - في إجراء ما يراه من تعديلات في التشكيل الوزاري .

ومثال آخر لمسايرة بعض أصول النظام البرلماني، وهو تقدم الوزارة فور تشكيلها ببرنامجهما لمجلس الأمة. ولأن الأمر طبقاً للنظام البرلماني، يتطلب حصول ذلك البرنامج على ثقة البرلمان، إلا أن المشرع الدستوري الكويتي توقف عند حد «مظهري أو رمزي» للنظام البرلماني، وهو مجرد تقديم الحكومة فور تشكيلها ببرنامجهما للمجلس. وليس للمجلس - مجلس الأمة - إزاء هذا البرنامج إلا إبداء ما يراه من ملاحظات بصده (المادة ٩٨) ونجد روح الفصل المرن بين السلطتين (التشريعية والتنفيذية) متمثلة في التعاون بين السلطتين وذلك باشتراك السلطة التنفيذية في بعض مراحل العملية التشريعية (حق اقتراح القوانين والتصديق عليها) (المادة ٦٥) أو إصدار المراسيم بقوانين (المادة ٧١) وكذلك باشتراك السلطة التشريعية في بعض الأمور الخاصة بالسلطة التنفيذية، كوضع بعض المعاهدات بقوانين (المادة ٧٠) .

- كما تتمثل ذلك الفصل المرن بين السلطتين - من جانب آخر - في تلك الرقابة التبادلية، أو وسائل التأثير المتبادل بين السلطتين. وقوام ذلك - في ظل النظام البرلماني - هو تقرير حق الحكومة في حل البرلمان، (بالإضافة إلى مظاهر أخرى أو وسائل أخرى للرقابة)، وتقرير حق البرلمان في طرح الثقة بالوزارة (كنهاية لوسائل متعددة) .

أما بالنسبة لحق الحل، فقد قرره الدستور الكويتي - طبقاً للمادة (١٠٧) - كما أن للأمر أن يؤجل اجتماعات مجلس الأمة (١٠٦) ويدعو المجلس لأدوار الانعقاد العادية وغير العادية

ويفضها (المواد ٨٦، ٨٩). بالإضافة إلى أن الوزراء يعدون أعضاء في مجلس الأمة بحكم مناصبهم (المادة ٨٠). وطبقاً للمادة ١١٦ يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الأمة كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يريدون من كبار الموظفين أو ينيبهم عنهم. ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها.

أما بالنسبة لوسائل الرقابة والتأثير من جانب المجلس تجاه الحكومة : وقوامها تقرير حق المجلس في طرح الثقة بالوزارة، فنجد أن الدستور لم يصل إلى هذا الحد - صراحة - وهو تقرير حق المجلس في طرح الثقة بالوزارة - أي برئيسها - ومن ثم إمكان سحب الثقة وإجباره على الاستقالة. بل قرر الدستور إجراء يختلف بعض الشيء عن إجراء سحب الثقة إلا أنه قد يؤدي في النهاية إلى ذات النتيجة. وهو الإجراء الذي نصت عليه المادة ١٠٢، التي تقرر أنه إذا رأى مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها - في المادة ١٠١ بعد استجواب - عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى رئيس الدولة، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة أو أن يحل المجلس. وفي حالة الحل، إذا قرر المجلس الحديّد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكل وزارة جديدة.

- وإذا كان الدستور الكويتي لم يقرر صراحة طرح الثقة بالوزارة بأكملها ورئيسها، إلا أنه قد قرر حق المجلس في تقرير عدم الثقة بالوزارة كل على حدة، (المادة ١٠٥) كما قرر وسائل الرقابة السياسية المعروفة في النظام البرلماني مثل السؤال (المادة ٩٩) واستجواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء (المادة ١٠٠) وطرح موضوعات للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه (المادة ١١٢) وتآليف لجان تحقيق برلمانية (المادة ١١٤).

ويتضح مما سبق أن الدستور لم يساير - بصورة كاملة - مقتضيات النظام البرلماني التي تقرر حق البرلمان في سحب الثقة من الوزارة بأكملها. وهذا ما نلاحظه كذلك من أن الدستور لم يذكر تعبير «المسئولية التضامنية للوزراء» اللهم إلا أمام الأمير حيث تنص المادة ١٥٨ على أن «رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته».

أما بالنسبة لتلك المسئولية - مسئولية الوزارة - التضامنية - أمام البرلمان فلم يقرها الدستور الكويتي، وأخذ بدلاً منها بنظام عدم التعاون واكتفى في هذا الصدد بتقرير المسئولية الفردية لكل وزير عن أعمال وزارته أمام مجلس الأمة. وذلك طبقاً لنص المادة ١٠١ التي تقرر «كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته».

كما أنه إذا كان الوزير يسأل مسئولية تضامنية أمام الأمير عن دوره في السياسة العامة للوزارة

بأكملها، فإنه لا يمكن مساءلته بهذه الصورة أمام مجلس الأمة، فمستوليته أمام مجلس الأمة تقتصر على المسؤولية الفردية عن أعمال وزارته طبقاً للمادة ١٠١. تلك هي أهم أصول النظام البرلماني التي أخذ الدستور بمعظمها، وسائر بعضها، وابتعد - إلى حد ما - عن بعضها الآخر.

المطلب الثاني

مظاهر النظام الرئاسي في الدستور الكويتي

يأخذ الدستور الكويتي بكثير من مظاهر الأنظمة الرئاسية، وأهم تلك المظاهر - كما سبق أن بينا - هو الدور الفعال والمؤثر لرئيس الدولة.

مدى دور رئيس الدولة في النظام البرلماني :

لرئيس الدولة - في النظام البرلماني التقليدي - دور يعبر عنه غالبية الفقه : بأنه يتلخص في أن رئيس الدولة «يسود ولا يحكم»، وفي الأنظمة البرلمانية المتطورة يمارس - الرئيس - بعضاً من السلطات إلى حد ما، ذلك أنه لا يتناقض مع النظام البرلماني - كما سبق أن بينا - أن يمارس رئيس الدولة جانباً من السلطات في إدارة شؤون الحكم، مع مراعاة مع سبق أن بيناه من شروط أهمها ضرورة تحمل الوزارة لمسئولية تلك الأعمال، وكأنها صادرة منها، كما يقول إزمن وغيره من الفقهاء^(١).

وقد قام بعض الفقه بتنفيذ^(٢) الآراء التقليدية القائلة بسلبية دور رئيس الدولة في النظام البرلماني، وبخطأ القول بأنه «يسود ولا يحكم»، وباعتبار أن ذلك كان مرتبطاً بظروف تاريخية معينة وانقضت تلك الظروف ومعها ذلك القول «السيادة» أصلاً إنما هي للأمة، وإنه ليس من المعقول أن تكون مهمة رئيس الدولة - في الأنظمة البرلمانية - مجرد التوقيع بطريقة «أوتوماتيكية» آلية على وثائق أو قرارات قد تظهر مخالفتها لضميره أو لليمين الدستورية التي أداها باحترام الدستور والقوانين^(٣).

ولا يتناقض ما نقرره هنا (من أن وجود دور فعال لرئيس الدولة في تطبيقات النظام البرلماني، لا يتناقض وجود ذلك الدور مع أصول النظام البرلماني ومع تطور تلك الأصول)، لا يتناقض قولنا

(١) انظر رأي إزمن حيث يقرر أن النظام البرلماني لا يتناقض مع الرأي القائل بأن لرئيس الدولة أن يشترك اشتراكاً فعلياً في إدارة شؤون الحكم، بل وإن له الحق في أن تكون له آراء أو سياسة خاصة يعمل على تنفيذها. ولكن مع مراعاة تحمل الوزارة لمسئولية ذلك التدخل وتغطيتها ذاتياً لنشاط رئيس الدولة - وراجع أيضاً آراء الفقيهين البلجيكيين «أوربان وقيني» القانون الدستوري - الجزء الثاني ص ٥٧١ راجع في ذلك هامش رقم ٢٦ فيما سبق.

(٢) انظر في تفصيلات ذلك أستاذنا الدكتور عبدالحمد متولي - القانون الدستوري والأنظمة السياسية طبعة ١٩٧٤ وما بعدها الوسيط في القانون الدستوري ص ٢٦٥، ص ٢٦٩.

(٣) انظر في ذلك رأي قيني - القانون الدستوري - الجزء الثاني - المرجع السابق ص ٥٧٢.

بذلك، مع ما سبق أن قررناه - بشأن النظام الرئاسي - من «رجحان دور سلطات رئيس الدولة فيه». فغني عن البيان أن ثمة فارقاً بين «وجود دور» لرئيس الدولة - بمعنى عدم سلبية دوره - في ظل النظام البرلماني، وبين «رجحان» هذا الدور في ظل الأنظمة الرئاسية .

فوجود دور لرئيس الدولة - في ظل النظام البرلماني - أمر مطلوب وبدهي من الناحية العملية، أو كما يقول «بيردو» «إن جوهر النظام البرلماني هو التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، وأنه توازن بين برلمان ورئيس دولة ووزارة». وهو - أي «بيردو» - يعرف النظام البرلماني بأنه «النظام الذي توكل فيه إدارة شؤون البلاد إلى يد البرلمان ورئيس الدولة وذلك عن طريق (أو بواسطة) وزارة مسئولة امام البرلمان»^(١).

مدى دور رئيس الدولة في النظام الدستوري الكويتي

- حدد الدستور الكويتي صلاحيات كثيرة لرئيس الدولة . كيلا يقتصر دوره على مجرد السلطات الشرفية أو الرمزية - كما هو الأمر في التعريف التقليدي للنظام البرلماني التقليدي .
- ولا يقتصر الأمر كذلك على وجود دور غير سلبي - لرئيس الدولة، يتمثل في إشرافه في إدارة شؤون الحكم وتولييه سلطاته بواسطة وزرائه، وتحملهم لمسؤولية ذلك الاشتراك، وباعتبار أن هذا الاشتراك في الحكم - من جانب رئيس الدولة - إنما يُنسب إلى الوزراء لا إلى رئيس الدولة .
 - بل إن الأمر يتجاوز ذلك النطاق إلى وجود سلطات مؤثرة وخطيرة لرئيس الدولة، مما نجد مثلها في الأنظمة الرئاسية، وما يؤدي - في ظل تلك السلطات - إلى رجحان دور رئيس الدولة (وبالتالي السلطة التنفيذية) إلى حد ما وهذا ما سنلاحظه جلياً عند استعراض مظاهر النظام الرئاسي .

فإذا كان لرئيس الدولة أن يستقل بتعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء وعزلهم - في ظل النظام البرلماني - فإن إرادته مقيدة - عملياً - بنتائج الانتخابات في ظل نظام الأحزاب السياسية وتنافسها، والذي يعدُّ عماد النظام البرلماني .

أما بالنسبة لرئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية، فرئيس الدولة حر - نظرياً وعملياً - في اختيار مساعديه أو سكرتيري الدولة (أو الوزراء) . ففي ظل غيبة نظام الأحزاب السياسية في الكويت فإن للأمر حرية واسعة (مماثلة لحرية رئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية) في اختيار معاونيه (السكرتيرين أو الوزراء) في الأنظمة الرئاسية . وطبقاً للمادة ٥٦ فإن الأمير يعين رئيس

(١) راجع في ذلك الدكتور عبد الحميد متولي المرجع السابق ص ٣٢٦، ٣٣٠ هامش وإشارته لرأي بيردو وفي مؤلفه القانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٥٩ ص ١٢٥ و ١٢٢ .

مجلس الوزراء ويعفيه من منصبه، كما يعين الوزراء ويعفيهم بناء على ترشيح من رئيس مجلس الوزراء. كما يختص رئيس الدولة بتقدير عدد الوزراء الذين يتم تعيينهم من أعضاء البرلمان، وفي ذلك - كما قلنا - ابتعاد عن النظام البرلماني وتوسيع لسلطات رئيس الدولة .

- أما بالنسبة لمسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء أمام الأمير، فهي - كما سبق أن تحدثنا عنها - مسئولية تضامنية، ومسئولية فردية، وذلك طبقاً للمادة ٥٨ التي تنص على أن رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون بالتضامن أمام الأمير عن السياسة العامة للدولة، كما يسأل كل وزير أمامه عن أعمال وزارته. وقد سبق أن بينا، أن «تعبير المسئولية التضامنية» قد قصره الدستور على مسئولية الوزراء - تجاه الأمير، ولم يأت ذكر هذا التعبير بالنسبة لمسئولية الوزارة تجاه مجلس الأمة^(١) كما لم يرتب الدستور أثر تلك المسئولية بالتضامنية، والمتمثل في سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، وبالتالي من الوزارة بأكملها .

ونلمح في تحديد مسئولية الوزارة، والوزراء - بهذا الشكل الذي حدده الدستور الكويتي - اقتراباً من مفهوم المسئولية في ظل الأنظمة الرئاسية .

- ويؤيد ذلك على الفور - ويؤكد كده اكتفاء الدستور بثقة رئيس الدولة في الوزارة حين تشكيلها، دون تطلب حصولها على ثقة البرلمان . إذ لم تتطلب المادة ٩٨ سوى تقدم الوزارة فور تشكيلها ببرنامجها إلى مجلس الأمة دون تطلب الحصول على ثقة البرلمان .

- ونلاحظ وجود اختصاصات وسلطات أخرى للأمير تؤدي إلى زيادة أهمية دوره في إدارة شئون الحكم، بإبتعاد طبيعة هذه الاختصاصات والسلطات عن مجال النظام البرلماني واقترباً - أو دخولها إذا شئنا الدقة - من مجال النظام الرئاسي . ذلك أن الدستور الكويتي يقرر للأمير بعض اختصاصات يمارسها بواسطة الأمر الأميري - أي بغير مشاركة مع الحكومة، ويتوقعه منفرداً دون استلزام توقيعات مجاورة من رئيس الوزراء والوزير المختص - من ذلك : انفراد بتزكية ولي العهد (المادة الرابعة) وتعيين نائب للأمير (غير ولي العهد) عند غياب الأمير عن الإمارة (المادة ٥٦ من الدستور) .

- وثمة اختصاصات أخرى تزيد من مدى أهمية دور الأمير، فإذا كان الأمير ينفرد بممارسة الاختصاصات السابقة دون اشتراك الوزارة معه، فهو يمارس اختصاصات أخرى دون رجوع سابق لمجلس الأمة، مثل إعلان الحرب الدفاعية (المادة ٦٨) وإعلان الحكم العرفي (المادة ٦٩)

(١) وعن ذلك تعلق المذكرة التفسيرية للدستور الكويتي بقولها وعلى أن الفضائل البرلمانية تقصد النظام البرلماني، لم تُنسِ الدستور عيوب النظام البرلماني التي كشفت عنها التجارب الدستورية، ولم تحجب عن نظره ميزة الاستقرار التي يعتز بها النظام الرئاسي . ولعل بيت الداء في علة النظام البرلماني في العالم يكمن في المسئولية الوزارية - التضامنية أمام البرلمان . . . لذلك كله كان لا مفر من الاعتاط بتجارب الدول الأخرى في هذا المضمار، والخروج بالقدر الضروري عن منطق النظام البرلماني البحث برغم أن نظام الإمارة وراثي .

وإبرام المعاهدات مع التصديق عليها بمرسوم - فيما عدا ما نص الدستور على أن تكون بقانون -
(المادة ٧٠) .

وهكذا يتضح من عرضنا لدور رئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية، ولدى دور رئيس الدولة (الأمير) في النظام الدستوري الكويتي، يتضح وجود دور فعال ومؤثر لرئيس الدولة، بالإضافة إلى ممارسته لاختصاصات وصلاحيات معينة، مما تعدد داخله في مجال الأنظمة الرئاسية .

المطلب الثالث

مدى انتساب الدستور الكويتي لكل من النظامين البرلماني والرئاسي

استعرضنا في الفصلين السابقين المظاهر التي أخذ بها الدستور الكويتي من كل من النظامين : البرلماني، والرئاسي، ولكن ما هو مدى انتسابه للنظام البرلماني أو للنظام الرئاسي ؟ هل يعد نظاما برلمانياً مُطعماً ببعض مظاهر النظام الرئاسي ؟ أم هل يعد نظاماً وسطاً بين النظامين مع انعطاف أكبر نحو النظام البرلماني ؟ أم يعد غير ذلك؟^(١)

إذا استعرضنا الآراء الفقهية - من بينها الرأي الوارد بالمذكرة التفسيرية - لوجدنا الآتي :

أولاً : تذهب المذكرة التفسيرية إلى أن الدستور يتلمس في النظام الديمقراطي، الذي تبناه طريقاً وسطاً بين النظامين البرلماني والرئاسي، مع انعطاف أكبر نحو أولهما . وتأخذ غالبية الفقه بذات الاتجاه الذي أخذت به المذكرة التفسيرية^(٢) .

ويذهب بعض الفقه إلى أن الدستور الكويتي قد خرج بصورة من صور التنظيم السياسي تختلف عن الصور التقليدية المعروفة، فنظام الحكم وفقاً لنصوص دستور الكويت، وإن أخذ بشيء من النظام الرئاسي، إلا أنه يبعد عن هذا النظام من ناحية، وهو وإن اختلف عن صورة

(١) راجع في تفصيلات ذلك كتابنا عن الدستور الكويتي ومذكرته التفسيرية «مرجع سابق»، ونعيد التأكيد أننا بليارد ما جاء بالمذكرة التفسيرية، إنما نعتبره فقهياً - مثبتاً بالمذكرة - وهو رأي واضعي المذكرة - التي نعدها نوعاً من الأعمال التحضيرية غير الملزمة .

(٢) يقرر الدكتور عبدالفتاح حسن - النظام الدستوري في الكويت ١٩٦٨ ص ٣٩٢، ص ٣٩٧ «أن الدستور يأخذ أصلاً بالنظام البرلماني ويتبنى معه بعض المظاهر التي قد تدعو إلى تقريبه جزئياً من النظام الرئاسي» . ويقرر كذلك «... لذلك نستطيع القول باطمئنان : إن نظام الحكم في الكويت كما وضعه الدستور يدور في فلك النظام البرلماني» . ويقرر الدكتور يحيى الجمل - النظام الدستوري في الكويت ص ٣٦٧ إنه يقوم النظام الدستوري الكويتي على أساس فصل السلطات مع تعاونها، ذلك أن هذا النظام يميل ميلاً واضحاً إلى منطق النظام البرلماني وإن لم يأخذ بكل خصائصه... ويقرر دكتور عادل الطبطبائي - النظام الدستوري في الكويت مرجع سابق - ص ٢٧٣ «أن الدستور يأخذ بالمظاهر الأساسية للنظام البرلماني ولكنه يطعم هذا النظام ببعض مظاهر النظام الرئاسي» .

النظام البرلماني التقليدي، إلا أنه يدور في فلك هذا النظام من ناحية أخرى. والخلاصة أن النظام الذي جاء به الدستور الكويتي يتفق مع منطق النظام البرلماني الأورلياني^(١).

ثانياً : وبالنسبة لما تقرره المذكرة التفسيرية - وهو ما يأخذ به غالبية الفقه إلى حد كبير - من أن الدستور ينهج منهاجاً وسطاً بين النظامين : الرئاسي، والبرلماني، مع «انعطاف أكبر» نحو أولهما .

فإننا مع تقديرنا لوجهة هذا الرأي، إلا أننا لانلمح هذا «الانعطاف» بشكل كبير نحو قواعد النظام البرلماني، بل نجد «الوسطية» بين النظامين، مع اقتراب في مظاهر كثيرة (وضحناها سابقاً) من الأنظمة الرئاسية، وابتعاد إلى حد ما عن أصول النظام البرلماني (وقد وضحنا مظاهر هذا الابتعاد سابقاً) .

إن الذي نقصده : أن استعراضنا للمظاهر المختلفة التي أخذ بها الدستور الكويتي، تدعونا لأن لا نقرر (كلية) أن الدستور الكويتي «يحنح» إلى النظم البرلمانية، إذ يمكن القول كذلك بأنه «يحنح» أيضاً إلى النظم الرئاسية .

ولذلك فإن المنطقي أن نقرر أن الدستور الكويتي يتخذ أو ينهج منهاجاً «وسطاً» بين التطبيقات المختلفة لكل من الأنظمة البرلمانية من ناحية، والأنظمة الرئاسية من ناحية أخرى. أو أنه يأخذ بنوع مما أطلقنا عليه «النظم البرلمانية» - وهي التي تجمع بين مظاهر كل من النظامين - مع وسطيته بينهما إلى حد كبير^(٢) .

الفصل الثالث

موقف دساتير دول الخليج العربية من النظام النيابي وصوره

استعرضنا فيما سبق طبيعة النظام الدستوري الكويتي، من حيث أخذه بالديموقراطية النيابية «ووسطيته» بين كل من النظامين البرلماني والرئاسي .

(١) راجع رأي الدكتور عثمان عبدالمملك الصالح - النظام الكويتي المعاصر - مرجع سابق ص ٤٨ وما بعدها وهو يقارن بين خصائص النظام البرلماني الأورلياني، وبين المظاهر المختلف التي أخذ بها الدستور الكويتي، على أساس أن أهم خصائص النظام البرلماني الأورلياني : هي ازدواج مسئولية الوزارة، وتمتع الملك في هذا النظام بسلطات واسعة وخطيرة ومؤثرة في سير نظام الحكم، وذلك على عكس النظام البرلماني التقليدي الذي يسود فيه الملك ولا يحكم. وأنه قد سُميت هذه الصورة من النظام البرلماني «بالأورليانية» نسبة إلى عائلة أورليان التي كانت تحكم فرنسا ما بين عامي ١٨٣٠، ١٨٤٨م والتي تطور هذا النظام في عهدها .

(٢) وهذه الوسطية التي تراها مميزة للنظام الذي أخذ به الدستور الكويتي بين النظامين البرلماني والرئاسي، نقول : هذه «الوسطية» هنا تتسم مع سمة أساسية من سمات الدستور الكويتي، وهي «الوسطية» بالمعنى العام التي يتصف بها الدستور الكويتي، أو كما يصف الدكتور عثمان خليل الدستور الكويتي بأنه دستور يتميز بنزعة وسطية في مختلف اتجاهاته - راجع الدكتور عثمان خليل - دستور الكويت - ١٩٧٠ ص ٥١ - ٥٣ .

فما هو الوضع في ظل بقية الأنظمة الدستورية لدول الخليج العربية ؟ ونحن نقصد بتلك الأنظمة الدستورية : كلا من البحرين، وقطر، ودولة الامارات العربية المتحدة، باعتبار أن ثمة دساتير مكتوبة في تلك الدول وهي :

دستور دولة البحرين الصادر في ٦ ديسمبر ١٩٧٣، والذي تم وضعه بمشروع تقدم به مجلس الوزراء إلى مجلس تأسيسي (جمعية تأسيسية) مكونة من اثنين وعشرين عضواً انتخبوا بالاقتراع العام السري المباشر وثمانية أعضاء عينوا بمرسوم بالإضافة إلى إعتبار الوزراء أعضاء بحكم مناصبهم في المجلس، وقد ناقش المجلس التأسيسي مشروع الدستور - خلال ستة أشهر - ووافق عليه، ورفعته إلى أمير دولة البحرين الذي صدق عليه وأصدره في ٦ ديسمبر ١٩٧٣ م .

- دستور دولة قطر الذي أعلنه أميرها في ١٩ ابريل عام ١٩٧٢ م والذي عرف بإسم النظام الأساسي المؤقت، المعدل، وقد تم تعديل بعض مواد الدستور بقرار أميري رقم ١١ لعام ١٩٧٥ م .

- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة الموقت الصادر في ١٨ يوليو عام ١٩٧١ والذي بدأ العمل به اعتباراً من الثاني من ديسمبر عام ١٩٧٢ م .

ونستطيع أن نقرر من الآن تمائل أحكام الدستور البحريني مع الدستور الكويتي، إلى حد كبير، واختلافهما مع كل من دستور قطر ودولة الإمارات العربية المتحدة .
ونتحدث فيما يلي عن طبيعة النظام الدستوري في البحرين، في مبحث أول، ثم عن طبيعة النظام الدستوري في قطر، وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، في مبحث آخر^(١) .

المبحث الأول

دستور البحرين والديمقراطية النيابية

نوهنا فيما سبق إلى التماثل في الأحكام الدستورية - بل وفي عباراتها في كثير من الأحيان - بين كل من الدستور الكويتي والدستور البحريني . ولذلك فإنه يمكن القول - بصفة عامة : بأن غالبية ما سبق أن قررناه بشأن الدستور الكويتي تنطبق أيضاً على الدستور البحريني .
ونفصل ذلك على الوجه التالي .

(١) راجع بالنسبة لتلك الأنظمة بوجه عام الدكتور سليمان الطماوي - السلطات الثلاث في الدساتير العربية - الطبعة الثالثة ١٩٧٤ . وراجع الدكتور عادل الطبطبائي - السلطة التشريعية في دول الخليج العربي - ١٩٨٥ م .

المطلب الأول

الدستور البحريني يأخذ بالديمقراطية النيابية

يأخذ الدستور البحريني بالمبدأ الديمقراطي (المذهب الديمقراطي) وينص على ذلك صراحة في الفقرة (د) من المادة الأولى حيث تنص على أن «نظام الحكم في البحرين ديمقراطي، السيادة فيه للشعب مصدر السلطات جميعا، وتكون ممارسة السيادة على الوجه المبين بهذا الدستور»، وأكدت ذلك الفقرة (هـ) من ذات المادة حينما نصت على أنه «للمواطنين حق المشاركة في الشئون العامة، والتمتع بالحقوق السياسية، بدءا بحق الانتخاب وذلك وفقا لهذا الدستور، وللشروط والأوضاع التي يبينها القانون» .

وهو يأخذ بالحكم الديمقراطي وذلك بمقتضى الفقرتين السابقتين، اللتين تستلهمان روح المذهب الديمقراطي، في اعتماد اشتراك الشعب في الحكم عن طريق انتخاب ممثليه الذين يتولون السلطة التشريعية (التي يمثلها المجلس الوطني) وذلك عن طريق الانتخاب العام السري المباشر (المادة ٤٣) .

المطلب الثاني

أركان النظام النيابي في الدستور البحريني

١ - برلمان منتخب من الشعب : وقد تحقق ذلك طبقا للمادة ٤٣ التي تنص على تشكيل مجلس منتخب يتكون من أربعين عضوا، بالإضافة إلى الوزراء الذين يعدون أعضاء في المجلس بحكم مناصبهم. ولا يزيد عددهم عن أربعة عشر وزيرا طبقا للمادة ٣٣ فقرة ج . وللمجلس الوطني دور حقيقي وليس مجرد دور استشاري، مما يتفق مع مقتضيات النظام النيابي .

٢ - تمثيل عضو البرلمان للأمة كلها، وهذا ما أكدته المادة ٦٣ فقرة (أ) حين نصت على أن عضو المجلس الوطني يمثل الشعب بأسره، ويرعى المصلحة العامة ولا سلطان لأية هيئة عليا في عمله بالمجلس أو لجانه .

٣ - استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين : ونلمح ذلك المعنى في الفقرة أ من المادة ٦٣ سابقة الذكر، وكذلك في عدم وجود أي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة التي تستلزم العودة إلى الشعب لاستطلاع رأيه، أو حق الشعب في إلزام البرلمان بعمل شيء .

٤ - تمثيل البرلمان للأمة لمدة محددة : وهذا ما نصت عليه المادة ٤٥ حينما حددت مدة المجلس الوطني بأربع سنوات من تاريخ أول اجتماع له وانه لا يجوز مد الفصل التشريعي للمجلس الوطني إلا للضرورة في حالة الحرب، ويكون هذا المد بقانون يقره المجلس بأغلبية

ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم. ويلاحظ هنا أن الدستور البحريني قد تشدد باشتراطه أغلبية الثلثين، بينما تركها الدستور الكويتي مطلقة، حيث نص على «أن يكون هذا المد بقانون» فحسب.

المطلب الثالث

مظاهر الجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي

في الدستور البحريني

يأخذ الدستور البحريني بنظام يجمع بين مظاهر من كل من النظامين البرلماني والرئاسي متماثلا في ذلك مع الدستور الكويتي إلى حد كبير، وهذا ما نبهته في الفرعين التاليين.

الفرع الأول

مظاهر النظام البرلماني في الدستور البحريني

والدستور البحريني باعتباره ينظم حكومة ذات شكل ملكي (وراثي) فإنه من الطبيعي أن ينطلق من النظام البرلماني، الذي يقوم على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وهذا ما قرره المادة ٣٢ فقرة أ من الدستور البحريني، التي تقيم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها وفقا لأحكام الدستور.

- وأكدت المواد الأخرى مظاهر النظام البرلماني سواء : من حيث تنائية الجهاز التنفيذي (المادة ٣٢ فقرة ب التي تنص على إن يتولى الأمير السلطة التنفيذية مع مجلس الوزراء والوزراء) .
- أو من حيث عدم مسئولية رئيس الدولة، وتولية سلطاته بواسطة وزرائه (المادة ٣٣ فقرة أ) .
 - أو من حيث وجود مجلس للوزراء له سلطاته واختصاصاته طبقا للمادة (٨٥ فقرة أ) التي تنص : على أنه «يهيمن مجلس الوزراء على مصالح الدولة، ويرسم السياسة العامة للحكومة، ويتابع تنفيذها، ويشرف على سير العمل في الجهاز الحكومي، وتمثل كذلك وفي وجود رئيس لذلك المجلس يشرف على أداء المجلس لمهامه ويسير أعماله والتنسيق بين الوزارات. وهو شخص آخر غير رئيس الدولة. فلا يجمع رئيس الدولة. كما هو الحال في الأنظمة الرئاسية - بين رئاسته للدولة، ورئاسة السلطة التنفيذية. ونلاحظ بالنسبة لدستور البحرين : أنه قد نص في الفقرة (ب) من المادة ٨٥ على أن «يرأس الأمير جلسات مجلس الوزراء التي يحضرها» وهو الأمر الذي يعد طبيعيا في غالبية الأنظمة البرلمانية، حتى ولو لم ينص عليه بنص خاص في الدستور، كدستور الكويتي الذي لم ينص على رئاسة الأمير لجلسات مجلس الوزراء التي يحضرها وإن كان ذلك هو الأمر الذي يجري عليه العمل. وقد نص الدستور المصري الصادر

عام ١٩٧١م (في المادة ١٤٢) على رئاسة رئيس الجمهورية لجلسات مجلس الوزراء التي يحضرها .

وبداية فإن نص الدستور البحريني على رئاسة الأمير لجلسات مجلس الوزراء التي يحضرها لا يؤدي من الناحية الدستورية إلى اشتراكه في التصويت على قرارات المجلس، التي ينفرد الوزراء بالتصويت عليها باعتبار أنهم مسؤولون عنها .

- كما نجد أن الدستور البحريني يأخذ بمنطق النظام البرلماني في مسألة تعيين الوزراء - أو تعيين بعضهم على الأقل - من أعضاء البرلمان، وهذا ما قرره المادة ٣٣ فقرة جـ من أنه «يكون تعيين الوزراء من أعضاء المجلس الوطني، أو من غيرهم ابتداء من الفصل التشريعي الثاني. إلا أنه يلاحظ هنا الفارق بين الدستورين الكويتي والبحريني بشأن التعيين الوجوبي لبعض الوزراء على الأقل - من أعضاء البرلمان. فبينما توجب المادة ٥٦ من الدستور الكويتي ذلك مستعملة تعبير «ومن غيرهم» لا تصل المادة ٣٣ من الدستور الكويتي إلى حد الإلزام والوجوب، مستعملة تعبير «أو من غيرهم» مما يعني : أنه مجرد توجيه من المشرع الدستوري بأن يكون بعض أعضاء الوزراء من أعضاء البرلمان، ولكنه لا يصل إلى حد الإلزام كما هو الأمر في الدستور الكويتي .

وبالنسبة للدستور المصري - فإنه لا يحوي نصاً يحتم تعيين بعض الوزراء من أعضاء مجلس الشعب، ذلك أن المادة ١٣٤ من الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م «تجيز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه الوزراء أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب» أي أن يرشحوا أنفسهم للانتخابات وان يجمعوا في حالة نجاحهم بين عضوية مجلس الشعب، وبين المنصب الوزاري .

- كما نص الدستور على مظهر آخر يساير منطق النظام البرلماني، وهو إعادة تشكيل الوزارة عند بدء كل فصل تشريعي للمجلس الوطني (الفقرة د من المادة ٣٣) .

- وبالنسبة لبرنامج الحكومة، فإن الدستور البحريني قد اكتفى - مثله في ذلك مثل الدستور الكويتي بتقديم الوزارة فور تشكيلها ببرنامجهما إلى المجلس الوطني، وللمجلس أن يبدي ما يراه من ملاحظات بصدد هذا البرنامج (المادة ٦٠ من الدستور البحريني) وهذا ما يأخذه الدستور المصري طبقاً للمادة ١٣٣ .

أما بالنسبة للعلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية : فيسودها روح الفصل المرن، المتمثل في التعاون بينهما في أمور تتداخل فيها اختصاصاتها، كقيام السلطة التنفيذية باقتراح القوانين والتصديق عليها (المادة ٣٥) وفي قيام السلطة التشريعية بأمر تختص بها السلطة التنفيذية عادة، كوضع بعض المعاهدات بقوانين (المادة ٣٧) .

أما بالنسبة للوجه الآخر بين وجوه مبدأ الفصل بين السلطات، المتمثل في الرقابة والتأثير

التبادل بين السلطتين، فنلمس ذلك من جانب السلطة التنفيذية في حق دعوة المجلس الوطني للانعقاد وفرض ادوار انعقاده (المواد ٤٨، ٤٩، ٥٠، ٥١) وحق تأجيل اجتماعات المجلس (المادة ٦٤) واشتراك الوزراء كأعضاء في البرلمان، وحق حضورهم والاستماع إليهم كلما طلبوا الكلام، (المادة ٧٦) وحق حل المجلس طبقاً للمادة ٦٥ التي تنص على أن «للامير أن يحل المجلس الوطني بمرسوم تبين فيه أسباب الحل ولا يجوز حل المجلس لذات الأسباب مرة أخرى» .

أما بالنسبة لرقابة المجلس الوطني على الحكومة ووسائل ذلك، فهي مماثلة - بصفة عامة - لما سبق أن قررناه بالنسبة للدستور الكويتي، وذلك كحق أعضاء المجلس في طرح أسئلة واستجابات لرئيس مجلس الوزراء والوزراء (المادة ٦٧) وطرح موضوع عام للمناقشة (المادة ٧٢) وتشكيل لجان برلمانية للتحقيق (المادة ٧٤) وطرح موضوع الثقة بالوزير وتقرير عدم الثقة به (المادة ٦٨ الفقرات أ، ب، ج)، وتقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء حيث تنص المادة ٦٩ فقرة (أ) على أنه لا يطرح في المجلس الوطني موضوع الثقة برئيس مجلس الوزراء، ما لم تقضي ضرورة «بتوليهِ إحدى الوزارات مع الرئاسة، فيسأل عن أعمال تلك الوزارة كسائر الوزراء». وتنص الفقرة (ب) على أنه إذا رأى ثلث أعضاء المجلس الوطني بالطريقة المنصوص عليها في المادة ٦٨ من هذا الدستور عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء، رفع الأمر إلى الأمير للبت فيه، بإعفاء رئيس مجلس الوزراء وتعيين وزارة جديدة، أو بحل المجلس الوطني، فإن حل المجلس، وتجددت تولية رئيس مجلس الوزراء المذكور، ولكن قرر المجلس الجديد بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم عدم التعاون معه كذلك : اعتبر معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن، وتشكيل وزارة جديدة .

أما بالنسبة لمسئولية الوزراء أمام المجلس الوطني، فيقرر الدستور البحريني - طبقاً للمادة ٦٨ أن كل وزير مسئول لدى المجلس الوطني عن أعمال وزارته، إلا أنه لم يقرر مسئولية الوزارة كهيئة جماعية أمام المجلس .

الفرع الثاني

مظاهر النظام الرئاسي في دستور البحرين

بالنسبة للدستوري البحريني، نجد أن لرئيس الدولة سلطات فعالة ودوراً مؤثراً، يمتد إلى حد ما عن المفهوم التقليدي للنظام البرلماني لسلطات رئيس الدولة، ويقترب من المفهوم الرئاسي . ولا تقتصر مظاهر ذلك الدور الكبير والسلطات المتسعة، على حق الأمير في تعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء وعزلهم (المادة ٣٣ فقرة ب) وذلك في غيبة نظام الأحزاب السياسية، كما سبق أن أوضحنا ذلك في حديثنا عن ذلك الموضوع في الدستور الكويتي . بل هم مسئولون لديه ومتضامنون عن السياسة العامة للحكومة . ويسأل كل وزير عن أعمال وزارته . والمسئولية - طبقاً

لفهوم النظام البرلماني - إنما تكون أمام البرلمان سواء أكانت فردية أو تضامنية، أو على الأقل أمام رئيس الدولة وأمام البرلمان، إلا أنها في الدستور البحريني مسئولية مزدوجة أمام رئيس الدولة، ومسئولية فردية - وليست تضامنية بالنسبة لهيئة الوزارة بأجمعها - فحسب أمام المجلس الوطني . كما أن الدستور البحريني يكفي بثقة رئيس الدولة عند تشكيل الوزارة في بداية كل فصل تشريعي مستعصبا بها عن ثقة البرلمان، وهو ما لا يتفق مع منطق النظام البرلماني .

كما أن ثمة اختصاصات يمارسها الأمير بأداة الأمر الأميري دون اشتراط موافقة الحكومة، أو دون موافقة - سابقة - من المجلس الوطني، مثل تعيين نائب الأمير (المادة ٣٤ فقرة أ) وإبرامه لغالبية المعاهدات والتصديق عليها (المادة ٣٧) .

والخلاصة أن الدستور البحريني - الذي يأخذ بالنظام النيابي يختط طريقا وسطا إلى حد كبير بين النظامين البرلماني والرئاسي، بجمعه مظاهر من كل منهما، بحيث يمكن أن نطلق على نظامه ذات الوصف الذي أطلقناه على النظام الذي أخذ به الدستور الكويتي، وهو أنها سويا من الأنظمة «الرئاسية»، تلك التي تجمع بين خصائص من النظامين . مع ملاحظة أنها - الدستور الكويتي والدستور البحريني - يأخذان «بالوسطية» بين كل من النظامين البرلماني والرئاسي .

المبحث الثاني

موقف كل من دستوري قطر والإمارات العربية من النظام النيابي
وإذا كنا قد أدرجنا النظام الدستوري لكل من الكويت والبحرين، بين تلك الأنظمة التي تأخذ بالنظام النيابي وبصورته المتمثلة في الجمع بين مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي . فإنه لا يمكن إدراج التنظيم الذي وضعه دستور كل من قطر، والإمارات العربية المتحدة، تحت مسمى النظام النيابي .

ذلك أن الركن الأساسي للنظام النيابي - المتمثل في وجود برلمان منتخب من الشعب، تكون له سلطات حقيقية، وليس مجرد دور استشاري ليس متحققا في هذين النظامين وذلك لما يلي :
أولا : أن المجلس في كل منهما يتم تشكيله بغير طريق الانتخاب .
ثانيا : أن دور المجلس في كل منهما ليس أكثر من دور استشاري .

وهذا ما سنفصله في المطلبين التاليين :

المطلب الأول

النظام الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة

تنص المادة ٤٥ من دستور الامارات العربية المتحدة على أن تتكون السلطات الاتحادية

من :

- ١ - المجلس الأعلى للاتحاد
٤ - المجلس الوطني الاتحادي
٢ - رئيس الاتحاد ونائبه
٥ - القضاء الاتحادي
٣ - مجلس وزراء الاتحاد

ويباشر رئيس الاتحاد - طبقاً للمادة ٥٤ فقرة (٥) تعيين رئيس مجلس وزراء الاتحاد، ويقبل استقالته، ويعفيه من منصبه بموافقة المجلس الأعلى، كما يعين نائب رئيس مجلس وزراء الاتحاد، والوزراء، ويقبل استقالاتهم، ويعفيه من مناصبهم، بناء على اقتراح رئيس مجلس وزراء الاتحاد.

وتنظم المواد ٥٥، ٥٩، ٦٠، ٦١، ٦٥ كيفية تشكيل مجلس الوزراء واختصاصاته وسير العمل به، ويتبين من تلك المواد وجود مجلس وزراء له اختصاصاته المحددة التي يتولاها باعتباره الهيئة التنفيذية للاتحاد، وتحت الرقابة العليا لرئيس الاتحاد وللمجلس الأعلى (المادة ٦٠). وعلى ذلك فيمكن أن نعد ما تقدم مجسداً - إلى حد كبير - لخصوصية نثائه الجهاز التنفيذي التي يتميز بها النظام البرلماني (على فرض تحقق وجود برلمان منتخب).

- فإذا انتقلنا إلى مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء، لوجدنا أنهم - طبقاً للمادة ٦٤ - مسئولون سياسياً - بالتضامن أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى للاتحاد عن تنفيذ السياسة العامة للاتحاد في الداخل والخارج، وكل منهم مسئول شخصياً أمام رئيس الاتحاد والمجلس الأعلى عن أعمال وزارته أو منصبه.

فالوزراء ورئيس مجلس الوزراء مسئولون تضامنياً وفردياً لا أمام البرلمان بل أمام رئيس الدولة والمجلس الأعلى الاتحادي.

- فإذا إنتقلنا إلى المجلس الوطني الاتحادي، لوجدنا أن المادة ٦٩ تنص على أنه «يترك لكل إمارة تحديد طريقة اختيار المواطنين الذين يمثلونها في المجلس الوطني الاتحادي. فلم يشترط الدستور الاتحادي طريقة الانتخاب (وهي عماد البرلمان في النظام النيابي) بل ترك الحرية لكل إمارة لتحديد طريقة اختيار ممثليها في ذلك المجلس.

وقد اتبعت كل الإمارات طريقة التعيين ولم تلجأ أحداها بعد إلى طريقة الانتخاب أو المزج بينها وبين التعيين وبذلك يتفي في النظام الدستوري لدولة الإمارات الركن الأساسي للنظام النيابي، وهو تشكيل برلمان بالانتخاب.

والملاحظ أن الدستور قد نص على الخصائص الأخرى للبرلمان - كما هو الأمر في ظل النظام النيابي ما عدا موضوع تشكيله بالانتخاب كما أسلفنا - فنجد أنه قد نص على تأقيت مدة المجلس الوطني بستين - طبقاً للمادة (٧٢) من الدستور الاتحادي - . كما قر الدستور تمثيل عضو المجلس الوطني للاتحاد لشعب الاتحاد جميعه، وليس فقط عن الإمارة التي يمثلها داخل المجلس، وذلك طبقاً للمادة ٧٧. وبداهة فإنه لم ينص على الخصيصة الأخرى المعروفة في النظام النيابي وهي

استقلال إرادة المجلس عن إرادة الناخبين، ذلك أن المجلس الوطني ليس منتخبا أصلا .
أما بالنسبة لاختصاص المجلس الوطني فهو محض اختصاص استشاري . فهو لا يملك اقتراح القوانين، حيث يقتصر ذلك الحق على مجلس الوزراء الذي يعد مشروعات القوانين ويعرضها على المجلس الوطني، ولا يختص المجلس الوطني إلا بمناقشة مشروعات القوانين - المعروضة عليه، وله أن يوافق عليها، أو يعدلها، أو يرفضها . (المادة ٨٩) .

ومع ذلك فطبقا المادة (١١٠) فإنه إذا أدخل المجلس الوطني الاتحادي تعديلاً على مشروع القانون ولم يكن هذا التعديل مقبولا لدى رئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى، أو إذا رفض المجلس الوطني الاتحادي المشروع، فإن لرئيس الاتحاد أو المجلس الأعلى أن يعيده إلى المجلس الوطني الاتحادي، فإذا أجرى المجلس الوطني الاتحادي في ذلك أي تعديل لم يكن مقبولا لدى رئيس الاتحاد، أو رأى المجلس الأعلى أو رأى المجلس الوطني الاتحادي رفض المشروع، كان لرئيس الاتحاد أن يصدر القانون بعد مصادقة المجلس الأعلى عليه .

وهكذا فإن سلطة المجلس الوطني هي مجرد سلطة استشارية محضة . فلرئيس الدولة والمجلس الأعلى حق اعتراض مطلق - وليس مجرد اعتراض توقيفي - على أي تعديل يضعه المجلس لمشروعات القوانين المقدمة أصلا من الحكومة، بل إن لرئيس الدولة والمجلس الأعلى الاتحادي، أن يصدر القانون حتى ولو رفض المجلس الوطني مشروع ذلك القانون .

ويتأكد ذلك بالنسبة للمراسيم بقوانين التي تصدر في وجود المجلس الوطني أو غيابه، حيث يقتصر الأمر على مجرد إخطار المجلس الوطني الاتحادي بها في أول اجتماع له (المادة ١١٣) .

أما بالنسبة للعلاقات بين المجلس الوطني وبين السلطة التنفيذية، فلرئيس الدولة دعوة المجلس للانعقاد وفضه بمرسوم (المادة ٧٩) وتأجيل اجتماعات المجلس وحله (المادة ٨٨) أما بالنسبة للمجلس الوطني وسلطاته تجاه الحكومة، فللمجلس (طبقا للمادة ٩٢) مناقشة أي موضوع من الموضوعات العامة المتعلقة بشئون الاتحاد، إلا إذا أبلغ مجلس الوزراء المجلس الوطني الاتحادي بأن في مناقشة ذلك الموضوع مخالفة لمصالح الاتحاد العليا وطبقا للمادة ٩٣ فلاعضاء المجلس حق توجيه أسئلة إلى رئيس الوزراء والوزراء .

ومن ذلك يتضح عدم إمكان إدراج ذلك النظام الدستوري لدولة الإمارات العربية المتحدة تحت مسمى النظام النيابي .

المطلب الثاني

النظام الدستوري لدولة قطر

ينص الدستور القطري (النظام الأساسي المؤقت المعدل لدولة قطر) (الصادر في ٢٢ ابريل

١٩٧٢م بالنسبة لسلطات رئيس الدولة) على أن الأمير يتولى السلطة التنفيذية بمعاونة مجلس الوزراء، على النحو المبين في النظام الأساسي، وأنه يصدر القوانين بناء على إقتراح مجلس الوزراء، ويعد أخذ مشورة مجلس الشورى .

وعلى ذلك فلا يتحقق النظام النيابي لغياب ركنه الأساسي، وهو وجود برلمان منتخب ذي سلطة حقيقية حيث لا تتعدى سلطاته مجرد المشورة، وهو ما نفضله فيما يلي :

فبالنسبة للسلطة التنفيذية : فإن الأمير يتولى رئاسة الدولة (المادة ٢٠) ويتولى رئاسة مجلس الوزراء (المادة ٢٣ الفقرة الثالثة) ولذلك وبرغم وجود مجلس وزراء، ورغم أن المادة ٣٤ تعتبره الهيئة التنفيذية العليا، وأنه يناط به إدارة جميع الشئون الداخلية والخارجية التي يختص بها فإنه لا يمكن القول بوجود ثنائية في الجهاز التنفيذي وذلك لأن رئيس الدولة، هو الذي يعين الوزراء، وهو الذي يتولى رئاسة المجلس .

وهو ما تؤكد المادة ٣٣ حيث تنص على أنه «يتولى الأمير بوصفه رئيس مجلس الوزراء :

رئاسة جلسات المجلس، ويوجه نشاط الوزراء، ويشرف على تنسيق العمل بين جميع الوزارات وأجهزة الحكومة، ويؤمن وحدة هذه الأجهزة، ويصدر التعليمات العامة الموجهة للحكومة، ويوقع بذات الوصف باسم مجلس الوزراء، ونيابة عنه : القرارات التي يصدرها المجلس .

وإذا كان ذلك الأمر يتعارض مع منطق النظام البرلماني فإنه يتعارض كذلك - إلى حد ما - مع منطق النظام الرئاسي، الذي لا يوجد فيه مجلس للوزراء أو وزراء أو هيئة جماعية متضامنة تضم الوزراء .

وبالنسبة لمسئولية الوزراء - فهم طبقا للمادة ٣٥ مسئولون سياسيا مسئولية تضامنية أمام الأمير عن تنفيذ السياسة العامة للدولة، بالإضافة إلى مسئولية كل وزير مسئولية فردية أمام الأمير عن طريقة أداء واجباته وممارسة صلاحياته في وزارته .

وجدير بالذكر أن دور مجلس الوزراء في دستور قطر لا يزيد عن أن يكون هو دور معاون للأمير، كما تنص على ذلك المادة ٢٨ حين تقرر أنه يقوم مجلس الوزراء بمعاونة الأمير على أداء مهامه وممارسة سلطاته وفقا للنظام الأساسي وأحكام القوانين .

أما بالنسبة لمجلس الشورى فإن المادة ٤١ (التي عدلت في ٣ ديسمبر ١٩٧٥ بقرار من الأمير) تنص على أن المجلس يتألف من ٣٠ عضوا يصدر بتعيينهم قرار أميري . فالمجلس إذا معين، وليس منتخبا . كما أن مدة المجلس - طبقا للمادة ٤٥ هي سنة واحدة، ولكن تلك المادة قد عدلت بقرار من الأمير عام ١٩٧٣م لتجعل مدة المجلس ثلاث سنوات، ثم زيدت إلى ست

سنوات عام ١٩٧٦م يجوز بعدها تمديدھا، وقد تم مد المدة عام ١٩٨١م فترة أربع سنوات^(١) .

ولكن المادة ٤٦، تنص على أنه «عند انتهاء مجلس الشورى وفقا لأحكام المادة السابقة ينشأ مجلس يتم تشكيله بالانتخاب العام السري المباشر طبقا للقواعد التي يصدر بها قانون خاص ينظم ذلك الانتخاب العام . ويجب أن يصدر هذا القانون خلال ثلاثين يوما من تاريخ انتهاء مدة مجلس الشورى المشار اليه في المادة السابقة، وإن تتم إجراءات الانتخاب خلال ستين يوما من تاريخ صدور القانون المذكور». إلا أنه لم يتم تطبيق نص المادة ٤٦ حتى الان .

واختصاص مجلس الشورى - طبقا لمواد الدستور القطري - وكما يظهر من اسم المجلس ذاته، هو اختصاص يقتصر (كما تنص المادة ٤٠) على أنه - يعين برأيه الأمير ومجلس الوزراء في أداء مهماتها، ويعبر مجلس الشورى عن رأيه في شكل توصيات .

فدور المجلس هو أن يعاون الأمير ومجلس الوزراء - بالرأي والمشورة، وهو لا يصدر قرارات بل مجرد توصيات .

وليس لمجلس الشورى حق اقتراح القوانين، إذ تناط هذه المهمة - طبقا للمادة ٣٤ فقرة (٢) وللمادة ٥١ فقرة (١) بمجلس الوزراء على أن تعرض مشروعات القوانين على مجلس الشورى لمناقشتها وإبداء الرأي فيها قبل دفعها للامير للتصديق عليها وإصدارها وفقا لأحكام النظام الأساسي .

ولم يتضمن الدستور القطري (عند إصداره) إلّا حق المجلس في مناقشة السياسة العامة للدولة في أية ناحية من النواحي السياسية، أو الاقتصادية، أو الثقافية، أو الإجتماعية، أو الإدارية التي تعرضها عليه الحكومة (طبقا للفقرة الثانية من المادة ٥١) إلا أنه قد صدر قرار أميري برقم (١) لعام ١٩٧٥م يتضمن تعديل المادة ٦٠ بحيث يقرر لعضو مجلس الشورى : أن يوجه إلى الوزير المختص سؤالا مكتوبا بقصد استيضاح أمر معين من الأمور المعروضة على المجلس . كما تم تعديل المادة ٥١ - سالفه الذكر - بذات القرار لعام ١٩٧٥، بحيث أصبح من حق المجلس أن يناقش - شئون الدولة في المجالات الإجتماعية والثقافية، إذا رأى أن المصلحة تقتضي ذلك، ودون أن تكون تلك الموضوعات معروضة عليه أصلا من الحكومة . أما مناقشة السياسة العامة للدولة في النواحي السياسية والاقتصادية والإدارة فلا يستطيع مجلس الشورى مناقشتها بدون عرضها عليه أصلا من جانب الحكومة^(٢) .

أما بالنسبة لعلاقة السلطة التنفيذية بمجلس الشورى : فأعضاؤه - كما أسلفنا - يعينون بقرار

(١) راجع بالنسبة لتعديلات المواد - الدكتور عادل الطبطبائي - السلطة التشريعية في دول الخليج العربي - مرجع سابق ص ١٨٤ . وراجع مجموعة قوانين قطر (١٩٦١ - ١٩٨٠) إصدار إدارة الشؤون القانونية بوزارة العدل بقطر - المجلد الأول . وانظر الجريدة الرسمية العدد ٥ لسنة ١٩٧٣م والعدد ٤ لسنة ١٩٧٥م .

(٢) المرجع السابق ص ٢٩٥ .

من الأمير وللأمير - طبقاً للمادة ٦٢ - أن يقرر إسقاط العضوية، إذا فقد العضو الثقة والاعتبار .
كما أن الأمير هو الذي يدعو المجلس للانعقاد - في أدواره العادية وغير العادية - وللأمير أن
يؤجل اجتماعات مجلس الشورى، كما أن له أن يحل المجلس إذا اقتضت المصالح العليا ذلك، مع
بيان أسباب الحل (المواد ٥٤، ٥٥، ٥٦، ٦١) .

وعلى ضوء ما تقدم، فإن الدستور القطري قد أقام تنظيمًا لا يأخذ بالأصل المقرر للنظام
النيابي، وإن كان قد نص على تشكيل برلمان منتخب وذلك طبقاً للمادة ٤٦، إلا أنه لم يتم تطبيق
ذلك حتى الآن .

الفصل الرابع

صور الديمقراطية النيابية والدستور المصري

نحاول في هذا الفصل أن نبث موقف الدستور المصري من عدة قضايا أو موضوعات

هي :

المبحث الأول - موقفه من الديمقراطية كمذهب وكنظام حكم، وموقفه من صور الديمقراطية
المختلفة (وعلى الأخص مظاهر الأخذ بنظام الديمقراطية شبه المباشرة في
مطلب أول) .

- موقفه من الديمقراطية النيابية (أو أركان النظام النيابي في الدستور المصري،
في مطلب ثان) .

المبحث الثاني الجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي في الدستور المصري .

ويتطلب هذا المبحث بحث الموضوعات الآتية :

المطلب الأول : مظاهر النظام البرلماني في الدستور المصري .

المطلب الثاني : مظاهر النظام الرئاسي في الدستور المصري (ومدى دور رئيس
الدولة)

المطلب الثالث : مدى انتساب الدستور المصري لكل من النظامين البرلماني
والرئاسي .

المبحث الأول

الدستور المصري والديمقراطية

يأخذ الدستور المصري بالديمقراطية كمذهب، وكنظام حكم .

أما بالنسبة للديمقراطية كمذهب - أي رد مصدر السلطة أو السيادة للشعب - فيبدو ذلك في :

١ - أسلوب وضع الدستور، حيث تم وضعه بواسطة الشعب ممثلاً في مجلسه النيابي - مجلس

الشعب - ثم في موافقة الشعب على الدستور، وذلك طبقا للاستفتاء الذي تم في ١١ سبتمبر ١٩٧١ م .

ويتضح ذلك في وثيقة إصدار الدستور التي جاء بها : إنه بناء على «إجماع الشعب على الموافقة على هذا الدستور» .

٢ - مما نصت عليه المادة الأولى وما نصت عليه المادة الثالثة من أن السيادة للشعب وحده، وأنه مصدر السلطات، وأنه يمارس هذه السيادة ويحميها .

أما بالنسبة للديمقراطية كنظام حكم : فإن النظام الذي وضعه دستور ١٩٧١م يستلهم المبدأ الديمقراطي . فالشعب - الذي له حق السيادة وهو مصدر السلطات - يمارس هذه السيادة . أي أنه يحكم نفسه بنفسه . ويظهر ذلك في مظهرين رئيسيين :

المظهر الأول : أن الشعب يشترك بطريقة شبه مباشرة في حكم نفسه ، ذلك بواسطة ممارسته لبعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، حيث يتضمن الدستور الرجوع إلى الشعب واستفتاءه في عدة أمور نوضحها فيما بعد .

المظهر الثاني : أن الشعب يحكم نفسه، أو يمارس السيادة بواسطة ممثليه الذين ينتخبهم، كي يكونوا نوابا عنه يمثلوه في ممارسة السلطة . فطبقا للمادة ٦٢ للمواطن حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأي في الاستفتاء وفقا لأحكام القانون .

وطبقا للفصل الثاني (من الباب الخامس) الخاص بالسلطة التشريعية، فإن الشعب ينتخب - بواسطة الانتخاب المباشر السري العام - أعضاء مجلس الشعب الذين يتولون السلطة التشريعية، كما ينتخب أعضاء المجالس الشعبية المحلية، كما أن الشعب - بواسطة ممثليه في مجلس الشعب - هو الذي يرشح رئيس الجمهورية، ثم هو الذي يوافق على هذا المرشح، أو لا يوافق عليه عند استفتاءه، طبقا للمادة ٧٦ من الدستور .

موقف الدستور من صور الديمقراطية المختلفة :

إذا كان الدستور المصري قد أخذ - أساسا - بالديمقراطية النيابية، فإنه قد طعم ذلك بالأخذ بأسلوب الاستفتاء (وهو أحد مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة) .

ونعرض فيما يلي في مطلبين : مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة في الدستور المصري (مطلب أول) ثم أركان الديمقراطية النيابية في الدستور المصري (مطلب ثان) .

المطلب الأول

مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة في الدستور المصري

تقتصر تلك المظاهر على أسلوب الاستفتاء الشعبي، فلا تمتد إلى مظاهر أخرى كحق الاقتراح الشعبي أو الاعتراض الشعبي أو العزل الشعبي... الخ.

والجدير بالذكر: أن اللجنة التحضيرية التي أعدت الدستور - والتي كانت مكونة من ثمانية من أعضاء مجلس الشعب، والتي كان إلى جانبها لجان فرعية ضمت كثيرين من غير أعضاء المجلس: من الخبراء، ورجال القانون، وغيرهم، كانت قد قدمت تقريراً تضمن المبادئ الأساسية لمشروع الدستور إلى مجلس الشعب لمناقشتها. وكان المبدأ رقم ٥٦ من تلك المبادئ الأساسية ينص، على: أن «على كل عضو من أعضاء مجلس الشعب والمجالس الشعبية المحلية أن يقدم حساباً للناخبين عن نشاطه ونشاط مجلسه. وللناخبين الحق سحب الثقة من العضو في الأحوال وطبقاً للشروط والإجراءات التي يحددها القانون».

إلا أن ذلك المبدأ لم يؤخذ به حيث قرر مجلس الشعب حذفه أو عدم الموافقة عليه^(١). ولذلك بقي المظهر الوحيد للديمقراطية شبه المباشرة في دستور ١٩٧١ م: هو الاستفتاء الشعبي، وقد أشار الدستور في المادة ٦٢ إلى أن إبداء الرأي في الاستفتاء يعد حقاً للمواطن وفقاً لأحكام القانون. هذا وقد نص الدستور على عدة حالات، يتم فيها الرجوع للشعب لمعرفة رأيه. وتنقسم تلك الحالات إلى نوعين:

حالات إجبارية: أي يحتم الدستور الرجوع إلى الشعب واستفتائه بشأنها.

وحالات أخرى اختيارية: يميز فيها الدستور لرئيس الجمهورية استفتاء الشعب، أو عدم استفتائه بشأنها. إلا أن النتيجة في كل من الحالتين الإجبارية والاختيارية، واحدة، بمعنى أن رأي الشعب (أو نتيجة الاستفتاء) ملزمة وواجبة الاحترام والنفذ.

أما الحالات الإجبارية فهي:

١ - في حالة اتخاذ رئيس الجمهورية لإجراءات سريعة لمواجهة خطر، طبقاً للمادة ٧٤ التي تنص على أن «لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري: أن يتخذ من إجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما تأخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها».

(١) انظر مضبطة مجلس الشعب المصري - الجلسة الثامنة والثلاثين من دور الانعقاد العادي الثالث من الفصل التشريعي الثاني بتاريخ ٢٢ يوليو ١٩٧١ (صفحات ٧ إلى ١٢) وانظر الدكتور يحيى الجمل - القانون الدستوري - ١٩٨٥ ص ١٦٧.

٢ - في حالة إختيار رئيس الجمهورية، وذلك طبقاً للمادة ٧٦ من الدستور التي نظمت كيفية إختيار رئيس الجمهورية، حيث توجب عرض المرشح الذي يتم ترشيحه من جانب مجلس الشعب على المواطنين لاستفتاءهم فيه .

٣ - في حالة تعديل مواد الدستور، حيث توجب المادة ١٨٩ إجراءات معينة يجب إتخاذها في حالة تعديل الدستور، حيث تنتهي تلك الإجراءات بعرض التعديل - الذي يوافق عليه مجلس الشعب - على الشعب لاستفتاءه في شأنه، ويعتبر التعديل نافذاً من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه .

٤ - في حالة حلّ مجلس الشعب (طبقاً للمادة ١٣٦ وفي غير حالة المادة ١٢٧ الخاصة بوجود خلاف بين مجلس الشعب ورئيس مجلس الوزراء) حيث لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب. أي أنه لا بد من موافقة الشعب على الحل .

أما بالنسبة للحالات الاختيارية فهناك حالتان :

٥ - ما تنص عليه المادة ١٢٧ وذلك عند وقوع خلاف بين مجلس الشعب وبين رئيس مجلس الوزراء، حيث تنص المادة على أنه «لمجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس . ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة وبعد ثلاثة أيام من تقديم الطلب . وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه . ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي^(١) ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس، وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة . فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة» .

٦ - وكذلك ما نصت عليه المادة ١٥٢ التي جعلت لرئيس الجمهورية : أن يستفتي الشعب في المسائل العامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا .

(١) نلاحظ ضعف الصياغة مما أدى إلى إطالة الزائدة في تلك المادة، كما أنه من الخطأ أن تذكر المادة (يعرض موضوع النزاع . . على الاستفتاء الشعبي) فموضوع النزاع «يعرض على الشعب لاستفتاءه فيه» فالذي يعرض عليه الموضوع هو الشعب وليس «الاستفتاء» فالاستفتاء وسيلة للعرض على الشعب. بل إن ما نقوله هو الذي اتبعت به المادة ١٨٩ .

المطلب الثاني

أركان الديمقراطية النيابية في الدستور المصري

تحدثنا فيما سبق عن أركان النظام النيابي، وبيننا تفصيلات تلك الأركان^(١) ولذلك سنكتفي هنا ببيان مدى توفر هذه الأركان في النظام الدستوري المصري .

أولاً : برلمان منتخب من الشعب :

ويتوفر هذا الركن. ذلك أنه طبقاً للمادة ٨٦، فإن مجلس الشعب هو الذي يتولى سلطة التشريع. وهو مجلس (يشكل بواسطة أسلوب) بالانتخاب المباشر السري العام (طبقاً للمادة ٨٧).

وطبقاً للمادة ٨٧ فإنه إلى جانب الأعضاء المنتخبين (الذين استلزمت المادة ألا يقل عددهم عن ثلاثمائة وخمسين عضواً) فإنه يجوز لرئيس الجمهورية : أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة .

ولا يؤدي تقرير ذلك الحق لرئيس الجمهورية إلى الإخلال بالقاعدة العامة : وهي أن المجلس مكون على أساس الانتخاب. ومن المعروف أن ثمة اعتبارات معينة تؤدي إلى الإبقاء على مثل ذلك الحق لرئيس الجمهورية، خاصة وأن هذا العدد ضئيل جداً إذا قورن بعدد الأعضاء المنتخبين. كما أن ذلك لا يشكل - فيما نرى - إخلالاً باستقلالية مجلس الشعب. وعلى ذلك فنحن لا نتفق مع ما يراه بعض الفقه من أن تعيين رئيس الجمهورية لعدد لا يزيد على عشرة أعضاء لا يتفق مع الصفة النيابية الواجب توافرها لذلك المجلس، والذي ينبغي أن يكون منتخباً بكامله، من الشعب، وأن الاعتبارات لا تشفع لإيجاد استثناء للمبدأ الديمقراطي الصحيح الذي يستوجب أن يكون المجلس النيابي منتخباً كله^(٢).

ويتضح لنا عما سبق توفر الركن الأول : وهو قيام برلمان منتخب من الشعب، وأن هذا البرلمان يتمتع بسلطة حقيقية وليس مجرد دور استشاري .

وإذا قارنا المادة ٨٦ من الدستور المصري - التي تقصر سلطة التشريع على مجلس الشعب (دون اشتراك رئيس الدولة فيها) بالمادة ٢٤ من الدستور المصري (الملكي) الصادر سنة ١٩٢٣

(١) راجع فيما سبق صفحة

(٢) راجع رأي الدكتور سعد عصفور - النظام الدستوري المصري دستور ١٩٧١ - طبعة ١٩٨٠ ص ١٧٠ وإذا كنا نختلف مع هذا الرأي فيما يراه من أن تعيين رئيس الجمهورية لعشرة أعضاء يؤدي إلى الإخلال باستقلالية المجلس، فإننا نتفق تمام الاتفاق مع صاحب الرأي فيما أبداه في موضوع آخر ص ١٧٨ من أن ما تجيزه المادة ٨٩ من الدستور (من جواز الجمع بين عضوية مجلس الشعب وبين الوظيفة العامة) لا يحقق ما ينبغي أن يوفر من استقلال لأعضاء هذا المجلس، وأنه يحسن الغناء هذه الإجازة .

والتي كانت تجعل السلطة التشريعية مركبة يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلس النواب والشيوخ . أو إذا قارناها بالمادة ٥١ من الدستور الكويتي التي تنص على أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقاً للدستور .

إذا أقمنا هذه المقارنات لتأكد لنا مدى توفر الركن الأول من أركان النظام النيابي وهو قيام برلمان منتخب من الشعب، يمارس سلطة حقيقية - في الدستور المصري :

ثانياً : تمثيل البرلمان للأمة لمدة محددة :

وقد نصت على ذلك المادة ٩٢ حينما حددت مدة مجلس الشعب بخمس سنوات ميلادية من تاريخ أول اجتماع له .

ثالثاً : تمثيل عضو البرلمان للأمة كلها :

لا يوجد نص محدد في الدستور المصري يقرر ذلك المبدأ صراحة . بعكس الدستور الكويتي الذي قرر هذا المبدأ في المادة ١٠٨ وكذلك دستور البحرين في المادة .

إلا أن عدم النص صراحة على هذا المبدأ، لا يؤدي إلى انتفاء تحققه، فأعضاء مجلس الشعب يمثلون الشعب كله، وليس مجرد دوائهم الانتخابية، ويرعون مصالح الشعب بأكمله، ولا يحتاج ذلك المعنى - في رأينا - إلى نص خاص يقرره، وذلك بعد أن استقرت مبادئ تمثيل الشعب على ذلك . وهذا ما يؤكد صيغة القسم الذي يؤديه عضو مجلس الشعب : من أن يرعى «مصالح الشعب»^(١) .

رابعاً : استقلال البرلمان من هيئة الناخبين :

لم يتضمن الدستور المصري نصاً بذلك المعنى بشكل مباشر . إلا أن الأسس المستقرة للنظام النيابي تكفل تحقيق هذا المبدأ . وما يؤكد ذلك : أن الدستور لم يتضمن - كما سبق أن بينا - أي مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة (سوى وسيلة الاستفتاء في حالات معينة ذكرناها من قبل) . فالبرلمان إذاً مستقل الإرادة بالنسبة لهيئة الناخبين .

وقد سبق أن أشرنا إلى أنه عند إعداد الدستور - لم يوافق مجلس الشعب على ما اقترحتة اللجنة التحضيرية (التي قامت بوضع الدستور) . من قيام كل عضو من أعضاء مجلس الشعب بتقديم حساب للناخبين عن نشاطه، وللناخبين حق سحب الثقة من العضو في الأحوال وطبقاً للشروط والإجراءات التي يحددها القانون .

(١) كانت المادة ٩١ من دستور ١٩٢٣ تنص على أن «عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها، ولا يجوز لناخيه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الإلزام» . كما نص دستور ١٩٣٠ في المادة ٨٦ على أن «عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز أن يوكل بأمر على سبيل الإلزام» وقد حلت الدساتير المصرية (في العهد الجمهوري) بعد ذلك من مثل هذا النص، سواء في دستور ١٩٥٦م أو دستور ١٩٦٤م أو دستور سنة ١٩٧١م .

المبحث الثاني

الجمع بين مظاهر النظامين البرلماني والرئاسي في الدستور المصري

نقسم هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب نحدث في أولها عن مظاهر النظام البرلماني في الدستور المصري، ونحدث في المطلب الثاني عن مظاهر النظام الرئاسي في ذلك الدستور، ونحدث في المطلب الثالث عن مدى انتساب الدستور المصري لكل من النظامين .

المطلب الأول

مظاهر النظام البرلماني في الدستور المصري

سبق أن تحدثنا تفصيلا عن أركان وخصائص النظام البرلماني ونحاول الآن بيان مدى توفر تلك الأركان والخصائص في النظام الدستوري المصري طبقا لدستور ١٩٧١

أولا : ثنائية الجهاز التنفيذي :

أخذ الدستور المصري بنظام ثنائية الجهاز التنفيذي، فهناك مجلس للوزراء إلى جوار رئيس الجمهورية. ولقد تحدثت عدة مواد عن مجلس الوزراء كهيئة جماعية، أو كوزارة لها شخصيتها غير المندجة، أو الذائبة في شخصية رئيس الجمهورية .

ولعله من الملائم أن نقدم لموضوعنا هذا بلمحة عن ثنائية الجهاز التنفيذي - أو وحدته - خلال الدساتير السابقة على مستوى ١٩٧١ م .

ففي ظل الدستورين المصريين الملكيين (دستور ١٩٢٣ م ودستور ١٩٣٠ م) كان النظام الدستوري يقوم على أساس النظام البرلماني الخالص بما يتضمنه من ثنائية السلطة التنفيذية المكونة من الملك ومن مجلس الوزراء .

أما بالنسبة لدستور ١٩٥٦ م فقد حاول التخفيف من ذلك الانتهاء للنظام البرلماني الخالص والاتجاه إلى النظام الرئاسي، ونجد ذلك واضحا في عدم الأخذ بالمعنى الكامل لثنائية الجهاز التنفيذي، فالسلطة التنفيذية طبقا للمادة ١١٨ من هذا الدستور يتولاها رئيس الجمهورية، ويمارسها على الوجه المبين في الدستور وبالنسبة للوزارة، فالمادة ١٤٦ تنص على «أن يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس وزراء، لتبادل الرأي في الشئون العامة للحكومة، وتصريف شئونها». فلم ينظم ذلك الدستور مجلس وزراء يكون له شخصيته المستقلة عن رئيس الدولة، بل هو مجرد تشكيل أو تنظيم لعملية اجتماع رئيس الجمهورية مع الوزراء، وليس هناك رئيس لمجلس الوزراء غير رئيس الجمهورية .

واستمر الوضع هكذا في ظل الدستور الموقت عام ١٩٥٨ وتنظيمه لوجود ما يسمى

بالمجلس التنفيذي في إقليم الجمهورية العربية المتحدة آنذاك، وكذلك في ظل الدستور المؤقت عام ١٩٦٤م، فقد كررت المادة ١٠٠ من هذا الدستور الأخير (دستور ١٩٦٤م) نص المادة ١١٨ من دستور ١٩٥٦م، فريثس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية .

إلا أن مواد دستور ١٩٦٤م قد تحدثت عن «الحكومة» وأنها هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة (المادة ١٣) .

وأنها - أي الحكومة - تتكون من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء، ويدير رئيس الوزراء أعمال الحكومة، ويرأس مجلس الوزراء (المادة ١٣١) أما بالنسبة لوضعها بالنسبة لرئيس الجمهورية، فقد نصت المادة ١١٣ على أن يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الحكومة السياسية العامة للدولة في جميع النواحي السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، والإدارية ويشرف على تنفيذها .

إذاً ففي ظل دستور ١٩٦٤، هناك مجلس للوزراء (أو ما سماه الدستور الحكومة) ولها اختصاصات حددتها المواد ١٣٢، ١٣٣، ١٣٤، ١٣٥ .
أما بالنسبة لدستور ١٩٧١م :

فكما سبق أن قلنا نظم الدستور ثنائية الجهاز التنفيذي بوجود هيئة جماعية إلى جوار رئيس الجمهوري هي «مجلس الوزراء» وجعل له - أي للمجلس - وجوده المستقل، وشخصيته المستقلة إلى حد كبير، فهو ليس ذائبا في شخصية رئيس الجمهورية - وتظهر ملامح تلك الثنائية التنفيذية «الحقيقية» في :

أنه رغم أن المادة ١٣٧ قد نصت على : أن يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، ويمارسها على الوجه المبين في الدستور، فإن المادة ١٣٨ قد نصت على : أن يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور .

كما أن المادة ١٥٣ قد تحدثت عن أن الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وأنها - أي الحكومة - تتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة .

كما تحدثت المادة ١٥٦ عن اختصاصات يمارسها مجلس الوزراء بوجه خاص، وكان أول هذه الاختصاصات هو تكرار ما نصت عليه المادة ١٣٨ من قبل، من اشتراك الحكومة مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذه وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية .

نقصد من كل ما تقدم أن ثمة هيئة جماعية مستقلة لها شخصيتها المتميزة والمستقلة - إلى حد كبير - عن رئيس الجمهورية، ولها اختصاصاتها التي تشترك فيها مع رئيس الجمهورية .
ويكفي وجود تلك الهيئة الجماعية لتحقيق الركن الأول من أركان النظام البرلماني، وهو ثنائية الجهاز التنفيذي .

ولسنا - هنا - في مجال تقويم مدى اختصاصات كل من رئيس الجمهورية، واختصاصات مجلس الوزراء، ومدى السلطة الفعلية لكل منهما، وذلك أنه يكفي - كما أسلفنا - وجود مجلس للوزراء له كيانه وله قدر معقول من الاستقلال .

ويصف بعض الفقه تلك الثنائية في الجهاز التنفيذي في دستور ١٩٧١م، بأنها ثنائية «غير متكافئة» ذلك أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي الأعلى للسلطة التنفيذية، كما يصفها كذلك بأنها «ثنائية متدرجة» يأتي فيها رئيس الجمهورية أولاً، ثم يأتي بعده مجلس الوزراء أو الحكومة . وأنه ليس من الضرورة أن يوقع الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء على قرارات رئيس الجمهورية عند مباشرته للاختصاصات التنفيذية التي أشار إليها الدستور - في الفرع الأول (الفصل الثالث) .

ذلك أن رئيس الجمهورية صاحب اختصاص فعلي لا رمزي، ولكن ذلك لا يعني انفراد الرئيس بهذه الاختصاصات بالنسبة لدراسة القرار واتخاذ وإن انفرد بتوقيعه^(١) .

ويتفق الرأي الفقهي السابق، مع ما يقرره بعض الفقه من أن رئيس الجمهورية يتولى سلطات فعلية بنفسه وليس بواسطة وزرائه، وأن الدستور قد جعل السلطة التنفيذية شركة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ومن هنا : فإن الدستور قد أخذ بعنصر من عناصر النظام الرئاسي من (جعل الرئيس يزاول سلطات فعلية بنفسه وليس بواسطة وزرائه) وأهمل العنصر الآخر حين لم يأخذ بفردية السلطة التنفيذية، وجعلها كلها في يد الرئيس وحده) بل جعلها شركة بينه وبين الوزراء^(٢) .

ومع أن الواقع العملي - في ظل دستور ١٩٧١م - يطابق الآراء الفقهية السابقة، من حيث أن رئيس الجمهورية، هو الذي يتولى السلطة الفعلية، وأن مجلس الوزراء والوزراء، إنما يباشرون سلطاتهم من خلال تنفيذ توجيهات رئيس الجمهورية .

إلا أن النصوص الدستورية التي أوردها دستور ١٩٧١م، تجعل لمجلس الوزراء (أو الحكومة) الاشتراك مع رئيس الجمهورية في رسم السياسة العامة للدولة (أي ليس مجرد تنفيذ الحكومة لتوجيهات رئيس الجمهورية) كما تجعل لها سوباً الإشراف على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور .

(١) راجع دكتور مجي الجمل - القانون الدستور ١٩٨٥ ص ٢٠٨، و ص ٢٦١ .

(٢) راجع دكتور مصطفى أبو زيد - النظام الدستوري المصري ١٩٨٤ - ص ٣٠١، و ص ٣٢٠ وما بعدها .

كما أن المسؤولية السياسية إنما تقع على عاتق الوزراء والحكومة وليس على رئيس الدولة لذلك فإننا - طبقا لنصوص الدستور - نرى : أنه يجب أن تكون ممارسة جميع الاختصاصات التي تطلب الدستور فيها أن تكون مشتركة بين الرئيس وبين الحكومة، يجب أن تتم ممارسة تلك الاختصاصات بطريقة مشتركة، وليس بواسطة الرئيس وحده .

وهذا ما يدعونا لأن نؤيد - بحق - جل ما يقرره الفقه : من أن السلطة والمسئولية متلازمان، فالسلطة بلا مسئولية تشكل استبدادا محققا، والمسئولية بلا سلطة تشكل ظلما محققا . وتلك الحقيقة الدستورية هي التي تؤدي إلى أن رئيس الجمهورية - وهو غير مسئول سياسيا - لا يملك أن يباشر أية سلطات مقرر له في الدستور إلا عن وزرائه الذين يسألون سياسيا - دونه عن مباشرة تلك السلطات . وأن النص الصريح على المسئولية السياسية للحكومة أو الوزارة دون رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب ينبغي اعتباره قاطعا في إزالة ذلك الغموض أو التعارض، ومؤكدا لضرورة اشراك رئيس الجمهورية للحكومة أو للوزارة في مباشرة جميع الاصطلاحات، ذلك : أن رئيس الجمهورية لا يترخص في مباشرة السلطات المقررة على النحو الذي يترأى له، وإنما هو مقيد في مباشرتها بالأوضاع التي حددها الدستور . وطبقا لما يقرره الرأي الفقهي فإن الاختصاصات المقررة لرئيس الجمهورية كرئيس دولة أو المقررة له كرئيس للسلطة التنفيذية، يجب أن تباشر طبقا للأساس المحدد بالمادة ١٣٨، أي بالاشتراك بين رئيس الجمهورية وبين مجلس الوزراء . وإذا كانت بعض هذه الاختصاصات يبرز فيه دور رئيس الجمهورية ويعلو على دور مجلس الوزراء، إلا أن مباشرتها من جانب رئيس الجمهورية تفترض موافقة ضمنية من جانب مجلس الوزراء^(١) .

ونحن إذ نتفق مع الرأي الفقهي الأخير : باعتبار أنه التفسير المنطقي والسليم لما ورد بالنصوص الدستورية من «اشتراك» بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة، ومن اشراف منها على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور (وذلك طبقا للمادة ١٣٨)، ولما ورد بالفرع الثاني والخاص بالحكومة من مواد تبين استقلالية مجلس الوزراء - إلى حد كبير في ممارسة اختصاصاتها باعتبارها الهيئة التنفيذية والإدارية العليا . (المادة ١٥٣) والمادة ١٥٦ غيرها) .

نقول : نحن إذ نتفق مع الرأي الفقهي في كل ما تقدم إلا أننا لا نتفق معه فيما يقرره من أن رئيس الدولة - باعتباره غير مسئول سياسيا - لا يملك أن يباشر أية سلطات مقرر له في الدستور إلا عن طريق وزرائه، حتى ولو كانت تلك السلطات مقرر له باعتباره كرئيس دولة، وليس كرئيس للسلطة التنفيذية فحسب .

(١) راجع رأي الدكتور سعد عصفور - وقد أثبتناه في المتن - النظام الدستوري المصري (دستور ١٩٧١م) طبعة ١٩٨٠ صفحات ٨٧، ٩٠،

ذلك : أننا نعتقد أن الاختصاصات المقررة للرئيس كرئيس دولة مثل السلطة المقررة له طبقاً للمادة ٧٤ (الخاصة بحدوث خطر يهدد الدولة وحق الرئيس في اتخاذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر) إنما ينفرد الرئيس بممارستها دون توجب حصوله على موافقة الحكومة عليها . أما بالنسبة للاختصاصات التي يمارسها الرئيس كرئيس للسلطة التنفيذية ، فنحن نعتقد : أنه من اللازم - طبقاً لمواد الدستور أن تمارس «بالاشتراك» بين الرئيس وبين الحكومة . وذلك استناداً إلى نصوص الدستور ، واستناداً إلى منطقية القاعدة المقررة لتلازم السلطة والمسئولية ، وحيث أن الوزراء يتحملون المسئولية السياسية ، فإنهم لابد أن يشتركوا في سلطة إصدار القرارات ، التي تحملهم بالتالي التبعية والمسئولية .

كما أن هذا الحل السابق هو الذي يتفق - من جهة أخرى مع منطق التعديل الدستوري الذي تم في إبريل عام ١٩٨٠م ، والذي عدلت بمقتضاه المادة الخامسة ، بحيث «يقوم النظام السياسي على أساس تعدد الأحزاب» .

فلم يعد الأمر مقصوراً على حزب حاكم واحد ، بل أصبح المجال مفتوحاً لفوز أي حزب من الأحزاب بالأغلبية ، مما يقيد حرية رئيس الدولة في تشكيل الوزارة . ويؤدي ذلك - من الناحية الواقعية على الأقل - إلى ضرورة تشكيل الوزارة من الحزب الفائز في الانتخابات . و يترتب على ذلك امكانات وجود وزارة - أو حكومة غير متوافقة سياسياً بصفة كبيرة - مع الآراء والأفكار التي يعتنقها رئيس الجمهورية . ولذلك فمن اللازم تطبيق هذا «الاشتراك» الذي نصت عليه مواد الدستور ، بين الرئيس وبين الحكومة ، ففي مثل تلك الأحوال وبدون ذلك الاشتراك ، لا يمكن لأحد أن يسلم تلقائياً بأن قرارات الرئيس إنما تعبر عن رأي الحكومة .

إن الذي نريد أن نؤكد - في مقام الحديث عن ثنائية الجهاز التنفيذي كركن من أركان النظام البرلماني : أن الدستور المصري قد أخذ بثنائية الجهاز التنفيذي ، ولم يجعل الحكومة - أو مجلس الوزراء والوزراء - تابعين ومنفذين لإرادة رئيس الدولة ، كما هو الحال في الأنظمة الرئاسية الخالصة .

وليس من ضير على النظام البرلماني - حتى في صورته التقليدية أن تكون ثمة سلطات فعالة لرئيس الدولة ، وقد بينا فيما سبق الآراء الفقهية التي تؤيد ذلك^(١) .

وإذا كان الأمر كذلك في ظل الصورة التقليدية للنظام البرلماني ، فإن مفهوم الأنظمة البرلمانية المتطورة ، يسمح بتوسيع دائرة سلطات رئيس الدولة بشكل أكبر ، ويسمح بتولييه دوراً أكبر ، في تسيير شئون الدولة .

إلا أن ذلك ينبغي ألا يلغي دور الحكومة - أو مجلس الوزراء وإلا لانقلب الأمر إلى نظام

(١) راجع ص فيما سبق

رئاسي. وثمة مسألة أخرى، وهي أن ثنائية الجهاز التنفيذي - كما تطلبها الدستور ونظم أحكامها تقتضي أن تفصل بين شخصية رئيس الدولة وشخصية رئيس مجلس الوزراء أي لا يكون رئيس الدولة هو في ذات الوقت رئيسا للوزراء، لأن الجمع بين المنصبين يتعارض مع مبدأ الثنائية، ومع استقلال الوزارة، بالإضافة إلى تعارضه مع عدم مسئولية رئيس الدولة سياسيا .

ولذلك فنحن نرى : أنه لا يجوز دستوريا - في ظل دستور ١٩٧١ م - أن يتولى رئيس الجمهورية رئاسة الوزارة .

بل ونكاد نقرر أن ذلك لا يجوز إلا إذا نص الدستور على غير ذلك، كما فعل الدستور السوداني الصادر عام ١٩٧٣ م في المادة ٩٥ التي تنص على أنه «إذا عين رئيس الجمهورية شخصا آخر رئيسا للوزراء تسري على الأخير أحكام . . . » علما بأن المادة ٨٩ تجيز - مجرد إجازة - لرئيس الجمهورية - تعيين رئيسا للوزراء يعاونه فيما يوكله إليه عن مهمات بقرار جمهوري .

وإذا كان الدستور المصري قد أخذ بمبدأ ثنائية الجهاز التنفيذي، ووجود هيئة جماعية مستقلة هي الحكومة أو مجلس الوزراء وذلك كله طبقا لمفهوم منطلق النظام البرلماني، إلا أنه لم يستمر في مسابقة هذا المنطق، باستلزام حصول الوزارة على ثقة البرلمان فور تشكيلها وذلك بتقديم الوزارة الجديدة ببرنامجهما لمجلس الشعب. ذلك أن الدستور المصري قد اكتفى فقط طبقا للمادة ١٣٣ بأن يقدم رئيس مجلس الوزراء بعد تأليف الوزارة وعند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب ببرنامجه الوزارة، ويناقش مجلس الشعب هذا البرنامج .

ويتشابه هذا النص مع ما أخذ به المشروع الدستوري الكويتي في المادة ٩٨، وما أخذ به المشرع الدستوري في البحرين في المادة ٦٠ .

ثانيا : المسئولية السياسية الجماعية (التضامنية) للوزارة، وعدم مسئولية رئيس الدولة سياسيا :

أوردنا فيما سبق أن : المسئولية الجماعية (التضامنية) - كما يقول الفقهاء - هي جوهر النظام البرلماني، فهي توجد حيث يوجد النظام البرلماني، ويوجد النظام البرلماني حيث توجد، ولذلك يكفي أن يقرها الدستور حتى يكون النظام برلمانيا. فلا يكفي أن تكون الوزارة مسئولة أمام رئيس الدولة، بل يجب أن تكون مسئولية تضامنية أمام البرلمان^(١) .

وإذا استعرضنا نصوص الدستور المصري وجدنا أنه يأخذ بالمسئولية السياسية للوزارة بأكملها وللوزراء كل على حده، أي أنه يأخذ بصورتي المسئولية الوزارية الفردية والتضامنية. أي أنه يأخذ بلب النظام البرلماني .

(١) راجع ص فيا سبق

وقد نصت المادة ١٢٨ على أنه إذا قرر المجلس - مجلس الشعب - سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نوابهم وجب عليه اعتزال منصبه، ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسئوليته أمام مجلس الشعب .

إذا فقد قرر الدستور المصري مبدأ المسئولية التضامنية - والفردية - . صحيح أن الدستور قد نظم إجراءات معينة ينبغي اتباعها عند تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء، الأمر الذي يعني مسئولية الوزارة بأكملها، باعتبار أن رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولون تضامياً عن السياسة العامة للدولة وضعاً وتنفيذاً . وصحيح أن الدستور قد جعل رئيس الجمهورية حكماً في الخلاف الذي قد ينشأ ويستحكم بين الوزارة وبين مجلس الشعب، إلا أنه لم يجعل من رئيس الجمهورية حكماً نهائياً، بل جعل الحكم النهائي هو الشعب .

وقد نظمت المادة ١٢٧ إجراءات وأحكام ذلك الموضوع، حيث نصت على أن «المجلس الشعب أن يقرر بناء على طلب عُشر أعضائه مسئولية رئيس مجلس الوزراء، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس .

ولا يجوز أن يصدر هذا القرار إلا بعد استجواب موجه إلى الحكومة، وبعد ثلاثة أيام من تقديم الطلب .

وفي حالة تقرير المسئولية يعد المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية، متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه .

ولرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره من جديد، جاز الرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي . ويجب أن يجري الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الإقرار الأخير للمجلس وتقف جلسات المجلس في هذه الحالة .

فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة، اعتبر المجلس منحلًا، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة .

ونلاحظ أن ثمة تشابهاً - إلى حد ما بين تنظيم كل من الدستورين : الكويتي والبحريني، وبين الدستور المصري، فيما يتعلق بتنظيم المسئولية التضامنية، وإن كان الدستور المصري يسميها صراحة بذلك الاسم، بينما يطلق عليها المشرع الدستوري الكويتي «تقرير مجلس الأمة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء» كما أن الدستورين الكويتي والبحريني يجعلان من رئيس الدولة حكماً في الخلاف الذي ينشأ بين رئيس مجلس الوزراء وبين البرلمان . بينما يجعل الدستور المصري من الشعب - بواسطة وسيلة الاستفتاء - حكماً نهائياً في ذلك الخلاف .

أما بالنسبة لمسئولية رئيس الدولة سياسياً : فقد سبق أن تحدثنا أن رئيس الدولة في «النظام

البرلماني التقليدي» لا يسأل سياسيا باعتبار أنه يمارس سلطاته بواسطة وزرائه. وهذا ما يقرره التنظيم الدستوري في كل من الكويت والبحرين .

أما بالنسبة لمصر، فلم يشر الدستور المصري إلى أية مسئولية سياسية لرئيس الجمهورية . بل اكتفى الدستور في المادة ٨٥ بتنظيم المسئولية الجنائية لرئيس الجمهورية، وطريقة اتهامه ومحاكمته، في حالة اتهامه بالخيانة العظمى، أو بارتكاب جريمة جنائية .

وعدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً، إذا كانت متقبلة في ظل الأنظمة التي لا يباشر فيها رئيس الدولة سلطاته إلا بواسطة وزرائه . وإذا كانت متقبلة - إلى حد ما لدى جانب من الفقه - إذا كان لرئيس الدولة - في ظل الأنظمة البرلمانية - سلطات فعالة، شريطة أن تنسب أعماله إلى الوزارة، وأن تحمي الوزارة تلك التصرفات وكأنها صادرة من الوزارة^(١) .

إلا أن الأمر الذي يستدعي التساؤل حقاً - كما عرضناه من قبل - هو تقرير الدستور المصري لتولي رئيس الجمهورية للسلطة التنفيذية، وتقريره لاشتراك الرئيس مع الحكومة في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها، وتقريره سلطات واسعة لرئيس الجمهورية . كل ذلك مع عدم مسئوليته سياسياً، ومع تحمل الوزراء لتلك المسئولية . ولذلك فقد طالب جانب من الفقه بضرورة المشاركة الفعلية للوزراء أو للحكومة مع رئيس الجمهورية في كل ما يتخذه رئيس الجمهورية بصفته متولياً ومشاركاً في السلطة التنفيذية .

وإذا قارنا بين التنظيم الدستوري لمسئولية رئيس الدولة (السياسية) في كل من مصر من جهة، والكويت والبحرين - بل ودول مجلس التعاون من جهة أخرى -، لوجدنا أن عدم مسئولية رئيس الدولة في مصر إنما ترجع إلى عدم وجود نص في الدستور المصري يقر هذه المسئولية إضافة إلى المبدأ المقرر من عدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً سواء في الأنظمة البرلمانية أو الرئاسية . بينما ترجع عدم مسئولية رئيس الدولة في الدول الأخرى إلى وجود نصوص في دساتيرها تقرر عدم مسئولية رئيس الدولة في كل منها وإن ذاته مصونة لا تمس .

ثالثاً : العلاقات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية :

لم يتضمن الدستور المصري نصاً مباشراً يقيم نظام الحكم على أساس الفصل بين السلطات، كما فعل كل من الدستور الكويتي في المادة (٥٠)، أو الدستور البحريني في المادة ٣٢ فقرة أ، وكلا من الدستورين يقيم نظام الحكم على أساس فصل السلطات مع تعاونها، وفقاً لأحكام الدستور في كل منها . إلا أن ذلك المبدأ واضح في نصوص الدستور المصري بصفة عامة، ولا يحتاج إلى نص مستقل .

(١) راجع ص ١٩ فيما سبق وراجع آراء أيزمان وآراء أوربان وفيني (هامش ص ٨١ فيما سبق)

أما بالنسبة لأحد أوجه مبدأ الفصل المرن بين السلطات والمتمثل في التعاون، فنجد أمثلة لذلك في الدستور المصري .

منها : أن لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين . (المادة ١٠٩) وله حق إصدار القوانين، أو الاعتراض عليها (المادة ١١٢) وله أن يلقي بيانا عند افتتاح دور الانعقاد العادي يتضمن السياسة العامة للدولة، وله الحق في إلقاء أي بيانات أخرى أمام المجلس (المادة ١٣٣) .

كما أنه يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه (المادة ١٣٤) وهذه خصيصة من خصائص النظام لبرلماني، التي تدعو إلى أن يكون أعضاء الوزارة كلهم أو غالبيتهم من البرلمان، أو على الأصح من أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات .

كما يُسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين. ولا يكون للوزير صوت محدود عند أخذ الرأي، إلا إذا كان من الأعضاء. ويختلف ذلك الأمر الأخير عما هو مقرر في كل من الدستور الكويتي والدستور البحريني حيث يعد الوزراء - بحكم مناصبهم - أعضاء في البرلمان ولهم ما للأعضاء من حقوق ومنها حق التصويت.

أما بالنسبة لأوجه التعاون من جانب السلطة التشريعية، فيتمثل ذلك في موافقة البرلمان على الميزانية (المادة ١١٥) وكذلك الحق المقرر لأعضاء مجلس الشعب في إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه أو أحد الوزراء (المادة ١٣٠) . الخ

أما وسائل التأثير والرقابة المتبادل بين السلطتين : فمن ناحية السلطة التنفيذية فيتمثل في دعوة رئيس الجمهورية لمجلس الشعب للانعقاد وفض أدوار انعقاده (المادة ١٠١) والمادة (١٠٢) إلا أنه ليس لرئيس الجمهورية حق تأجيل جلسات مجلس، بالمخالفة لما هو معمول به في التنظيم الدستوري لكل من الكويت والبحرين، بل الامارات العربية المتحدة (المادة ٨٨) كما سبق أن بيناه وإذا كان دستور ١٩٧١م لم يقرر الرئيس حق تأجيل جلسات مجلس الشعب، فهو قد احاط عملية حل المجلس ببعض الضمانات .

فقد نصت المادة ١٣٦ على أنه لا يجوز الرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب. ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوما، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل، أصدر رئيس الجمهورية قرارا به. وهناك الحالة الأخرى للحل التي تنظمها المادة ١٢٧، وقد سبق أن أشرنا إليها. فمن الناحية النظرية، أو من ناحية النصوص الدستورية، فمرجع أمر حل مجلس الشعب إلى الشعب، أو هو بيد الشعب .

أما من ناحية السلطة التشريعية : ورقابتها السياسة على السلطة التنفيذية فقد نصت المادة

١٢٦ على أن الوزراء مسئولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة ، وكلّ مسئول عن أعمال وزارته .

وقد تحدثت مواد الدستور عن وسائل الرقابة السياسية سواء بالنسبة لرئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم وهي حق السؤال (المادة ١٢٤) وحق توجيه استجابات (المادة ١٢٥) وحق طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه (المادة ١٢٩) وحق تكوين لجنة خاصة للتحقيق لفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة (أو أي جهاز تنفيذي أو إداري) (المادة ١٣١) وحق سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو نوابهم (المادة ١٢٦) وحق تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء (المادة ١٢٧) .

يتضح من عرض أركان النظام البرلماني وخصائصه ومطابقتها بالتنظيم الدستوري المصري طبقاً لدستور ١٩٧١ ، يتضح تحققها جميعاً في ذلك التنظيم الدستوري المصري ، وعدم تخلف أي ركن أو خصيصة من أركان وخصائص هذا النظام .

كما يتضح كذلك التشابه الكبير بين كل من التنظيم الدستوري المصري من جهة ، والتنظيم الدستوري لكل من الكويت والبحرين من جهة أخرى في كيفية تطبيق كل منهما لأركان النظام البرلماني في تنظيمه الدستوري .

المطلب الثاني

مظاهر النظام الرئاسي في الدستور المصري

على ضوء ما سبق عرضه في المطلب السابق يتضح لنا توافر الأركان والخصائص المتعددة للنظام البرلماني ، توافرها في النظام الدستوري المصري طبقاً لدستور ١٩٧١ .

ومعنى ذلك - على الفور - انتفاء وجود مظاهر النظام الرئاسي - من وجهة النظر التقليدية أو طبقاً للمعيار التقليدي - في النظام الدستوري المصري . ونقصد بانتفاء تلك المظاهر أو للعناصر ، عدم وحدة الجهاز التنفيذي ، وعدم وجود الفصل الجامد بين السلطات ، وعدم وجود الهيئة الجماعية المتمثلة في مجلس الوزراء . وما يتبع ذلك من عدم وجود المسئولية السياسية (التضامنية) للوزارة .

ولكن انتفاء تلك المظاهر التقليدية للنظام الرئاسي ، لا يعني انتفاء مظهر الدور الفعال والمؤثر لرئيس الدولة ، ورجحان هذا الدور واتساع وتزايد سلطاته - من الناحية العملية ومن ناحية النصوص الدستورية - وهو ما يعد المعيار المميز للأنظمة الرئاسية ، أو هو المعيار الذي اقترحه للتمييز بين كل من الأنظمة البرلمانية والأنظمة الرئاسية .

فالمطالع لنصوص الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١ م - ومن قبله دساتير ١٩٥٦ م ،

١٩٥٨م، ١٩٦٤م - يلحظ هذا الدور الفعال والمؤثر بل والراجح لرئيس الدولة. هذا من الناحية النظرية، أو من ناحية النصوص الدستورية المجردة .

فإذا جئنا إلى الناحية العملية الواقعية، أو التطبيق العملي لتلك النصوص الدستورية فسنجد أن دور رئيس الدولة يكاد أن يحدودور السلطات المختلفة - نقصد بقية السلطة التنفيذية، بل ولا نستثي السلطة التشريعية كذلك - إذا أردنا الحقيقة - وليس ذلك بغريب في ظل التطبيقات العملية في الدول النامية بصفة عامة . ولذلك فإننا لا نبالغ إذا قلنا : إن دور رئيس الدولة في النظام الدستوري المصري - من الناحية العملية - يكاد أن يتفوق على دور رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية، وهي الدولة الأم للأنظمة الرئاسية والتي يضرب بها المثل بتزايد دور رئيسها ومدى اتساع سلطاته .

وهذا تناقض عجيب وغريب حقا، بين أن تتحقق أركان وخصائص الأنظمة البرلمانية، طبقا لنصوص الدستور المصري، وبين أن نجد أن دور رئيس الدولة - من الناحية العملية - يكاد أن يتفوق على دور رئيس أقدم وأعزق دولة من دول النظام الرئاسي : وهي الولايات المتحدة الأمريكية .

إلا أنه ربما كان فيما سبق أن أوردناه من اختلاط الصور المختلفة للنظام النيابي، وتمازجها، وتزاوجها، مما أسميناه «بالأنظمة البرلئاسية»، ربما كان في كل ذلك ما يخفف من حدة هذا التناقض، وهذا العجب، وهذه الغرابة، التي قلنا : إنها تواجه المتأمل للنظام الدستوري نظريا وعمليا . وأولى بنا الآن أن نستعرض من مظاهر الدور الفعال، بل والراجح لرئيس الدولة في مصر، مع مقارنة ذلك بالأنظمة الدستورية محل البحث .

مظاهر الدور الراجح لرئيس الدولة في النظام الدستوري المصري :

لرئيس الدولة دوره الفعال والمؤثر والراجح كما قلنا، فهو بالإضافة إلى أنه رئيس منتخب، أو أنه تولى منصبه بناء على إرادة الشعب المتمثلة في الاستفتاء الشعبي، مما يؤدي إلى قوة مركز رئيس الدولة، وثبات الأسس التي تستند إليها تلك القوة .

ثم إن رئيس الدولة - طبقا للمادة ٧٣ - يتمتع أوقع على عاقته أمور ضخمة تتمثل - طبقا لنص المادة ٧٣ - في أن «يسهر على تأكيد سيادة الشعب، وعلى احترام الدستور، وسيادة القانون، وحماية الوحدة الوطنية، والمكاسب الاشتراكية، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني»^(١) .

(١) وتلك الاختصاصات المقررة بالمادة ٧٣ لا تخول رئيس الجمهورية سلطات محدودة وإنما هي في معظمها من قبل التردد لاحكام الدستور ذاته . راجع في ذلك الدكتور سعد عصفور - المرجع السابق ص ٩٥

ثم تعطيه المادة ٧٤ سلطات ضخمة في حالة الضرورة او الخطر الداهم حيث إن له «إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الاجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه بياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما يتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها .

وهذه المادة - كما يقول الفقه - : من أخطر ما تضمنه دستور ١٩٧١م من نصوص، وأنها سوف تظل محل خلاف شديد في الفقه والعمل لفترة طويلة من الزمان، وأنه يجب أن تحد شروط تطبيقها بدقة بالغة^(١) وكما يقول البعض الآخر من الفقه : فإن هذه - المادة ٧٤ بالغة الخطورة - تأتي بأحكام جديدة على النظام الدستوري المصري لم يسبق إليها في الدساتير الصادرة قبل الثورة، ولا في الدساتير الصادرة بعدها، وأنه يمكن أن نجد لهذه المادة أصلاً تاريخياً في المادة السادسة عشر من الدستور الفرنسي الصادر في عام ١٩٥٨م . غير أن الدستور الفرنسي قد أحاط استعمال المادة ١٦ ببعض الضمانات^(٢) . (أخذ رأي المجلس الدستوري ورأي كل من رئيس الوزراء، ورئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ) كما تنص المادة ١٦ أيضاً على أن يعتبر البرلمان في حالة انعقاد . بقوة القانون . وعلى أنه لا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته الاستثنائية .

وينتقد جانب من الفقه تلك المادة - المادة ٧٤ من الدستور المصري - من حيث صياغتها الفضفاضة، وخلوها من أية ضمانات تكفل استعمال السلطات الاستثنائية المقررة بها، بالإضافة إلى خلو النص من أي تحديد منضبط للخطر الذي يبرر استعمال السلطة الاستثنائية حتى لا يؤدي استعمال تلك المادة إلى الإخلال بالتوازن الواجب بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٣) .

ويستقل رئيس الدولة بتعيين نائب رئيس الجمهورية (المادة ١٣٩) وتعيين رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وإعفائهم من مناصبهم (المادة ١٤١) . وقد سبق أن نوهنا إلى أن تعديل الدستور المصري (الذي أدى اعتبار النظام السياسي قائماً على تعدد الأحزاب بدلاً من الحزب الواحد)، هذا التعديل يؤدي إلى تقييد حرية رئيس الجمهورية في اختيار وتعيين رئيس مجلس الوزراء . حيث يلزم - من الناحية العملية على الأقل - أن يتقيد رئيس الجمهورية بنتائج الانتخابات ومن ثم بتعيين الوزارة من الحزب الفائز .

ولم ينص الدستور المصري على أن تعين الوزراء يكون بناء على ترشيح من رئيس مجلس الوزراء، كما فعل كل من الدستور الكويتي والدستور البحريني .

(١) راجع دكتور مصطفى ابو زيد - المرجع السابق ص ٣٢٣ .

(٢) راجع دكتور يحيى الجمل - المرجع السابق ص ٢٠٩، ٢١٠ وانظر الدكتور سعد عصفور - المرجع السابق ص ٩٦ .

(٣) راجع دكتور سعد عصفور - المرجع السابق ص ٩٦ وما بعدها .

ولربما كان في عدم نص الدستور المصري على ذلك الأمر، دليل على اتساع سلطة رئيس الجمهورية، وتزايد دوره ورجحان هذا الدور، بحيث يتشابه اختياره للوزراء - ولرئيس مجلسهم - مع السلطة التي تحول لرئيس الدولة في الأنظمة الرئاسية .

إلا أن منطق ذلك الأمر الآخر لا يستقيم مع المنطق النظري - على الأقل - للنصوص الدستورية التي تجعل هناك وزارة (أو حكومة) لها شخصيتها واعتبارها، وتجعل لرئيس مجلس الوزراء وهو الآخر وضعه ودوره .

ومن تلك النصوص الفقرة الثانية من المادة ١٥٣ التي تنص على أن «يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة» والمواد الأخرى التي تخص رئيس مجلس الوزراء بوضع مختلف عن وضع الوزراء مثل المادة ١٢٧ الخاصة بمسئولية رئيس مجلس الوزراء وغيرها من المواد .

وعموما فإن تعديل أساس النظام السياسي لكي يقوم على تعدد الأحزاب السياسية - كما قلنا من قبل - سيؤدي إلى اتباع أو مراعاة اعتبارات معينة، من بينها - فيما نرى - تقييد حرية الرئيس في اختيار رئيس مجلس الوزراء، وتعيينه من الحزب الفائز - خاصة إذا فاز بأغلبية واضحة - ثم تقييد حرية الرئيس في اختيار الوزراء، حيث يجب أن يكون تعيين الوزراء بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء، أو على الأقل بناء على تفاهم مسبق من المرشح لتولي رئاسة مجلس الوزراء وبين رئيس الجمهورية - هذا ويكتفي الدستور المصري - كما سبق أن أشرنا - بثقة رئيس الجمهورية التي تتمثل في اختياره لرئيس مجلس الوزراء، بحيث لا يحتاج الأمر إلى حصول الوزارة على ثقة البرلمان بعد تشكيلها. وهذا مما يتعد عن منطق النظام البرلماني التقليدي، ويقترب من منطق النظام الرئاسي . ثم - وهذا هو المهم في مطلبنا هذا : أنه يقوي من دور رئيس الجمهورية ويزيد من فعالية هذا الدور .

ثم تأتي إلى مسئولية رئيس مجلس الوزراء والوزراء، مسئوليتهم أمام رئيس الجمهورية - فإذا كان المهم في ظل الأنظمة البرلمانية تقرير تلك المسئولية (الفردية والتضامنية) أمام البرلمان، ولا تغني عنها مسئوليتهم أمام رئيس الدولة. وإذا كانت مسؤولية الوزراء (أو السكرتيرين إذا شئت الدقة) مقصورة في الأنظمة الرئاسية على مسئوليتهم أمام رئيس الجمهورية وهو في ذات الوقت رئيس السلطة التنفيذية ومتوليها. (إذا كان الأمر كما تقدم، فإننا لا نجد نصا محددًا مباشرًا - كما هو الأمر في ظل الدستور الكويتي والبحريني - يقرر مسئولية هؤلاء أمام الرئيس .

إلا أن ذلك لا يعني أنهم غير مسئولين أمامه، فهم رغم أنهم يشتركون معه في وضع السياسة العامة وفي الإشراف على تنفيذها، إلا أنه هو الذي له اليد العليا في السلطة التنفيذية، باعتبار أنه يتولاها طبقا للمادة ١٧٣، باعتبار أنهم - أي الوزراء - في اشتراكهم في وضع السياسة العامة في الإشراف على تنفيذها، إنما يقومون بذلك وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية كما تنص على ذلك الفقرة (أ) من المادة ١٥٦ .

وقد اكتفت المادة ١٤٢ بالنص على أن لرئيس الجمهورية حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، وحضور جلساته، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء .

ويؤدي مثل هذا النص - وعلى الأخص حق طلب التقارير من الوزراء - إلى تأكيد مسئولية الوزراء أمام رئيس الجمهورية. فهو الذي يعينهم وهو الذي يعفيهم من مناصبهم .
أما بالنسبة لممارسة السلطة التنفيذية ومباشرة صلاحيتها. ففي ظل الأنظمة البرلمانية تباشرها الوزارة المسئولة، وفي ظل الأنظمة الرئاسية يباشرها رئيس الدولة الذي يعد رئيسا للسلطة التنفيذية .

وفي الدستور المصري - ومع وجود الوزارة المسئولة واشتراكها مع الرئيس في وضع السياسة العامة والاشتراك معه في الإشراف على تنفيذها - فإن المادة ١٣٧ تنص على أن رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية. إلا أنه لا يتولاها هكذا كما يريد بل كما نصت عبارات المادة «يمارسها على الوجه المبين في الدستور» .

وقد بينت المواد الأخرى هذا الوجه المبين في الدستور الذي عينته المادة ١٣٧، ومن بين تلك المواد المادة ١٣٨ التي تجعل مباشرة الرئيس لصلاحيات السلطة التنفيذية شركة بينه وبين مجلس الوزراء وكذلك مواد أخرى مثل المادة ١٥٣ التي تجعل من الحكومة الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، والمادة ١٥٦ التي تكفل لمجلس الوزراء بوجه خاص ممارسة اختصاصاته، وكذلك المادة ١٥٧ التي تجعل من الوزير الرئيس الأعلى لوزارته، يتولى رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة ويقوم بتنفيذها .

أما بالنسبة للأداة القانونية التي يمارس بها رئيس الجمهورية سلطاته تلك : فهي القرار الجمهوري، الذي يحمل توقيع وحده. فلا يوقع بجانبه رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص، كما هو الحال في المراسيم الأميرية - في كل من الكويت والبحرين، حيث يعد المرسوم الأميري هو الأداة الرئيسية التي يمارس بها رئيس الدولة حل صلاحياته المتعلقة بأمور الدولة .

إلا أن انفراد رئيس الجمهورية بإصدار القرارات الجمهورية وتوقيعها بالنسبة لممارسة صلاحياته فيما يتعلق بالسلطة التنفيذية وعدم وجود توقيعات مجاوره، لا تعني - كما يقولون - انفراد رئيس الجمهورية - بهذه الاختصاصات بالنسبة لدراسة القرار واتخاذها، وإن انفرد بتوقيعه^(١). ونحن إذ نتفق مع ذلك الرأي الفقهي، فإننا نضيف تحفظا عليه، وهو أن ذلك إنما هو ما تقوله نصوص الدستور، ما لا يقوله الواقع العملي الذي قد يدل على عكس ذلك تماما .

(١) راجع دكتور يحيى الجمل - المرجع السابق - ص ٢٦١ .

هذا وتوجد اختصاصات فعالة متعددة لرئيس الجمهورية - سواء فيما يتعلق بالسلطة التشريعية كحل مجلس الشعب (طبقا للإجراءات والضوابط التي تحدثنا عنها من قبل) أو بالنسبة للعلاقات الدولية وإبرام غالبية المعاهدات (المادة ١٥١) أو إعلان الحرب (بعد موافقة مجلس الشعب) طبقا لمادة ١٥٠ أو إعلان حالة الطوارئ (المادة ١٤٨) أو تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين (المادة ١٤٣) أو إصدار اللوائح المختلفة (المواد ١٤٤ و ١٤٥ و ١٤٦). كما أنه يقوي من سلطة رئيس الدولة ويزيد من فعالية دوره ما كفله له الدستور من حق استفتاء الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا (المادة ١٥٢) إضافة إلى الحالات المحددة التي يرجع فيها إلى الشعب بواسطة أسلوب الاستفتاء الشعبي، وقد سبق أن تحدثنا عنها .

المطلب الثالث

مدى انتساب الدستور المصري لكل من النظامين البرلماني والرئاسي

ما هي هوية النظام الدستور المصري ؟ هل يعد نظاما برلمانيا ؟ أم يعد نظاما رئاسيا ؟ نحاول أن نستعرض الآراء الفقهية بالنسبة لذلك الموضوع، ونناقش تلك الآراء على ضوء ما عرضناه سابقا من مظاهر كل من النظامين في الدستور المصري، وعلى ضوء المقارنة بالدساتير المختلفة محل بحثنا .

فبعض الفقه يري : أن الدستور ١٩٧١م كان أكثر ميلا إلى منطق النظام البرلماني، وإن لم يذهب به إلى مداه التقليدي، وأدخل عليه بعض مظاهر النظام الرئاسي، إلا أنه - أي الدستور المصري - ليس بدستور برلماني خالص، ولكنه يأخذ ببعض مظاهر النظام الرئاسي خاصة فيما يتعلق بتنظيمه لوضع رئيس الدولة . كما يقرر الرأي نفسه (في موضع آخر) أن الحقيقة أن دستور ١٩٧١م لا يمكن تكييفه بأنه دستور برلماني خالص، ولا بأنه دستور رئاسي خالص، وهذا هو الذي يسبب تلك الازدواجية في اختصاصات رئيس الجمهورية، ذلك أن الدستور لو كان برلمانيا خالصا لكان معنى ذلك أن رئيس الجمهورية لا يباشر أي اختصاص من اختصاصاته إلا بواسطة الوزراء، الأمر الذي لا يتفق مع أحكام الدستور كذلك . ومن ناحية أخرى فإن الدستور لو كان رئاسيا خالصا لما نص الدستور على وجود مجلس الوزراء إلى جوار رئيس الجمهورية^(١) .

بينما يرى البعض الآخر من الفقه : أن الدستور المصري الصادر عام ١٩٧١م - ومن قبله الدساتير المصرية المتعاقبة منذ عام ١٩٥٦م - وقد حاولت أن تبحث عن نظم أخرى غير النظام البرلماني - قد وجدت ضالتها في النظام الرئاسي . . . وأن النظام الرئاسي في مصر قد وصل في

(١) راجع دكتور يحيى الجمل - القانون الدستوري . مرجع سابق ص ١٧٣، ص ٢٦٢ .

تطوره العام إلى شكل جديد يتعد بعض الشيء عن النظام في مهده الأول أي في الولايات المتحدة الأمريكية. ذلك أن نظامنا المصري يوجد هيئة جماعية هي مجلس الوزراء إلى جوار رئيس الجمهورية، ولكنه حرص ألا يجعل منه سلطة كما هو معروف في النظام البرلماني، والتي تمكن هذا المجلس من فرض رأيه حتى على رئيس الدولة . . . ففي الدستور الحالي يتولى رئيس الدولة سلطات فعلية بنفسه، وليس بواسطة وزرائه، كما هو الحال في النظام البرلماني . . . كما أن النظام الرئاسي - عندنا - لم يأخذ بقواعد الفصل المطلق بين السلطات، بل أخذ بقواعد الفصل مع التعاون . . . ووجود قواعد المسؤولية السياسية الفردية والتضامنية . . . وأن الدستور قد جعل السلطة التنفيذية شركة بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، ومن هنا فإن الدستور قد أخذ بعنصر من عناصر النظام الرئاسي - في تكوين السلطة التنفيذية - وأهمل العنصر الآخر فهو قد جعل الرئيس يزاول سلطات فعلية بنفسه، وليس بواسطة وزرائه، ولكنهم لم يأخذ بضرورة السلطة التنفيذية، فلم يجعل هذه السلطة التنفيذية في يد الرئيس وحده، بل جعلها شركة بينه وبين الوزراء. وكنا نقضل لو أن الدستور قد أخذ في هذا الشأن بمبادئ النظام الرئاسي كاملاً^(١).

وخلاصة الرأي الأخير السابق - فيما يبدو لنا - أنه يقرر أن النظام الدستوري المصري منذ بداية الدساتير الجمهورية يأخذ بمظاهر النظام الرئاسي أصلاً مع تطعيمه بمظاهر النظام البرلماني وخلاصة الرأي الأول - فيما يبدو لنا - أن الدستور المصري أكثر ميلاً إلى منطق النظام البرلماني، وأنه أدخل عليه أو طعمه ببعض مظاهر النظام الرئاسي .

ومن جانبنا، فإننا لا نجد تناقضاً بين الرأيين. ذلك أن النظام الدستوري المصري طبقاً لدستور ١٩٧١م إنما يؤكد ويؤكد ويجسد ما سبق أن أطلقنا عليه الأنظمة المختلطة «الأنظمة البرلمانية» أي التي تجمع بين مظاهر مختلفة لكل من النظامين البرلماني والرئاسي .

ليست هناك مشكلة إذاً. إنما المشكلة هي في تحديد مدى انتساب النظام الدستوري المصري إلى أي من النظامين - البرلماني والرئاسي - أو مدى اقترابه من أيهما أكثر من الآخر .

والحقيقة أن نصوص الدستور المصري - كما أوضحنا من قبل - تتضمن كل أركان خصائص النظام البرلماني، سواء التقليدي أو المتطور .

ومن هذه الناحية فإن الدستور المصري - كنصوص إنما تقترب من النظام البرلماني اقتراباً شديداً جداً .

إلا أنه - من ناحية أخرى - فإن الروح العامة للدستور، والتطبيق العملي الواقعي له منذ صدوره عام ١٩٧١م وحتى الآن (أي ما يزيد على سبعة عشر عاماً وهي فترة طويلة نسبياً) وكذلك

(١) راجع رأي الدكتور مصطفى أبو زيد - المرجع السابق - وقد أثبتناه في المتن مع التصرف .
راجع صفحات ٢٨٩، ٢٩٠، ٣٠٠، ٣٠١، ٣٠٢، ٣٠٣، ٣٢٠، ٣٦٦، ٣٧٠ .

بمعنى مراجعة أصولها، ومراجعة تطبيقاتها، أو التطبيقات التي تنسب إليها من الأنظمة الدستورية المختلفة .

ولا يعيب تلك المعايير- بداهة - أن يقوم الفقه بتلك المراجعات ، بل ولا يضير- المعايير- أن نعدل في أصولها، أو أن نستنبط منها معايير جديدة، سواء أكانت جذتها بشكل كلي أو جزئي .

وفي دراستنا هذه حاولنا أن نستلفت نظر الفقه الدستوري إلى ضرورة مراجعة الأسس التقليدية، ولمعيار التفرقة بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، وبخاصة تلك الأنظمة التي تجمع بين خصائص متفاوتة من كل من الأصول الرئيسة لكل من النظامين .

ولقد حاولنا أن نؤكد ما سبق أن أكده جانب كبير من الفقه، من ضرورة مراعاة التطبيق العملي الواقعي للنصوص الدستورية (التي تحدد اتجاهات الدساتير صوب أنظمة معينة) وعدم الاكتفاء بتحليل تلك النصوص تحليلًا نظريًا .

كما حاولنا في دراستنا التطبيقية أن نعقد مقارنات بين الأنظمة الدستورية محل الدراسة، حتى يمكن أن تأتي صورة تلك الأنظمة واضحة جلية، وحتى يمكن تلافي هذا النقص الكبير والخطير في مجال الدراسات المقارنة للأنظمة الدستورية العربية بصفة عامة، والأنظمة الدستورية لدول الخليج العربي بصفة خاصة - هذا النقص الذي حاولنا معالجته - وتغطيته قدر إمكاننا - في دراسات مقارنة سابقة، خاصة بالنسبة لدول الخليج . .

وذلك رغم ما قابلنا من صعاب تمثل أهمها في ندرة المراجع - المقارنة بل وغير المقارنة - عن الأنظمة الدستورية لتلك الدول .

بعض نصوص الدستور - كل ذلك يؤكد اتساع سلطات رئيس الدولة، وتزايد دوره الفعال، ويجسد رجحان هذا الدور بشكل يؤثر تأثيراً كبيراً لا على الحكومة كشريكة للرئيس في السلطة التنفيذية، بل يؤثر كذلك على مباشرة السلطة التشريعية لصالحيتها إلى حد ما .

وأمام كل ما تقدم وتطبيقاً للمعيار الذي اقترعناه من قبل للتمييز بين صور النظام النيابي، وهو معيار مدى سلطة أو صلاحيات رئيس الدولة في مواجهة السلطة التشريعية، ومدى رجحان كفة رئيس الدولة خاصة (وليس السلطة التنفيذية بصفة عامة) وعدم رجحانها . وهو المعيار الذي سبق أن قررنا : أنه هو المقياس الحقيقي الذي نقترحه لكي نقيس به أو نحدد على أساسه طبيعة الأنظمة المختلطة أو الأنظمة «البرلمانية» .

وحيث إننا نلاحظ هذ الرجحان بالنسبة لسلطات رئيس الدولة - من الناحية العملية أو الواقعية - فإنه إذا كان الدستور المصري يعد تابعاً - من الناحية النظرية ومن ناحية وجهة النظر التقليدية - للنظام البرلماني، إلا أنه يعد - في رأينا - من بين ما يسمى الأنظمة المختلطة أو البرلمانية، مع اقترابه أو ميله الشديد - من الناحية العملية - من منطلق الأنظمة البرلمانية .

وهكذا يقترب كل من الدستور الكويتي والبحريني من الدستور المصري - فيما يتعلق بـ صور النظام النيابي - في بعض النواحي، ويتبعدها عنه في نواح أخرى .

فتلك الدساتير يجمعها - في رأينا - أنها تندرج تحت مسمى الأنظمة المختلطة أو ما نطلق عليها الأنظمة البرلمانية، فهي تجمع بين مظاهر مختلفة من كل من النظامين البرلماني والرئاسي . إلا أن الدستور المصري يختلف عن كل من الدستور الكويتي والدستور البحريني، إن هذين الدستورين يتخذان موقفاً وسطاً بين كل من النظامين البرلماني والرئاسي .

أما الدستور المصري، فرغم أن نصوصه تمنح ناحية النظام البرلماني إلى حد كبير، فإن تطبيقاته العملية - منذ صدوره عام ١٩٧١م وحتى الآن أي خلال ما يزيد على سبعة عشر عاماً - تمنح أو تميل ميلاً شديداً ناحية منطلق الأنظمة الرئاسية .

خاتمة :

وفي نهاية هذه الدراسة التي استعرضنا فيها أصول النظام النيابي، والصور المختلفة لذلك النظام، ثم التطورات التي لحقت بالأصول التقليدية لكل صورة، وبخاصة صورتَي النظام البرلماني والنظام الرئاسي، ثم تابعتنا دراسة النظام النيابي وصوره، بدراسة تطبيقية بالنسبة للأنظمة الدستورية وفي الكويت وفي دول الخليج العربي (دول مجلس التعاون) ثم في الدستور المصري . في نهاية هذه الدراسة، ننوه بما سبق أن نوهنا به من قبل، وهو أن المعايير التقليدية - أو

المراجع

أولا - المراجع العربية

- دكتور أحمد كمال أبو المجد
رئيس الولايات المتحدة الأمريكية - انتخابه وسلطاته - مجلة الحقوق والشرعية - كلية الحقوق - الكويت - السنة الأولى - العدد الأول - يناير ١٩٧٧ .
- دكتور ثروت بدوي
النظم السياسية - ١٩٧١ م .
- دكتور سعد عصفور
النظام الدستوري المصري (دستور ١٩٧١) - ١٩٨٠ م .
- دكتور سليمان الطماوي
السلطات الثلاث في الدساتير العربية - ١٩٧٤ م .
- دكتور طعيمة الجرف
نظرية الدولة والأسس العامة للتنظيم السياسي - ١٩٦٤ م .
- دكتور عادل الطبطبائي
النظام الدستوري في الكويت - دراسة مقارنة - ١٩٨٥ م .
السلطة التشريعية في دول الخليج العربي - ١٩٨٥ م .
- دكتور عبدالحميد متولي
القانون الدستوري والأنظمة السياسية ١٩٧٤ و ١٩٧٥ م .
الوجيز في النظريات والأنظمة السياسية ١٩٥٨ / ١٩٥٩ م .
أزمة الأنظمة الديمقراطية ١٩٦٤ .
- دكتور عبدالفتاح حسن
مبادئ النظام الدستوري في الكويت ١٩٦٨ م .
- دكتور عثمان خليل عثمان
دستور الكويت ١٩٧١ م .
المبادئ الدستورية العامة .
- دكتور عثمان عبدالملك الصالح

دكتور علي الباز
تطورات النظام الدستوري الكويتي منذ نشأة الدولة وحتى نفاذ دستورها الدائم (١٧٥٦ - ١٩٦٣م) الطبعة الأولى ١٩٨٨م .
الرقابة على دستورية القوانين في مصر مع المقارنة بالأنظمة الدستورية والأجنبية ١٩٧٨م .

دكتور عمر حلمي فهمي
الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي - ١٩٨٠م .

دكتور محمد كامل ليلة
النظم السياسية - ١٩٧١م .

دكتور محمود حافظ
الوجيز في النظم السياسية - ١٩٧٦م

دكتور محسن خليل
القانون الدستوري والأنظمة السياسية (مشترك) - القسم الثاني .

دكتور مصطفى أبو زيد فهمي
النظام الدستوري المصري - ١٩٨٤م .

دكتور يحيى الجمل
النظام الدستوري في الكويت ١٩٧٠ / ١٩٧١م .
القانون الدستوري - ١٩٨٥م .

ثانيا : المترجمات

جون ستيوارت مل
الحكومات البرلمانية - ترجمة أميل الفودري - دار البقطة العربية - دمشق .

رولد زينيك
نظام الحكم والسياسة في الولايات المتحدة الأميركية - ترجمة محمد صبحي - مطبعة المعرفة .

ألبرت ساي
أسس الحكم في أمريكا - ترجمة محمد محمد فرج - مكتبة غريب

هاملتن - مادسن - جاي
الدولة الاتحادية - أسسها ودستورها - ترجمة جمال محمد أحمد - مكتبة الحياة - بيروت .

ثالثا : المراجع الاجنبية

Burdeau (G)

*** Traite De Science Politique, T.4, 1950 .**

Durerger (M)

*** Institutions Politique Et Droit Constitutionnel, 1966.**

Duguit (L)

*** Traite De Droit Constitutionnel T. 1,2,3 Edition**

Esmein (A)

*** Elements De droit Constitutionnel, 1927 .**

Hauriou (A)

*** Droit Constitutionnel Et Institutions Politique, 1975 .**

Lafferriere (J)

*** Manuel De Droit Constitutionnel, 1947 .**

المجلة العربية للمعلوم الانسانية

● تلبي رغبة الاكاديميين والمثقفين من خلال نشرها للبحوث الاصيلة في شتى فروع العلوم الانسانية باللغتين العربية والانجليزية، إضافة الى الأبواب الأخرى، المناقشات، مراجعات الكتب، التقارير.

● تحرص على حضور دائم في شتى المراكز الأكاديمية والجامعات في العالم العربي والخارج، من خلال المشاركة الفعالة للأساتذة المختصين في تلك المراكز والجامعات .

● صدر العدد الأول في يناير ١٩٨١ .

● تصل الى أيدي ما يزيد على عشرة آلاف قارئ .

الاشتراكات

- * في الكويت : ٣ دنانير للأفراد خصم ٥٠٪ للطلاب، ١٤ ديناراً للمؤسسات .
- * في البلاد العربية : ٥٠٤ دينار كويتي للأفراد، ١٦ ديناراً للمؤسسات .
- * في الدول الأجنبية : ٢٠ دولاراً للأفراد، ٦٠ دولاراً للمؤسسات .

فضيلة : محكمة
تصدر عن جامعة الكويت

رئيسة التحرير

أ. د. حياة ناصر الحجي

المقر : كلية الآداب - مبنى قسم اللغة الإنجليزية
الشويخ - هاتف ٨١٧٦٨٩ - ٨١٥٤٥٣

المراسلات توجه الى رئيس التحرير :

ص. ب ٢٦٥٨٥ الصفاة
رمز بريدي ١٣١٢٦ الكويت

تर्फق قيمة الاشتراك مع قسيمة الاشتراك الموجودة داخل العدد.