الجمهورية العربية السورية
جامعة دمشق
كلية الحقوق

مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية
والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم السياسية المعاصرة

بحث علمي قانوني لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد
فادي محمد جديد

إشراف
الدكتور نجم الأحمد
الأستاذ المساعد في قسم القانون العام

لعام ١٤٣١ هـ/٢٠١٠م

لجنة الحكم مؤلفة من السادة:

د. سام دلّه: الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق عضواً.

د. نجم الأحمد: الأستاذ المساعد في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق عضواً مشرفاً.

د. حسن البحري: المدرس في قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة دمشق عضواً.

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وقل ربِّ زدني علماً ﴾

صدق الله العظيم

سورة طه – الآية (١١٤)

كلمة شكر وعرفان

لا يسعني بدايةً إلا أن أتوجه بخالص الشكر والتقدير، للأستاذ الفاضل **الدكتور نجم الأحمد**، الذي كرّمني بإشرافه على بحثي المتواضع، وأولاني جلَّ رعايته واهتمامه، وقدَّم لي توصياته بكلِّ رحابة صدر، وبذل الجهود المشكورة لأتلمَّس الخطوات الأولى على طريق البحث العلمي، فكان مثالاً للنبل والأخلاق السامية. آمل من الله أن يطيل بعمره، وينعم عليه بكامل الصحة، ووافر العافية، فله منّي كلَّ الاحترام، والتقدير، والعرفان بالجميل، وجزاه الله عنّي خير الجزاء.

كما أتوجه بالشكر للأستاذ الفاضل **الدكتور سام دلّه**، لإرشاداته القيّمة التي قدمها لي في المراحل الأولى من إنجاز هذا البحث، والتي لها دور كبير في رسم معالمه، فضلاً عن تفضله في تقييم هذا العمل. فله مني كل الاحترام والتقدير.

و أتوجه بالشكر والامتنان للأستاذ الفاضل **الدكتور حسن البحري**، لما لقيته من رعاية واهتمام أيضاً، ولما قدمه من **مصادر** علمية؛ ساهمت في إغناء هذا البحث، **وملاحظاتٍ** أسهمت في تقويمه. له مني كل الاحترام والتقدير والعرفان بالجميل.

وأتوجه بخالص الشكر إلى جامعة دمشق، وكلية الحقوق، لما لقيته وزملائي من حسن الرعاية والاهتمام.

المقدمة

تعددت الآراء والنظريات الفقهية على مرِّ العصور إزاء الحديث عن مفهوم الدولة، من خلال تحديد الأسس اللازمة لسلطاتها، وذهبت الغالبية في تقسيم هذه السلطات إلى ثلاث، تشريعية، وتنفيذية، وقضائية. وبما أن السلطة القضائية من السلطات التي لا خلاف على ضرورة أن تكون مستقلة للقيام بواجباتها على الوجه الأمثل، إلا أن الجدال الذي كان مَثاراً للبحث، يتعلق بالسلطتين التشريعية، والتنفيذية، وأغلب من تناول مبدأ الفصل بين السلطات قد ذهب إلى أن وظيفة السلطة التشريعية هي سنُّ القوانين والتشريعات اللازمة، ولكنهم حرصوا كل الحرص على وجود سلطةٍ تنفيذية إلى جانبها تقوم بوضع ما يصدر عن السلطة التشريعية موضع التنفيذ.

وعلى الرغم من أن المهمة الأساسية للسلطة التشريعية في دول العالم تتركز على وضع القواعد العامة والمجردة، تمهيداً لتنفيذها من قبل السلطة التنفيذية، إلا إن دور هذه الأخيرة – عملياً– أخذ يتعاظم في معظم بلاد العالم، وأصبحت مركزاً أساسياً لصنع القرار الحقيقي في الدولة، سواء على الصعيدين الداخلي أو الخارجي، فاحتلت مكان الصدارة، وذلك كان على حساب البرلمان الذي تضاءل دوره تدريجياً، وخاصة عندما انحصر هذا الدور في الموافقة على بعض المواضيع التي تُعدّ من قبل الحكومة، دون أن يكون له الحق في تعديلها، أو حتى الإضافة عليها إلا بناءً على رغبة الحكومة.

إضافةً لذلك فإن السلطة التنفيذية تتكون من السياسيين الكبار، الذين هم زعماء الحزب الفائز في الانتخابات، وما البرلمان بالنسبة لهم، إلا المعبر لأي مركزٍ وزاري مرموق لدرجة قد تصل إلى جعل البرلمان الأداة الميسّرة

لتمرير التشريعات التي تحتاجها الحكومة عند القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها.

وشيئاً فشيئاً ازدادت أهمية السلطة التنفيذية، ولكن مع تطور الأنظمة السياسية، وتبلور معالمها، تباينت هذه الأنظمة من حيث طريقة عمل هذه السلطة، **فالنظام الرئاسي** – والذي مهده الولايات المتحدة الأمريكية – يتميز بأحادية تكوين السلطة التنفيذية، من خلال وجود رئيس الدولة فقط، فلا توجد وزارة بالمعنى المعروف في النظام الرئاسي، وما الوزراء إلا عبارة عن موظفين أو سكرتارية يعملون تحت إمرة رئيس الدولة.

أما **النظام البرلماني** فإنه يتميز بثنائية ذلك الجهاز التنفيذي، وهذه الثنائية قد نشأت بعد سلسلةٍ طويلة من الصراعات بين الملك من جهة، والبرلمان والوزارة من جهة أخرى، حتى أصبحت ثنائية السلطة التنفيذية من المبادئ المهمة للنظام البرلماني، لدرجة أنه لا يمكن القول بوجود نظامٍ برلماني دون وجود هذه الثنائية.

وبما أن بريطانيا هي مهدُ النظام البرلماني، فإننا قد آثرنا الحديث عن هذا المبدأ لديها، فالنظام البريطاني قد أخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه المرن، القائم على أساس التعاون فيما بينها، فلا تطغى إحداها على الأخرى، وكلٌ منها تملك سلطة الحدِّ من طغيان الأخرى. ولكن ما يهمنا هنا هو السلطة التنفيذية لهذا النظام، لأن الشيء المميز لهذه السلطة في بريطانيا، لا يقتصر فقط من حيث تكوينها، من رئيس دولة ووزارة، بل إن هناك تبايناً واضحاً في طريقة توزيع الاختصاصات، فرئيس الدولة يسود ولا يحكم، وهو أيضاً غير مسؤول عن أعماله، ويمارس صلاحياته بصورةٍ اسمية، أو شرفية، ولكن بعد موافقة الوزارة. أما الوزارة التي تحكم، فإنها مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، وهي محور عمل السلطة التنفيذية، وحجر الزاوية فيها.

وإلى جانب النظام البرلماني توجد نُظمٌ سياسية ذات طبيعةٍ مختلطة، كما هو الحال في مصر، وسورية. وهذه النظم لا يمكن القــول أن نظامهــا برلمانيٌ خالص، أو رئاسيٌ خالص، بل إنها قد وُصِفت بالمختلطــة، لأنهــا أخذت ببعض مظاهر كُلاً من هذين النظامين.

لقد أخذت هذه الأنظمة المختلطة ببعض مظاهر النظام البرلماني، من خلال العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث تملك السلطة التشــريعية مــساءلة الــوزارة سياســياً- بصورةٍ فرديــة أو تــضامنية – وإسقاطها كلّها، أو عن أحد الوزراء، نتيجةً لهذه المسؤولية. وبالمقابل تملــك السلطة التنفيذية بواسطة رئيس الدولة، سلطة حل البرلمان كــسلاحٍ مقابــل للمسؤولية الوزارية أمام البرلمان. كما أخذت أيضاً ببعض مظــاهر النظــام الرئاسي، من حيث الصلاحيات الواســعة لرئيــس الدولــــة، والمُناط لــه ممارستها وفقاً للدستور.

والمراقب للسلطة التنفيذية لهذه الأنظمة، يلاحظ أنهــا تتكــون مــن قطبين، وهما رئيس الدولة، والوزارة، تماماً كما هو عليه الحال في النظــام البرلماني التقليدي من حيث التكوين. إذ يوجد رئيس دولة (غيــر مــسؤول سياسياً)، وإلى جانبه توجــد وزارة (مسؤولة سياسياً بــصورة فرديــة أو تضامنية).

وبالرغم من التشابه التام بين النظم المختلطة، والنظــام البرلمــاني التقليدي من حيث التكوين، إلا إن هناك اختلافٌ واضح فيما بينهما، يتعلــق بماهية العلاقة بين رئيس الدولة والوزارة، فدساتير النُظم المختلطة لم تجعل من الوزارة حجر الزاويــة، أو صاحبة السلطة الفعلية في ممارسة شــؤون الحكم في البلاد، أو أن يمارس رئيس الدولة صلاحياته عن طريقها، بوصفها المسؤولة أمام البرلمان، كما هو الحال في النظام البرلماني البريطاني. بل إن دساتير هذه النظم قد رجحت كفّة رئيس الدولة على الوزارة، إذ أناطت لــه

سلطاتٍ حقيقية واسعة، يمارسها بصورةٍ منفردة في معظم الأحيـــان، فلـــيس لرئيس الدولة مجرد دور شرفي، أو سلطة اسمية، بل سلطته فعلية، تتعـــدى في أهميتها سلطة الوزارة المسؤولة، لأنه هو الذي يعـــيّن رئـــيس مجلـــس الوزراء والوزراء، ويعزلهم من مناصبهم، كما أن له حق حضور جلـــسات مجلس الوزراء، وهنا تكون له رئاسة هذا المجلس بنص الدستور.

ولذلك كلّه، ونظراً لازدياد أهمية دور السلطة التنفيذية على صـــعيد السياسة الخارجية لدى الدول من جهة، وتدخلها في تحديد معـــالم الـــسياسة الداخلية من جهة أخرى، فإننا آثرنا الحديث عنها في هذا البحث، لدى كل من النظام البرلماني التقليدي، متخذين من بريطانيا نموذجاً له، والنظام السياسي المختلط، متخذين كُلاً من مصر وسورية نموذجـــاً لـــه. ســـيما وأن الجهـــة الممارسة لها قد اختلفت باختلاف طبيعة النظام السياسي للدولة.

آملين من الله التوفيق

خطة البحث:

تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى فـــصلٍ تمهيـــدي نتناول فيه مبدأ الفصل بين السلطات، والأصول التاريخيـــة لنـــشأة النظـــام البرلماني. ويتبع هذا الفصل التمهيدي بابين نتناول فيهما تطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النظم السياسية المعاصرة، حيث خصصنا البـــاب الأول لدراسة تطبيقات هذا المبدأ في النظام البرلماني التقليدي "النموذج البريطاني"، بوصفه المنبت الأصلي له. أما الباب الثاني، فقد خصصّناه لدراسة تطبيقات هذا المبدأ في النُظم السياسية المختلطة، مُتخذين من مصر وسورية مثالاً لهذه النظم.

الفصل التمهيدي

مبدأ الفصل بين السلطات والأصول التاريخية لنشأة النظام البرلماني

سنتناول بالدراسة في هذا الفصل التمهيدي مبدأ الفصل بين السلطات، والأصول التاريخية لنشأة النظام البرلماني، وذلك من خلال مبحثين رئيسيين وفقاً للتقسيم الآتي:

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الثاني: الأصول التاريخية لنشأة النظام البرلماني.

المبحث الأول

مبدأ الفصل بين السلطات

The principle of separation of powers

يؤدي تركيز السلطات إلى الاستبداد والتعسف، وبالتالي إلى إهدار حقوق الأفراد وحرياتهم، إذ كان الملوك في الماضي أكثر حرصاً على أن تكون إرادتهم هي المرجع النهائي في كل أمرٍ يتعلق بشؤون الدولة، حيث كانت شخصية الملك، أو الأمير، تختلط بشخصية الدولة، ومن ثم كانت السلطة حقٌ شخصي له، يباشر مختلف مظاهرها من تشريعٍ، وتنفيذٍ، وقضاء وذلك بما يتفق وإرادته. ولكن أمام تطور المجتمعات، وتشعّب وظائف الدولة، أصبح الحاكم عاجزاً عن القيام بجميع الأمور، فضلاً عن ظهور المبادئ الديمقراطية الداعية إلى ضرورة انفصال شخصية الحاكم عن شخصية الدولة، فلم يعد هناك تركيزٌ للسلطة على النحو السابق، حيث أُهدر هذا المبدأ. ومن ثم تم توزيع السلطة على هيئاتٍ متعددة تشارك الحاكم في ممارستها باسم الشعب، ونيابةً عنه[1].

إلا أنه – وفي الواقع – لا يكفي وجود نظامٍ ديمقراطي حُرّ يضمن للمواطنين حقوقهم، ويصون حرياتهم، يقوم على توزيع مظاهر السلطة على هيئاتٍ متعددة، ذلك لأن الهيئات قد تجنح إذا تُركت وشأنها في مباشرة تلك المظاهر، وهو ما يؤدي في الواقع إلى قيام سلطاتٍ مستبدة.

ومن هنا ظهر مبدأ الفصل بين السلطات، والذي يُعدّ من المبادئ الأساسية التي قامت عليها النظم الديمقراطية الليبرالية. ففي أعقاب الثورة

---

1 – د. رمضان محمد بطيخ: « النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر ». بيروت – دار النهضة العربية – ط٢ – عام ١٩٩٩ – ص ٢٥٣.

الفرنسية عام ١٧٨٩ تبنى إعلان الحقوق الفرنسي هذا المبدأ، إذ نصّت المادة السادسة عشر منه على أن: « أي مجتمع لا تكون فيه الحقوق مكفولة، أو فصل السلطات فيه محدداً، هو مجتمعٌ ليس له دستور »[١].

وهذا يعني أن الفصل بين السلطات يُعدّ مبدأً تقنياً ذا صبغةٍ دستورية، يهدف إلى ضمان الحرية، والحيلولة دون قيام نظامٍ متسلطٍ يهددها[٢]، كما يؤدي إلى احترام القوانين ثم تطبيقها بشكلٍ عادل على الجميع، على خلاف مبدأ تركيز السلطة الذي يؤدي إلى عدم استقرار القوانين والاستهتار بها. فتركيز السلطات الثلاث، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، في يد هيئةٍ واحدة، يعني أن مبدأ السلطة تحدُّ السلطة لن يُعمل به. لأن هذه الهيئة لن تخضع للرقابة القضائية مما يؤدي إلى مخالفتها للقوانين، وعدم احترامها لها[٣].

وبناءً عليه، ونظراً لأهمية هذا المبدأ، فقد تحدَّث عنه العديد من الفقهاء، كما إن جذوره تعود في العصور القديمة إلى أفلاطون، وأرسطو، وفي التاريخ الحديث إلى مونتسكيو وجون لوك، وجان جان روسو. لذلك سنتناول الحديث عن هذا المبدأ من خلال تتبع أصوله التاريخية، والانتقادات التي وجِّهت إليه، والردّ عليها، وذلك من خلال التقسيم الآتي:

المطلب الأول: الأصول التاريخية لمبدأ الفصل بين السلطات.

المطلب الثاني: تقدير مبدأ الفصل بين السلطات.

---

1 – د. عدنان حمودي الجليل: « مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو». مجلة الحقوق الكويتية – مجلة فصلية تعني بالدراسات القانونية والشرعية – السنة التاسعة – العدد الثاني – كلية الحقوق بجامعة الكويت – ط٢ – عام ١٩٩٧– ص ١٠١.

2 – د. الأزهر بوعوني: « الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي ». مركز النشر الجامعي – عام ٢٠٠٢ – ص ٢٩.

3 – د. نزيه رعد: « القانون الدستوري العام – المبادئ العامة والنظم السياسية ». طرابلس – المؤسسة الحديثة للكتاب – ط ١ – عام ١٩٩٩– ص ١٣٠.

المطلب الأول

الأصول التاريخية لمبدأ الفصل بين السلطات

يتطلب الحديث عن مبدأ فصل السلطات بيان جذوره في الفكر السياسي القديم، وذلك قبل أن نبيّن موقف الفقه المعاصر منه. وذلك وفقاً للآتي:

أولاً- مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم:

١- مبدأ فصل السلطات لدى أفلاطون (٤٢٧ – ٣٤٧ ق.م):

يرى أفلاطون أنه يتعيّن فصل أعمال الدولة، وكذلك فصل الهيئات التي تُباشر هذه الأعمال، مع إيجاد نوعٍ من التعاون بين بعضها البعض، وذلك حتى لا تخرج كل هيئة عن حدود اختصاصاتها الدستورية، وكذلك لضمان عدم انحراف هذه الهيئات، واستبدادها في مزاولة سلطاتها، وبذلك تتمكن الدولة من تحقيق أهدافها، والقيام بوظائفها[١].

كما ذهب في كتابه " القوانين" إلى توزيع وظائف الدولة، وأعمالها المختلفة على عدة هيئات، بحيث تمارس كل هيئةٍ وظيفة معينة، وقد بيَّن هذه الهيئات على النحو الآتي[٢]:

أ – مجلس السيادة: ويقوم بالإشراف على شؤون الحكم في الدولة، ويتكون من عشرة أعضاء، تكون بيدهم السلطة، ويتم اختيارهم من المشهود لهم برجاحة العقل.

ب – جمعية كبار المشرعين وكبار الحكماء: وتختص بالإشراف على تطبيق الدستور، وصيانة أحكامه، كما أنها تعمل على حفظ التوازن بين إطلاق الحرية وتقييدها.

---

1 – د. خليل هيكل: « القانون الدستوري والأنظمة السياسية ». كلية الحقوق – جامعة أسيوط – عام ١٩٨٤ – ص ٣٣٤.

2 – د. فيصل كلثوم. د. يوسف شباط. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد: « القانون الدستوري ». منشورات جامعة دمشق – عام ٢٠٠٤ – ص ٣٥١.

ج – مجلس الشيوخ: ويتم انتخاب أعضائه البالغ عددهم(٣٦٠) عضواً من الشعب ليتولى وظيفة التشريع.

د – هيئة قضائية: تتكون من محاكم على درجاتٍ متعددة، وتكون مهمتها الفصل فيما يثور من منازعات.

هـ – هيئة البوليس: مهمتها الحفاظ على الأمن الداخلي في الدولة.

و – هيئة الجيش: مهمتها الحفاظ على الأمن الخارجي في الدولة.

ز – هيئة تعليمية: تختص بشؤون التعليم.

ح– هيئات تنفيذية أخرى تكون وظيفتها إدارة المرافق العامة للدولة.

يُشبّه أفلاطون الدولة بالكائن الحي، فهي تقوم على قلبٍ، ورغبة، وعقل. وإذا التقت هذه القوى وتعاونت بما يحفظ حياة الكائن الحي، فإنه يَلزم لتحقيق التوازن في حياة هذا الكائن أن يخضع القلب والرغبة للعقل. وكذلك فإنه في المدينة السياسية يجب أن يكون الفلاسفة (وهم سلطة التفكير والتوجيه – أي العقل) في القمة، بحيث يخضع القلب (وهم الجند والمحاربون)، والرغبة (وهم الزرّاع والتجار) لحكومة الفلاسفة[١].

٢– مبدأ فصل السلطات لدى أرسطو (٣٨٤ – ٣٢٢ ق.م):

يرى أرسطو أنه من الصواب عدم تركيز السلطة في يدٍ واحدة، فمن الضروري أن توزع على جهاتٍ عدة تتعاون فيما بينها، وتراقب بعضها البعض[٢]. و كان يرى أن للدولة ثلاث وظائف. وهي المداولة (السلطة التشريعية)، والأمر(السلطة التنفيذية)، والعدالة (السلطة القضائية). أما السلطة التشريعية فإنها تختص في إصدار القوانين، وتتولّى أمور الحرب والسلم، والتصديق على أحكام الإعدام، وتقرير مصادرة الأموال، والإشراف

---

1 – د. غسان بدر الدين. د.علي عواضة: « المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ». بيروت – منشورات دار الحقيقة – عام ٢٠٠٠– ص١٩٥.

2 – د. خليل هيكل – مرجع سابق – ص ٣٣٦.

على حسن سير الأعمال في الدولة. فيما تختص السلطة التنفيذية بتنفيذ القوانين، وتتولى السلطة القضائية الفصل في الخصومات والجرائم[1].

وكان أرسطو ينظر إلى الوظيفة التشريعية نظرةً أوسع من النظرة السائدة لها الآن، فقد خَصّها بمهامٍ عديدة، ومتشعبة، يخرج البعض منها عن اختصاصها المقرر لها في العصور الحديثة، وكانت دعوته في الحقيقة دعوةٌ إلى تقسيم وظائف الدولة وفقاً لطبيعتها القانونية، ولم تكن دعوةٌ إلى الفصل بين السلطات[2].

ويرى جانبٌ من الفقه بأن وظيفتي الأمر والعدالة تطابقان في مفهومنا الحديث السلطتين القضائية، والتنفيذية. أما وظيفة المداولة فلا تطابق وظيفة التشريع، لأن المداولة تتسع عند أرسطو لأكثر من مجرد سنّ القوانين، بحيث يدخل فيها كل ما يتصل بالسلم، والحرب، والمعاهدات، وأحكام الإعدام، والمصادرة، وممارسة الرقابة على الأجهزة المدنية الأخرى[3].

والواضح لدى استقراء فكر أرسطو، أنه كان يبغي من هذا التقسيم الثلاثي تحقيق أهدافٍ عدة، حيث تتولى كل وظيفة من هذه الوظائف الثلاثة هيئة مستقلة عن الهيئات الأخرى، كما يتحقق التعاون بينها وصولاً لاكتمال تحقيق الصالح العام، بالإضافة إلى عدم تركيز هذه الوظائف الثلاثة في يدّ

---

1 – د. خليل هيكل – مرجع سابق– ص ٣٣٦.

2 – د. عدنان حمودي الجليل – مجلة الحقوق... – العدد الثاني – مرجع سابق– ص ١٠٤.

3 – كتب أرسطو يقول في كتابه السياسيات الآتي: « إن الأحكام السياسية كلّها تنطوي على ثلاث عناصر، ولا بدَّ للمشرع الحقيقي من أن ينظر فيما يتلاءم مع كُلٍ منها. وإذا طابت حال كل هذه العناصر الثلاثة طابت حال السياسة حتماً. والسياسيات تتباين فيما بينها بتباين تلك العناصر، فأحد هاتيك العناصر الثلاثة، وهو مجلس الشورى الذي ينظر بالشؤون العامة، وثانيهما هو الهيئة الحاكمة، أي الأشخاص الذين تُناط بهم السلطة والصلاحيات التي يخولونها، وثالثها هو مجلس القضاء ». أنظر د. غسان بدر الدين .د. علي عواضة – مرجع سابق – ص ١٩٦.

هيئةٍ واحدة، حتى تتفادى الاستبداد الذي سبق وتخوَّف منه، ونوّه إليه الفيلسوف أفلاطون[1].

وهكذا نرى أنه إذا كان أفلاطون قد قام بتوزيع وظائف الدولة إلى سبعة هيئات، فإن الفيلسوف أرسطو قد قسّمها إلى ثلاثة أنواع، هي المداولة، والأمر، والعدالة. وهذا التقسيم الأخير الذي قام به أرسطو، قريب الشبه من التقسيم الذي يأخذ به مبدأ الفصل بين السلطات في فكر مونتسكيو، والذي يوزع وظائف الدولة على ثلاث سلطات هي السلطة التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، وهو ما سنبينه فيما بعد .

ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث:

يمكن الإشارة إلى أهم المؤلفات التي صدرت في هذا الخصوص ومنها، كتاب الحكومة المدنية "Civil of government" لجون لوك، وكتاب روح القوانين The Spirit of laws لمونتسكيو. وبطبيعة الحال فإن هذه الكتب قد انطوت على ثروةٍ وفيرةٍ من التأملات في مجال الفكر، حتى صارت في مقام الفلسفة الدستورية[2].

وإذا كان الدستور يُحدد الأجهزة الرئيسة في الدولة، ويعيّن اختصاص كلٍ منها، فإنه ينبغي ضمان احترام هذه القواعد، وعدم خروج السلطة عن حدود اختصاصها. ولعل الضمانة الأولية لذلك تنحصر في الفصل بين السلطات فصلاً عضوياً، أو شكلياً، بمعنى تخصيص عضوٍ

---

1 – د. عبد المنعم محفوظ. د. نعمان أحمد الخطيب: « مبادئ في النظم السياسية – الدولة الحكومة – صور الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة ». دار الفرقان للنشر والتوزيع – ط١– عام ١٩٨٧– ص ٢٣٤.

2 – د. حسن محمد هند. د. نعيم عطية: « الفلسفة الدستورية للحريات الفردية – دراسة مقارنة مدعمة بأحكام المحكمة الدستورية العليا ». القاهرة – دار الكتب القانونية – عام ٢٠٠٦– ص ٣٨١.

مستقل لكل وظيفة من وظائف الدولة، فيكون هناك جهازٌ خاصٌ للتشريع، وجهازٌ خاصٌ للتنفيذ، وجهازٌ ثالثٌ للقضاء، ومتى تحقق ذلك، أصبح لكل عضو اختصاصٌ محدد لا يمكنه الخروج عليه دون الاعتداء على اختصاص الأعضاء الآخرين، ولا شك في أن الفصل بين السلطات يمنع ذلك الاعتداء، لأن كل منها سيوقف عدوان الآخر[1].

وبناءً عليه سنتحدث عن مبدأ الفصل بين السلطات في منظور فلاسفة الفكر السياسي الحديث وفقاً للآتي:

١- مبدأ الفصل بين السلطات في دستور (كروميل):

بدأت نظرية الفصل بين السلطات تأخذ شكلها الواضح من أجل الدفاع عن قضية الحرية، ولعل أول تطبيقٍ عملي لمبدأ توزيع السلطة على جهاتٍ متعددةٍ، وعدم تركيزها لدى جهةٍ واحدة، كان في دستور كرومويل "CROMWELL"، وخاصة بعد ثورة عام ١٦٤٠ التي كان من نتائجها قيام جمهورية كرومويل، وإعلان دستورها المستند إلى مبدأ الفصل بين السلطات. حيث ميّز دستور كرومويل بين السلطات التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، ولكن كان حرصُ " كرومويل" على إيراد ذلك ليس إلا نوعاً من ردِّ الفعل ضد استبداد الملوك، ولذلك لمّا سقط كرومويل، وعادت الملكية، أُلغي الدستور الجمهوري، وعُدِلَ عن نظامِ الفصل بين السلطات، فتلاشت أعمال هذا الرجل، بحيث لم يبقى لها أيُ أثر سواء في انجلترا، أو البلاد الأجنبية[2].

---

1 – د. فوزي أبو دياب: « المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية ». بيروت – دار النهضة العربية – عام ١٩٧١– ص ٧٥.

2 – د. يحيى الجمل: « الأنظمة السياسية المعاصرة». بيروت – دار النهضة العربية – عام ١٩٦٩– ص ١٢٧.

٢- مبدأ فصل السلطات لدى جون لوك (١٦٣٢ - ١٧٠٤):

تتلخص أفكار جون لوك بخصوص مبدأ الفصل بين السلطات في الآتي:[١]

أ – ضرورة وجود السلطتين التشريعية والتنفيذية: ذهب لوك إلى أن أي نظامٍ من نُظم الحكم لا بُدَّ أن تقوم فيه سلطتان، سلطة تضع القوانين، وسلطة تتولى تنفيذها، مع ضرورة قيام سلطةٍ ثالثة تتولى إدارة الشؤون الخارجية، وأمور الحرب، والسلم[٢].

ونتيجة لذلك، فإن لوك يرى ضرورة قيام أربع سلطاتٍ في الدولة. أما السلطة الأولى فهي السلطة التشريعية "Legislative power"، التي تتولى وضع القواعد اللازمة لحفظ الجماعة وأفرادها، وتأمين حرياتهم. وأما السلطة الثانية فهي السلطة التنفيذية "Executive power" التي تتولى تنفيذ القوانين الوضعية في الداخل. ولمّا كان على الجماعة أن تظهر كجسمٍ واحد أمام بقية البشر، كان لا بُدّ من وجود سلطةٍ خاصة تمثل الدولة في علاقاتها مع الخارج، وهذا ما دعا لوك إلى القول بوجود سلطةٍ ثالثة أسماها "السلطة الاتحادية" أو "الفيدرالية" "Federative power"، ومهمتها إعلان حالتي الحرب والسلم، وعقد المعاهدات والتحالفات، ومباشرة العلاقات

---

1 – ولد الفيلسوف الإنجليزي جون لوك عام ١٦٣٢، وعاش فترةً من القلاقل، وعدم الاستقرار السياسي، وأُتهم بالتآمر ضد الملك جيمس الثاني، فاضطر لمغادرة الديار الانجليزية إلى هولندا، وكتاباته السياسية نابعةٌ عن خبرة وملامسة لمجريات السياسة في عصره، وقد أصدر أطروحتان عن الحكومة المدنية "civil government" عام ١٦٩٠ في مجلدٍ واحد دون أن يحمل اسمه، ثم عاد إلى انجلترا في صحبة الأميرة ماري وزوجها وليام أوف أورانج الذي تبوأ عرش انجلترا، وقد عانى لوك على الدوام من صحته الهزيلة إلى أن قضى نحبه في هدوء عام ١٧٠٤.

د. حسن محمد هند . د. نعيم عطية– مرجع سابق – ص ٣٨٣.

2 – د. السيد صبري: « مبادئ القانون الدستوري ». القاهرة – المطبعة العالمية – ط٤ – عام ١٩٤٩ – ص١٦٦.

الخارجية[١]، أما السلطة الرابعة فهي سلطة التاج أو الامتيازات، لأن " لوك " كان واقعاً تحت تأثير الوضع السائد في إنكلترا قبل ثورة عام ١٦٨٨، والمتمثل بخضوع القضاة للملك (التاج) خضوعاً تاماً[٢].

ب – وجوب الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية: فمن وجهة نظر لوك، فإنه يجب الفصل بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، وذلك بأن يُعهد بكل منها إلى جهةٍ منفصلة عن الأخرى. ويبرر لوك هذا الفصل بأن السلطة التنفيذية يجب أن تكون موجودة بشكل دائم لتنفيذ القوانين، في حين أن السلطة التشريعية لا يتطلب فيها الاستمرار، لأن وظيفتها هي سنّ القوانين والتشريعات، وهذه الوظيفة يمكن أداؤها في أوقاتٍ متفرقة وعلى فتراتٍ، حيث لا توجد حاجة يومية مستمرة لإصدار القوانين، ومن هذا يتضح أن الفصل بين كلٍ من السلطة التنفيذية (التي تتطلب الحاجة تواجدها بصفةٍ يومية)، والسلطة التشريعية (التي لا يستدعي الأمر انعقادها طوال الوقت) يرجع إلى اختلاف وظيفة كلٍ منها[٣].

ج – كفالة احترام مبدأ الشرعية: إن منح سلطتي تشريع القوانين وتنفيذها للأشخاص ذاتهم من شأنه أن يؤدي إلى التحكم، ويُغري بالاستبداد، وذلك لأن النفس البشرية، بسبب ضعفها أمام قوة الإغراء تجنح إلى الهوى، وتميل إلى حب السلطة، والتعلق بها، فضلاً عن ذلك فإنه من الممكن لأولئك الأشخاص الذين يركزون في أيديهم سلطتي التشريع والتنفيذ أن يعفوا أنفسهم، أو يتحللوا من الخضوع للقوانين، سواءً عند وضعها، أو عند تنفيذها،

---

1 – د. السيد صبري – مرجع سابق – ص ١٦٧.

2 – د.حسن البحري: « الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية – دراسة مقارنة ». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس – عام ٢٠٠٦– ص ٤٥.

3 – د. خليل هيكل – مرجع سابق – ص ٣٣٧.

وجعلها متلائمةً مع مصلحتهم الذاتية الخاصة، وينتج عن ذلك ظهور مصلحة مختلفة ومتميزة عن مصلحة الجماعة، ومخالفة للغرض من وجود الحكومة. لذلك يجب في كل دولة منظمة يكون الصالح العام هدفها وضع السلطة التشريعية في أيدي أشخاصٍ مختلفة يكون لهم حق عمل القوانين بمفردهم، أو بالاشتراك مع غيرهم، وعندما ينتهون من وضع القوانين يُخضِعون أنفسهم لها. وهذا ما يجعلهم يضعون القوانين بعناية، ودقة، بقصد خدمة الصالح العام[١].

ومع أن" لوك" يَعدّ كلاً من السلطتين الأخيرتين سلطتين متميزتين، حيث تباشر كل منهما عملاً محدداً يختلف عن عمل السلطة الأخرى، إلا أنه كان يُجيز مع ذلك جمعها في يدِ هيئةٍ واحدة، وذلك حرصاً على عدم تفتيت قوة الدولة المادية[٢]. فالسلطة التشريعية يصنفها في مركزٍ أسمى وأعلى بالنسبة للسلطات الأخرى، وذلك لقيامها بوضع القواعد المعبرة عن الصالح العام، إلا أن ذلك لا يعني من ناحية أخرى أن تكون السلطة التنفيذية مجرد تابع، أو خاضع، للسلطة التشريعية[٣]. إذ كان "لوك" يرى ضرورة منح

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٤٦.

2 – د. رمضان محمد بطيخ – مرجع سابق – ص٢٥٥.

3 – وتجدر الإشارة أن لوك كان يُجيز جمع السلطات في هيئة واحدة حرصاً على عدم تفتيت قوة الدولة المادية، لذلك إن فكرة الجمع بين السلطات هي نقيض فكرة الفصل فيما بينها، فهي تركيزٌ للسلطات العامة في الدولة بجميع مظاهرها في يد شخص واحد، أو هيئةٍ واحدة، بحيث يتولى هذا الشخص أو تلك الهيئة ممارسة الوظائف التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، فالجمع بين السلطات كما يمكن أن يتحقق في نظم الحكم غير الديمقراطية، فإنه يتحقق أيضاً في نظم الحكم الديمقراطية كما لو تولى الشعب بنفسه، أو عن طريق جمعية تشريعية منتخبة، ممارسة السلطات كافة.

د.عدنان حمودي الجليل: « فكرة الجمع بين السلطات بين مذهب روسو ومذهب ماركس، دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة». مجلة الحقوق الكويتية – مجلة فصلية محكمة تعني بالدراسات القانونية والشرعية – السنة الثانية عشرة – العدد الأول – كلية الحقوق بجامعة الكويت – عام ١٩٨٨– ص ٧٧.

السلطة التنفيذية قسطاً كبيراً من السلطة التقديرية في مباشرة مهماتها لتحقيق المصلحة العامة، ويظهرُ ذلك بشكلٍ واضح في حالة عدم مواجهة التشريع لبعض المسائل لقصور النصوص، أو لعدم وجود تشريعٍ بشأنها في حالة تحقق ظروفٍ استثنائية طارئة. ففي هذين الفرضين يبدو ضرورياً بوجهٍ خاص أهمية السلطة التقديرية التي يجب أن تتمتع بها السلطة التنفيذية[1].

أما بالنسبة للسلطة القضائية فإن " لوك" لم يرَ فيها سلطةً مستقلةً بذاتها، ولعل مردّ ذلك هو تأثره بالنظام الإنجليزي الذي كان قائماً في عهده، حيث كان القضاةُ خاضعين لسلطات التاج خضوعاً تاماً، سواءً من حيث التعيين، أو العزل، أو تلقي الأوامر، وذلك حتى عام ١٦٨٨، وبدءاً من هذا التاريخ بات القضاة خاضعين للبرلمان، ومتأثرين بالتالي باتجاهات حزب الأغلبية وميوله[2]، ولعل هذا السبب الأخير جعل "لوك" يعدَّ السلطة القضائية جزءاً من السلطة التشريعية[3].

ويمكن القول إن مبدأ الفصل بين السلطات لم يتبوأ مكانته التي ذاع صيتها، ولم يتضح مضمونه، وتتبلور معالمه، وتُرسم حدوده، إلا بعد أن نشر الفقيه الفرنسي "مونتسكيو" كتابه الشهير" روح القوانين"، والذي ارتبطت شهرته بشهرة مونتسكيو نفسه في عام ١٧٤٨.

٣ – مبدأ الفصل بين السلطات لدى مونتسكيو:

نشر مونتسكيو عام ١٧٤٨ مؤلفه روح القوانين، وذلك بعد أربعة عشر عاماً من العمل المتواصل، حيث صدرت الطبعة الأولى منه في جنيف، ولكن ما لبِثَ أن سُمح بإعادة نشره العام التالي في باريس، وخلال عامين

---

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب: « الأنظمة السياسية». بيروت – منشورات الحلبي الحقوقية – عام ٢٠٠٤ – ص ١٨٦.

2 – د. فيصل كلثوم وآخرون – مرجع سابق – ص ١٥٤.

3 – د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – مرجع سابق – ص١٦٧.

تداوله القُرّاء فيما لا يقل عن اثنتي وعشرين طبعة، ولازال القُرّاء والمفكرون يُعجبون بهذا الكتاب[١].

تناول هذا الكتاب مواضيع شتى، ومن أهمها مبدأ الفصل بين السلطات، حتى إن الأستاذ أيسمن "Esmein" يقول: إن مبدأ فصل السلطات، وكتاب روح القوانين لمونتسكيو، هما شيئان متلازمان[٢].

ذهب مونتسكيو في كتابه "روح القوانين" أن للسيادة ثلاث خصائص، وهي ثلاث سلطات مختلفة: تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، وقد فسّر مونتسكيو هذه السلطات بشكلٍ واضح حيث قال: " في كل دولة ثلاث سلطات مختلفة هي السلطة التشريعية، والسلطة المنفذة للقانون العام، والسلطة المنفذة للمسائل التي تعتمد على القانون المدني، **فالسلطة الأولى** كما يقول، هي التي تضع القانون في أي وقت، وعلى سبيل الدوام، ويكون ذلك عن طريق الملك، أو رجال القانون، مع حقهم في تغيير أو إلغاء القوانين القائمة. **والسلطة الثانية** هي التي تُعلن الحرب، أو السلم، وتبعث السفراء للدول الأجنبية، وتستقبل سفرائهم، وتسهر على الأمن في الداخل والخارج، **والثالثة** هي التي تعاقب على الجرائم، وتفصل في دعاوى الأفراد[٣].

---

1 – ولد رجل القانون الأديب الفرنسي مونتسكيو عام ١٦٨٩ في قرية لابريد الفرنسية بالقرب من مدينة بوردو، ولم تكن حياته حافلةً بأحداث جِسام، بل كانت مُكرّسةً للفكر والكتابة. دَرَسَ القانون، وعَمِل مستشاراً في البرلمان، وكانت المحاكم تُدعى برلمانات آنذاك. وفي السابعة والعشرين من عمره ترأس محكمة بوردو، وظل في رئاستها زهاء عشر سنوات، كتب في أثنائها مؤلفه "رسائل فارسية" الذي نُشر عام ١٧٢١، وهو سلسلةٌ من الخطابات يبعثُ بها زوّار من الفرس إلى أصدقاء لهم في بلادهم يصفون فيها العادات التي يحياها الفرنسيون، ولقد لقيت "الرسائل الفارسية" نجاحاً كبيراً. ولكن لم تَطُب لمونتسكيو الإقامة في باريس، فقام برحلاتٍ عديدة في البلدان الأوروبية، ثم عاد ليستقر في الريف الفرنسي مُكرساً وقته لكتاباته.

د. حسن محمد هند. د. نعيم عطية – مرجع سابق – ص ٣٩٥.

2 – د. زهدي يكن: « القانون الدستوري والنظم السياسية ». بيروت – مطابع جوزيف سليم صيقلي – عام ١٩٥٧– ص ٢٨٤.

3 – مونتسكيو: « روح الشرائح ». ترجمة عادل زعيتر – اللجنة الدولية لترجمة الروائع الإنسانية – المجلد الأول – الأونسكو – القاهرة – عام ١٩٥٣– ص ٢٢٨.

إن "مونتسكيو" يدعو إلى إقامة توازن بين السلطات من غير أن يكون باستطاعة إحداها شلَّ عمل الأخرى، وذلك عندما تمارس عملاً لـه علاقـة بأعمال السلطة الأخرى، فالتعاون بين السلطات هو من الأمـور الجوهريـة لحسن سير أعمالها، وقد دعا "مونتسكيو" إلى إقامة هذا التعاون بين السلطات، وذلك بمنح كل عضو سلطة التقرير، وسلطة الردع، أي وسائل العمل التـي من شأنها أن تمنع تنفيذ القرارات الخاطئة الصادرة عـن العـضو الآخـر، ولتحقيق التعاون والتوازن بين السلطات أدرك "مونتسكيو" ضرورة مضاعفة عدد الأعضاء داخل السلطة الواحدة، ومن هنا كانت فائـدة تقـسيم الـسلطة التشريعية إلى مجلسين، يستطيع كلٌ منهما التأثير على الآخر[1].

وفي ذلك يقول "أندريـه هوريـو": "إن مونتـسكيو يريـد لهـاتين السلطتين(التشريعية والتنفيذية) أن تكونا مزودتين بصلاحية الحدّ والإيقـاف، فالسلطة التشريعية يجب أن يكون في قدرتها منع الـسلطة التنفيذيـة عنـد اللزوم، إلا أن هذه الأخيرة يجب أن يكون لها ذات القدرة بالنسبة للأولـى، وكذلك حق المراقبة، وحق الإيقاف يجب أن يكون موزعاً أيضاً، وفي هـذا يوجد فرقٌ ملحوظ بين مفهوم مونتسكيو، وبين المفهوم الذي يمكن اسـتنتاجه منطقياً من التمييز بين الحكام، ومراقبي الحكام، ولكن التجربة أثبتت أحقية ما ذهب إليه الفقيه مونتسكيو بضرورة وضع حدودٍ لحق الرقابة خشية إسـاءة استعماله، ففي النظام البرلماني يمكن قلب الحكومة من قبل مراقبيها، ولكنها بدورها – الحكومة – تستطيع أن ترسل مراقبيها (أعضاء البرلمان) أمـام الناخبين عن طريق ممارسة حق الحل"[2].

---

1 – د.إسماعيل غزال: « القانون الدستوري والنظم السياسية ». بيروت – المؤسـسة الجامعيـة للدراسـات – عام ١٩٨٧ – ص ١٢٢.

2 – مشار إليه لدى د. ربيع مفيد الغصيني. د. الأمير عزت الأيوبـي: « الوزيـر في النـظام الـسياسي ». بيـروت – منشورات الحلبي الحقوقية – عام ٢٠٠٣– ص ٢٢.

ويرى "مونتسكيو" أيضاً أن تجمّع السلطات في قبضة فردٍ أو هيئةٍ واحدة، يؤدي حتماً إلى ممارسة الاستبداد، والطغيان، وإساءة استخدام السلطات، فطبيعة الإنسان تجنح إلى الاستبداد إذا ما استأثر بالسلطة، وأمِنَ رقابة الغير، ومن الأفضل للمجتمع أن تكون السلطات موزعةً فيه بين هيئاتٍ مستقلة يحرص كلٍ منها على استعمال سلطته من أجل الصالح العام، فإذا كانت السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد شخصٍ واحد، أو هيئةٍ واحدة، انعدمت الحرية، إذ يخشى أن يَسنَّ ذلك الشخص (أو تلك الهيئة) قوانين جائرة لينفذها أو(تنفذها) بطريقةٍ جائرة. كما تنعدم الحرية إذا لم تكن سلطة القضاء منفصلة عن سلطة التشريع، لأن حياة المواطنين، وحقوقهم، وحرياتهم، تصبح تحت رحمتها ما دام القاضي هو المشرع. وإذا اندمجت السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية أصبح القاضي هو الخصم والحكم[1]. فالحرية السياسية لا يمكن ضمانها إلا في الحكومات المعتدلة، وهي لا تتحقق إلا في نظامٍ يقوم على عدم إساءة استعمال السلطة، وللوصول إلى ذلك يجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن «السلطة تحدُّ السلطة »[2].

وفي خصوص هذا يقول مونتسكيو: " إذا اجتمعت في شخصٍ واحد، أو هيئةٍ حكوميةٍ واحدة، السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية، فلا يكون ثمة من حرية، إذ يخشى عندئذٍ أن يسنّ الملك (أو المجلس) قوانين استبدادية لكي ينفذها بصورةٍ استبدادية، كما أنه لا تكون ثمة حرية إذا كانت السلطة القضائية غير منفصلة عن السلطتين التنفيذية، والتشريعية، لأنها إذا كانت متحدة، أو مجتمعة، مع السلطة التشريعية، فإن حياة المواطن، وحريته، تصبحان عرضةً للتحكم، والسيطرة الاستبدادية "Arbitrary control"، لأن

---

1 – د. محمد المجذوب: « القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ». بيروت – منشورات الحلبي الحقوقية – ط٤ – عام ٢٠٠٢– ص ١٠٦.

2 – د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ١٦٩.

القاضي في هذه الحالة سيكون مشرعاً أيضاً. وإذا انضمت إلى السلطة التنفيذية فسيكون القاضي عندئذ قوة المستبد، وسيصبح كلُ شيء مفقوداً، إذا كان الشخص ذاته أو الهيئة ذاتها سواءً كانت الهيئة من الأعيان، أو النبلاء، أو من الشعب، قد مارست هي بذاتها السلطات الثلاثة، سلطة وضع القوانين، وسلطة تنفيذ القرارات العامة، وسلطة القضاء في جرائم الأفراد، وخلافاتهم"[١].

ولا بُدَّ من الإشارة إلى أن الثورة الفرنسية سنة ١٨٧٩ قد تأثرت بأفكار الفقيه "مونتسكيو". حيث تضمَّن إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر بتاريخ ١٧٨٩/٨/٢٦ في المادة (١٦) منه على أن: "أي مجتمع لا تكون فيه الحقوق مكفولة، أو فصل السلطات فيه محدداً، هو مجتمعٌ ليس له دستور"[٢].

لذلك عدَّ واضعو الدساتير الأولى في نهاية القرن الثامن عشر، أنه ينبغي سنُّ نُظمٍ تقوم على بناءِ حواجز عازلة بين مختلف هياكل الدولة، وحصر كل سلطة في الميدان الذي أُقِرَ لها، مع منعها من تعديه إلى ميدانٍ آخر. وجاء الدستور الفرنسي بتاريخ ١٧٩١/٩/١٤، والذي لم يُعمّر طويلاً، نظراً لقيام الجمهورية الفرنسية الأولى بتاريخ ١٧٩٣، ليقرّ بأنه لا مناص من اعتماد نظام فصلٍ جامد بين السلطات يقوم على إقامة سياجٍ منيع يُكرّسُ عزل السلطة التشريعية عن التنفيذية، واستمر هذا الخيار من خلال دستور الجمهورية الثالثة للثورة الفرنسية بتاريخ ١٧٩٥[٣]، والذي أخذ بنظام الفصل الجامد بين السلطات، ويتضح من خلال قيام رئيس السلطة التنفيذية بتعيين الوزراء، وعزلهم، فالوزراء يجب أن يُختاروا من غير أعضاء البرلمان.

---

1 – د. ربيع مفيد الغصيني. د. الأمير عزت الأيوبي – مرجع سابق – ص٢٢-٢٣.

2 – د . فيصل كلثوم و آخرون– مرجع سابق – ص ٣٥٦.

3 – د. الأزهر بوعوني – مرجع سابق – ص ٣٥.

وليس للسلطة التنفيذية أي سلطة على السلطة التشريعية. ومجلسي البرلمان يمكنهما أن يجتمعا من دون سابق دعوة من قبل السلطة التنفيذية، كما لا يحق للسلطة الأخيرة حل أي من المجلسين، فالسلطة التشريعية تنفرد وحدها بممارسة التشريع، فلا يحق للسلطة التنفيذية اقتراح القوانين، وكل ما تملكه في هذا الصدد توجيه خطاب إلى المجلس، تطلب فيه التشريع في مسألة أو مسائل معينة، وإذا وافق المجلس على قانون يصبح من واجب السلطة التنفيذية نشره، فضلاً على أنه ليس للسلطة التشريعية أي سلطان على الحكومة[1].

إلا أن الثوار في فرنسا قد انتهوا في تفسير فصل السلطات إلى أبعد مما كان يستهدفه "مونتسكيو"، فقد كانت الفكرة الأساسية التي تدور حولها نظرية "مونتسكيو" أن تركيز السلطات في قبضة شخصٍ أو هيئةٍ واحدة، يُعرّض حريات الأفراد العامة إلى الضياع، فضلاً على أن فصل السلطات ليس فصلاً مطلقاً، بل فصلٌ مُشَرَّب بروح التعاون، فإذا عدنا إلى ما ذكره "مونتسكيو" في كتابه "روح القوانين"، فإننا لا نجده يتكلم عن فصلٍ تام بين السلطات، بل نجده يوصي بإيجاد صلات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى تكفل تعاونها، وسيرهما معاً، وبذلك نكفل وحدة التوجيه لشؤون الحكم، وهذا لم يفهمه رجال الثورة الفرنسية من خلال الأخذ بالتفسير الجامد لفصل السلطات، والذي تجلى في دستور عام ١٧٩١، ودستور السنة الثالثة من دساتير عصر الثورة الفرنسية (المذكورة آنفاً) [2].

وتعليقاً على ذلك، ذهب الأستاذ جورج فيدل "George vedel" للتدليل على أن "مونتسكيو" لم يذهب في نظريته إلى هذا الفصل المطلق

---

1 – د. زهدي يكن – مرجع سابق– ص ٢٧٨.

2 – د.عبد الحميد متولي: « الوسيط في القانون الدستوري ». الإسكندرية – دار الطالب – ط١– عام ١٩٥٦ – ص ٢٢٤.

قائلاً: "إن مونتسكيو أعطى لكل سلطة وظيفتين: الأولى: ممارسة عملها الذي وجدت من أجله. والثانية: منع غيرها من ممارسة عملٍ يدخل في اختصاصها. وهكذا يكون مونتسكيو قد أقرّ تدخل السلطات بعضها ببعض[1].

ويمكن القول؛ إن نظرية فصل السلطات لم تكن جديدة، فقد قال بها "لوك" قبل "مونتسكيو" كما رأينا، إلا أن مونتسكيو قد أخرجها نظريةً متماسكة الأجزاء، وعلى هذا نستطيع القول مع المثل اللاتيني "ليست هذه الأشياء جديدة، وإنما طريقة عرضها هي الجديدة"، على أن هذا لا يزري بقدر الفقيه "مونتسكيو" ولا يقلل من قيمته. فهو الذي بلّور هذه النظرية بعد أن كانت عند "لوك" فكرةً حائرة، فقذف بها إلى معترك فكري كانت تسوده أفكار الحق الإلهي، والحكم المطلق، حتى أنها لا تزال تُعتمد في خطوطها الرئيسة في دساتير أغلب الدول، فلها الفضلُ الأكبر في تحطيم القبضة الحديدية للملك "ممثل الله على الأرض"[2].

٤- مبدأ الفصل بين السلطات لدى جان جاك روسو:

يُعدُّ "روسو" أحد الكتَّاب الذين أثاروا أكبر الجدل حول أفكارهم، وآرائهم. واختلف النقّاد حول كتابه "العقد الاجتماعي" واحتدم جدالهم، فأهمية هذا المؤَلف قد ازدادت بشكلٍ مستمر، واتخذت أشكالاً جديدة، وذلك لأن هذا الكتاب يحتوي على عناصر قيّمة لا يستغني عنها الباحثون في تشييد فلسفتهم الخاصة[3].

---

1 - د. حنين حاتم: « النظم البرلمانية ». رسالة دكتوراه - الجامعة السورية - كلية الحقوق العامة - عام ١٩٥٤ - ص ٣٢.

2 - د. حنين حاتم - مرجع سابق - ص ٣٣.

3 - ولد جان جاك روسو في جنيف بسويسرا بتاريخ ٦/٢٨ /١٧١٢، وفي عام ١٧٥٠ فاز بجائزة ديجون الفرنسية في المسابقة التي أُجريت لكتابة أحسن موضوع للإجابة على هذا السؤال "هل أدى تقدم العلوم والفنون إلى فساد الأخلاق أم تهذيبها ؟". ومن أهم ما ألّفه روسو هو كتاب العقد الاجتماعي "Social contract"، أو كتاب مبادئ الحق السياسي الذي كتبه في نيسان عام ١٧٦٢. د. حسن محمد هند. د. نعيم عطية - مرجع سابق - ص ٤٠٧.

إن "روسو" من أنصار مبدأ الفصل بين السلطات، تأسيساً على ما ذهب إليه من أن وظيفة السلطة التشريعية هي سَنُّ القوانين، ولا بدَّ من هيئةٍ أخرى تقوم على تنفيذها نظراً لاختلاف طبيعة عمل كل منها، فالسلطة التشريعية تمارس السيادة في الدولة، ومظهرها سن القوانين، بوصفها مُعبّرة عن الإرادة العامة للشعب، أما السلطة التنفيذية فهي مجرد وسيط بين الأفراد والسلطة التشريعية. ولهذه السلطة الأخيرة إقالة السلطة التنفيذية، ومن باب أولى يحق ذلك للشعب، إذا انحرفت هذه السلطة التنفيذية عن خدمته[1].

أما السلطة القضائية فلم يرَ "روسو" أن يقوم الشعب بممارستها للأسباب ذاتها التي ذكرها عن السلطة التنفيذية. ومع أنه ميّز السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، إلا أنه رأى خضوع القضاة كغيرهم من موظفي السلطة التنفيذية للقوانين ذاتها والقواعد العامة، ومع ذلك فقد سَلّم "روسو" بإمكان التظلم من أحكام القضاء إلى الشعب. وسلّم "روسو" بحق الشعب في ممارسة العفو، مع أنه عملٌ فردي ليست له صفة القوانين العامة، فهولا يفرق إلا بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما القضائية فهي جزءٌ من السلطة التنفيذية من وجهة نظره[2].

المطلب الثاني

تقدير مبدأ الفصل بين السلطات

لقد بلغ مبدأ الفصل بين السلطات أهميةً كبيرة، فكان مثاراً لاهتمام الفقهاء، لذلك فإن تقدير هذا المبدأ يتطلب منّا وضعه بين كفتي ميزان، لنرى ما يكون في جانبه من مزايا، وما قد يوجه إليه من انتقادات.

لذلك سنتناول بالدراسة مبررات مبدأ الفصل بين السلطات، والانتقادات الموجهة إليه وفقاً للأتي:

---

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص ١٨٧.

2 – د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ١٧١.

أولاً- مبررات مبدأ الفصل بين السلطات:

١- منع الاستبداد وصيانة الحريات:

يؤدي نظام تركيز السلطة في يد هيئةٍ واحدة إلى إساءة استعمالها، والذي ينتهي بالقضاء على حريات الأفراد، وفي ذلك يقول "مونتسكيو": لقد أثبتت التجارب الأبدية أن كل إنسان يتمتع بسلطة، يُسيء استعمالها، إذ يتمادى في هذا الاستعمال حتى يجد حدوداً توقفه، فالفضيلة نفسها في حاجةٍ إلى حدود، و للوصول إلى عدم إساءة استعمال السلطة يجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن "السلطة تحدّ السلطة". وهكذا يتضح أن نظام فصل السلطات يؤدي إلى حُسن استعمال السلطة، ذلك أن كل هيئةٍ ستعمل على مراقبة الأخرى، مما يؤدي إلى إيقاف الهيئة التي تعمل على مجاوزة سلطتها عند حدها. وبذلك تلتزم كل هيئة حدود سلطتها القانونية، وتتحقق بذلك حقوق الأفراد وحريتهم[١].

والسبب في ذلك هو أن جمع السلطات الثلاث من تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، بيدٍ واحدة فيه منافاةٌ للحرية، حتى وإن جُمعت هذه السلطات بيد الشعب نفسه، أو حتى بيد البرلمان الممثل للشعب، فالناس بطبعهم مجبولون على الإسراف في مباشرة سلطاتهم، وإساءة استعمالها. وبالتالي فإنه من الخطر على الحرية أن تُجمع سلطتي التشريع والتنفيذ بيد هيئةٍ واحدة، خشية أن تَسِنَّ هذه الهيئة قوانين جائرة تعمل على تنفيذها خدمةً لمأربها الخاصة. كما أنه لا وجود للحرية، بل إنها تنتفي إذا لم تكن سلطة القضاء منفصلة عن سلطة التشريع، لأن السلطة القضائية إذا كانت متحدة مع السلطة التنفيذية فإنها قد تحوّل القاضي إلى طاغية[٢].

---

1 – د. عبد المنعم محفوظ. د. نعمان أحمد الخطيب – مرجع سابق – ص٢٤١.

2 – د. فيصل كلثوم وآخرون – مرجع سابق – ص ٣٥٨.

لذلك عُدَّ مبدأ فصل السلطات المبدأ الكفيل بتحقيق الحرية والعدالة، وسلاحاً لمحاربة الملكية المطلقة التي كانت سائدة قبل الثورة الفرنسية، والتي عملت على تركيز السلطة بين أيادي الملوك وحدهم، ولذا عملت الثورة الفرنسية على تحقيق هذا المبدأ، وتسجيله كأساس لسيادة الحرية، وتحقيق العدالة، وكوسيلة لمنع تعسف الهيئات العامة في استعمال سلطتها[1].

٢ – ضمان احترام مبدأ سيادة القانون:

والميزة الثانية لمبدأ الفصل بين السلطات، والتي هي أيضاً ذات أهمية، هي أنه يؤدي إلى ضمان احترام سيادة القانون، بحيث نضمن خضوع السلطات الحاكمة للدستور، والقانون، وليس الأفراد فقط، لأنه إذا اجتمعت وتركزت السلطة التشريعية والتنفيذية في هيئة واحدة، فلا ضمان لاحترام القانون، لأن هذه الهيئة ستقوم بوضع القوانين، وتعديلها، بناءً على الحالات الفردية الطارئة، مما يُفقد القانون صفة العدالة، لأنه لن يصبح قواعد عامة ومجردة. وكذلك لو مارس القضاء سلطة التشريع أيضاً فإن ذلك يؤدي إلى عدم عدالة القانون، وعدم احترام الأحكام أيضاً. لذلك فإن الفصل بين السلطات، وما يصاحبه من رقابة متبادلة بينها، يؤدي إلى ضمان احترام كل سلطة لحدودها الدستورية، واحترامها لقواعد القانون. فضلاً على أن الفصل بين السلطات يجعل السلطة القضائية رقيبةً على السلطتين الأخريين(التشريعية والتنفيذية) ويضمن بوجه خاص خضوع مراسيم وقرارات السلطة التنفيذية لرقابة القضاء الذي يقوم بإلغائها عند مخالفتها الدستور، أو القانون[2].

---

1 – د. محسن خليل: « الطائفية والنظام الدستوري في لبنان ». بيروت – الدار الجامعية – عام ١٩٩٢ – ص٥٥٥.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص ١٩٤.

٣ – تحقيق الفوائد المترتبة على مبدأ تقسيم العمل:

يعمل مبدأ فصل السلطات على تقسيم الوظائف المختلفة للدولة على هيئاتٍ مستقلة، مما يؤدي إلى إتقان هذه الهيئات وإجادتها لعملها. إذ يتفق ذلك ومبدأ التخصص في العمل الذي يحقق الجودة، والإتقان[١].

ثانياً– الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات:

رأينا أن مبدأ الفصل بين السلطات يهدف إلى منع الاستبداد، وصيانة حريات الأفراد، والعمل على تحقيق شرعة الدولة، فضلاً عن إتقان الدولة لوظائفها. غير أنه إذا كان لهذا المبدأ من دعاة نادوا بوجوب الأخذ به، وحرصوا على الدفاع عنه، إلا أن بعض الفقه لم يُسلِّموا بهذا المبدأ، فوجهوا إليه الكثير من سهام النقد، والتي تم الردُّ عليها، وهي على الشكل الآتي:

١– ذهب جانبٌ من الفقه إلى القول بأن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات أمرٌ غير ممكن، لأن خصائص السيادة كأعضاء الجسم البشري متصلةٌ ببعضها اتصالاً طبيعياً، فوظائف الدولة المختلفة بحاجة إلى قيادة واحدة مركزة، بحيث لا يمكن فصلها وإسنادها إلى هيئاتٍ مختلفة مستقلة، لكي لا يقضي هذا الفصل على وحدة الدولة، وتعطيل أعمالها، وتعريضها للخطر، خصوصاً في أوقات الأزمات التي تحتاج إلى تجميعٍ للقوى، وتركيزٍ للسلطات، لإمكانية الخروج منها، فضلاً على أن الأخذ بهذا المبدأ يؤدي إلى هدم وحدة الدولة. إلا أن هذا النقد لم يَسْلم من الرد التالي: ليس من شأن هذا المبدأ تهديد وحدة الدولة بتقسيم أعمالها وسلطاتها، بل من شأنه إذا ما طُبق بشكلٍ صحيح أن يقوي هذه الوحدة عندما تعمل كل سلطة في ظل القانون على نحو من شأنه تحقيق الصالح العام للدولة، وعلى فرض صحة ما قيل بأن خصائص السيادة كأعضاء الجسم البشري متصلة ببعضها اتصالاً وثيقاً، فإن علينا أن نتذكر

---

1 – د. عبد المنعم محفوظ. د. نعمان أحمد الخطيب – مرجع سابق – ص٢٤١.

بأن لكل جزءٍ من أعضاء الجسم البشري وظيفة محددة، ولا يمكن لأي جزءٍ آخر القيام بها[١].

٢- إن مبدأ فصل السلطات هو "مبدأٌ وهمي" غير مُستطاع التحقيق، إذ لا تلبث إحدى السلطات أن تسيطر على السلطة الأخرى، وتُسيّرها بحسب ما تريد، رغم ما أوجده الدستور من الحواجز فيما بينها. ففي الولايات المتحدة الأمريكية – التي تأخذ بنظام الفصل الجامد بين السلطات – يجري العمل على أساس التدخل بين السلطات، وحدوث تأثيرٍ متبادل بين الهيئات الحاكمة حتى كَثُرت الاستثناءات على مبدأ الفصل بين السلطات، والتي كادت أن تقضي عليه. وعلى هذا الوضع فنّدَ الفقيه كندورسيه" condoreet"، فكرة فصل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية أمام الجمعية العمومية في فرنسا بقوله: إن الكُتّاب قد انقسموا على أنفسهم تشيعاً لفكرتين مختلفتين، فذهب البعض إلى وجوب توحيد العمل المسيّر لنظام الجماعة في حدود القانون، وإيجاد سلطة متفوقة تقود جميع السلطات الأخرى. ولا يمكن أن يوقفها أو يحدّها إلا القانون المعبّر عن الإرادة العامة التي تَضمن نفاذه ضدّ هذه السلطة، وذلك إذا أرادت انتزاع سلطة ليست لها، أو الاعتداء على حقوق المواطنين[٢].

كما يرى البعض الآخر من النُقّاد بأن توزيع السلطة الناتج عن الفصل بين السلطات من شأنه أن يُهدد وضوح المسؤولية، ويجعلها تتلاشى، كما أن من شأنه أن يجعل كل هيئةٍ تتهرب من حِملها، وتسعى في الوقت نفسه إلى إلقاء عبئها على غيرها، وهذا بدوره سيقود إلى ضعف الدولة[٣].

---

1 – د. فيصل كلثوم و آخرون– مرجع سابق – ص٣٥٩ –٣٦٠.

2 – د. السيد صبري – مبادئ القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ١٧٢.

3 – د. الأزهر بوعوني – مرجع سابق– ص ٤١.

وقد تمَّ الرد على هذين الانتقادين من خلال ما يلي: أما القول بأن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأٌ وهمي لوجود استثناءاتٍ عملية عليه، فإن ذلك لا يقلل الاعتقاد بأهمية هذا المبدأ الذي هو مبدأٌ سياسي، ولا بُدَّ وأن تكون له استثناءات، وهذه الاستثناءات تُدلل على مرونته، وعدم جموده، وقابليته للتأقلم مع مختلف الظروف، هذا من ناحية. أما أن هذا المبدأ قد يؤدي إلى ضياع المسؤولية فهذا ليس صحيحاً، لأن الاختصاصات المنوطة بكل هيئة ستكون محددة بدقة، ومن السهولة بمكان معرفة الهيئة المقصرة في أداء الواجبات المنوطة بها[1].

٣- إن مبدأ الفصل بين السلطات أصبح الآن غير ذي موضوع، فلقد كان الغرض منه في أول الأمر هو انتزاع السلطة التشريعية من يدّ الملوك للحدِّ من سلطانهم المطلق، أما وقد تحقق هذا الغرض، فإن مبدأ الفصل بين السلطات في وقتنا الراهن يكون غير ذي جدوى أو فائدة[2].

وقد تمّ الردّ على ذلك بالآتي: وإن كان هذا المبدأ قد ظهر إلى الوجود في بادئ الأمر كسلاحٍ من أسلحة الكفاح ضد السلطة المطلقة للملوك، فإنه لا يزال له في العصر الحديث جدواه، فما زال الكثيرون يؤمنون بضرورته الأصلية، لأن تركيز السلطة يؤدي دائماً وأبداً إلى الشر، والمفسدة، والطغيان، ولو وضعت في يدّ الهيئات التشريعية، ولذلك فإن هذا المبدأ يُعدّ عماد الديمقراطية التقليدية ذاتها، كما أن النظام الديمقراطي عدوٌ لتركيز السلطة في يدٍ واحدة، ولا شك أن مبدأ الفصل بين السلطات يحقق هدف الديمقراطية، وهو خير الضمانات لحقوق الأفراد وحرياتهم، وعقيدة جمهور الفقهاء وغيرهم يرون أنه لا ديمقراطية بدون مبدأ الفصل بين السلطات[3].

---

1 – د. فيصل كلثوم و آخرون – مرجع سابق – ص٣٦١.

2 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: « مبادئ الأنظمة السياسية – الدول والحكومات ». بيروت – الدار الجامعية – عام ١٩٨٧– ص٢٣٨.

3 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٦٣.

وأخيراً يمكن القول: إن هذا المبدأ (إذا كُتب له النجاح في التطبيق) يَرسم لكل سلطة من سلطات الدولة الثلاث من تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، حدود اختصاصها حتى تتقيد به، ولا تتجاوزه، فضلاً عن إن هذا المبدأ هو الضمان الفعلي للحرية الفردية، ولكافة الحريات الأخرى، وهو بمعناه الحقيقي يعني الاستقلال الذي تتمتع به السلطات الثلاث، ولا سيما السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما استقلال السلطة القضائية، يتمثل في أنه لا يجوز للسلطة التشريعية أو التنفيذية أن تفرض على السلطة القضائية تطبيق تشريعٍ يتعارض مع الدستور، فيرغمها بذلك على مخالفته، ومن ثم تفقد السلطة القضائية استقلالها، وينقلب خضوعها للدستور خضوعاً للسلطة التشريعية، أو التنفيذية، وهذا يتعارض مع المبدأ. فهذا المبدأ إذاً يُفهم فهماً مزدوجاً، فهو مصدرٌ للرقابة على دستورية القوانين من جهة، وقيدٌ على حقوق وصلاحيات السلطات الأخرى، فقد قال "مونتسكيو":« السلطة تحدّ السلطة »[1].

1 – د. محسن سليم: « سيادة الدستور في لبنان – دراسة قانونية حول دستورية القوانين في لبنان ». بيروت – بلا دار نشر – عام ١٩٩٩ – ص ٢٧ – ٢٨.

المبحث الثاني

الأصول التاريخية لنشأة النظام البرلماني

لم تكن نشأة النظام البرلماني وليدة حدثٍ تاريخي عابر، أو حقبةٍ صغيرة من الزمن، بل كانت نتيجة سلسلةٍ من الأحداث الهامة التي تزامنت مع التاريخ البريطاني، للوصول لما هو عليه الآن، فالحكومة البرلمانية لم تتبلور إلا بعد سلسلةٍ من التطورات، والأحداث، الواقعة بين الملوك الذين تعاقبوا على حكم انجلترا، والبرلمان.

لقد مرَّت انجلترا بمرحلة يملك فيها الملوك السلطة المطلقة في الشؤون المتعلقة بالدولة كافة، من تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، فلا رأي إلا بعد رأي الملك، ولا مشورة إلا بعد مشورته، حتى اتسمت تلك المرحلة بمرحلة الملكية المطلقة، وذلك لإطلاق يدّ الملوك في ميادين الدولة وشؤونها كافة.

ولكن، ونتيجةً لتعسف الملوك في استخدام الصلاحيات التي وضِعت بين يديهم، واستبدادهم، ورغبتهم الجامحة في اختزال رغبات العامة وحريتهم، ضمن البوتقة التي يرغبون بها، فقد ظهرت بوادر دعت لضرورة التحرر من ذلك الاستبداد تمهيداً لحياةٍ أكثر انفتاحاً، وديمقراطية، وهذا تجلى في ثورتي عامي ١٦٤١ و ١٦٨٨، وهذه الأخيرة قد كرَّست قواعد النظام البرلماني، فأُطلق عليها "**الثورة المجيدة**"، لأنها قررت عريضةً تُسمى عريضة الحقوق، التي قيدت سلطات الملك، وبَسطت نفوذ البرلمان، مما خلق مناخاً ملائماً لظهور حكومة الوزارة، التي تطورت إلى ما نحن عليه اليوم.

وبناءً عليه ستتناول دراستنا كيفية نشأة النظام البرلماني وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: تطور النظام البرلماني.

المطلب الثاني: ظهور حكومة الوزارة والمسؤولية الوزارية.

المطلب الأول

تطور النظام البرلماني

تاريخياً، لقد خيَّم الغموض في معرفة أولى الجماعات البشرية التي قَدُمت إلى انجلترا، ولكن ما تمَّ معرفته هو أن انجلترا قد تعرضت للغزو من عدة قبائل، وكان أولها الغزو السكسوني، حيث أُطلق على انجلترا اسم انجلترا السكسونية، فقد كان هناك قبائل تدعى السلتيين، وتضم عدداً من الجماعات من أبرزها الغال والبريتون، ثم عبرت هذه الجماعات إلى إحدى الجزر التي أصبحت فيما بعد تدعى بالجزر البريطانية، وذلك نسبةً إلى قبائل البريتون التي قامت بغزوها[1].

ونظراً لافتقار السلتيين إلى موهبة الحكم، الأمر الذي جعلهم لقمةً سائغة في يدّ الرومان لعدة قرون، إلا أن قلة عدد الرومان اضطرتهم لترك هذه الجزر، لتحلّ محلهم القبائل الجرمانية، والتي كان من أبرزها الإنجليز، والسكسون، والجوت، الذين احتلوا تلك الجزر عسكرياً، وامتد ذلك ليشمل الاستيطان فيها، وفي تلك الأثناء تغيَّر اسم الجزر السلتية لتصبح انجلترا[2].

لم يكن لدى القبائل الجرمانية الغازية ملوكاً، بل كان لديها زعماء يطلق عليهم اسم الأمراء، وهذا الغزو هيأ المناخ الملائم لقيام النظام الملكي، والمماليك، التي اتحدت مع بعضها فيما بعد لتكوّن المملكة المتحدة، حيث أنشأ هذا الغزو مجلساً استشارياً، أطلق عليه اسم **مجلس الحكماء**، الذي يتألف من الأساقفة، ورؤساء الأديرة، والمقاطعات، ومجموعة يطلق عليها خُدَّام الملك، أو رجاله. ومن أهم اختصاصاته انتخاب الملك، وتقديم النصح، والمشورة،

---

1 – د. السيد صبري: « حكومة الوزارة – بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انجلترا ». القاهرة – دار النهضة العربية – عام ١٩٥٣ – ص٦٧.

2 – الموسوعة العربية العالمية – مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتزويد – الجزء الثالث – أ– ص١٧٤.

فيما يُعرض عليه من مسائل الدولة المهمة. وقد أُطلق على هذا المجلس فيما بعد اسم « الجمعية العمومية »، وهذه الأخيرة هي امتدادٌ لاختصاصات سلفها، ولاسيما وأن هذه الاختصاصات تتوقف على حالة الملك في الضعف أو القوة[1].

أولاً – الملكية المطلقة:

تميّزت هذه المرحلة بسيطرةٍ مفرطة للملوك على الشؤون العامة والسياسية للبلاد، وقد بدأت هذه المرحلة من عهد الملك " وليم الفاتح " عام ١٠٦٦، انتهاءً بالثورة المجيدة التي كرَّست قواعد النظام البرلماني عام ١٦٨٩، لينتقل بذلك هذا النظام من مرحلة الملكية المطلقة، إلى مرحلة الملكية المقيدة:

١- نظام الحكم من عام ١٠٦٦ حتى عام ١١٥٤:

نجح النورمانديين بقيادة الملك "وليم الفاتح "(١٠٦٦ – ١٠٨٧)، دوق نورماندیا، في غزو الأراضي البريطانية عام ١٠٦٦، وترافق هذا بتقليص دور ونفوذ الإقطاعيين، من خلال تشتيت وبعثرة أملاكهم في شتى بقاع الأرض، وذلك للحدّ من سيطرتهم، وتدخلهم في شؤون الحكم، فضلاً عن إدخاله لمبدأ الولاء المباشر للتاج، أي الملك " وليم الفاتح"، بدلاً من تقديم الولاء للأشراف من الأهالي[2].

أقدم الملك " وليم"، وحتى لا يظهر مجلس الحكماء بمظهر الأجنبي أمام الشعب الإنجليزي، على تطويره، من خلال إدخال كبار القادة العسكريين إليه، الذين كانوا في الوقت ذاته يجمعون الضرائب، ويرأسون المقاطعات المحلية، فأصبح لهذا المجلس نفوذاً كبيراً من حيث تكوينه، فأطلق عليه اسم

---

1 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص٦٩.

2 – د. سعيد عبد الفتاح عاشور: « أوروبا العصور الوسطى – الجزء الأول – التاريخ السياسي ». القاهرة – مكتبة الأنجلو المصرية – ط١٠ – عام ١٩٨٦ – ص٤٦٨.

«المجلس الكبير»، ولكن دوره ظل محدوداً مقتصراً على إبداء الرأي، والمشورة في الضرائب المُراد فرضها، فضلاً عن النظر في الدعاوى الهامة التي تتعلق بكبار رجال الدولة[١].

٢- نظام الحكم من عام ١١٥٤ حتى عام ١٢١٥:

قام الملك "هنري الثاني" (١١٥٤ – ١١٨٩) بدعوة المجلس الكبير للانعقاد، وقد تكررت هذه الدعوة لإبداء الرأي في الضرائب التي يريد فرضها من أجل تمويل الحروب الصليبية، فاقترح فرض ضريبةٍ عشرية يتم تقديرها من قبل هيئة محلفين[٢].

في الحقيقة، إن دعوة الملك " هنري" للمجلس الكبير ليست إلا أمراً شكلياً، فهنري كان رجلاً قوياً، لا يخشى مواجهة أحد، لأن كثيراً من القوانين كان يصدرها دون الرجوع إلى المجلس الكبير، إلا أن تكرار دعوة هذا المجلس من قبل الملك "هنري" أدت إلى ظهور نفوذ هذا المجلس بصورة إيجابية[٣].

ولمّا تولّى الحكم الملك "حنا" – جان سان تيير – حاول فرض ضرائب على الأموال المنقولة، فرفض الأساقفة ذلك، فاضطر عندها العدول عن ذلك. ثم دخل في نزاعٍ كبير مع البابا "أنوسنت الثالث" الذي صبَّ جان غضبه على الملك "حنا"، ومعلناً أيضاً عزل الملك، وقد أباح وقتها لرعاياه التحرر من طاعة الملك والولاء له، واستمر هذا النزاع في وقتٍ مُني فيه الملك "حنا" بهزيمةٍ عسكرية أمام ملك فرنسا، "فيليب أوغسطس"، مما أثار ذلك سخط الرأي العام تجاه الملك المهزوم، والذي عجز تماماً عن إغراء

---

1 – د. عادل كامل عفيفي: « الأنظمة النيابية الرئيسية – نشأتها – تطورها – تطبيقاتها – دراسة تحليلية مقارنة ». الإسكندرية – منشاة المعارف – عام ٢٠٠٢ – ص١٢٧.

2 – د. عادل كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٢٨.

3 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ٧٤.

رجال الكنيسة، أو أهالي لندن، فاضطر الملك عندئذٍ للموافقة على الوثيقة التي أعدَّها البرلمان، وهذه الوثيقة أُطلق عليها العهد الأعظم (الماغنا كارتا) "Magna Carta"، وهي تُعتبر بمثابة أول دستورٍ مكتوب في انجلترا[١]. وتتألف من (٦٣) مادة من أهمها:[٢]

"أن لا تُجبى ضريبة، غير بعض الإعانات الإقطاعية المعروفة إلا بموافقة المجلس الكبير، وألا يُجرد أحدٌ من حريته الشخصية، إلا بقرار، حسب شريعة الإقليم، وأن تكون الكنيسة حرة من تدخل التاج في اختيار رجالها، وعدم جواز تعيين الملك للأجانب، الذين يجهلون قوانين انجلترا في أية وظيفة إدارية أو قضائية".

إن وثيقة العهد الأعظم قد قررت علاقاتٍ جديدة بين الملك والشعب، للحدِّ من السلطات المطلقة للملك، كما قررت ضمان احترام الملك للحريات الفردية، وأن يكون الحكم بواسطة المجلس الأعلى- مجلس اللوردات -، فهذه الوثيقة بحق حجر الزاوية في بناء الحريات الإنجليزية[٣].

---

1 – د. سعيد عبد الفتاح عاشور – مرجع سابق – ص ٤٧٤-٤٧٧.

2 – د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد: « دور رئيس الدولة في النظام البرلماني – دراسة مقارنة». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس عام ١٩٩٦- ص ٢٧.

ANTHONY CLARKE; Reflections On The New United Kingdom Supreme Court And 21st Century Constitutional Change, Hertfordshire University, 1 November, 2007, p.1.

3 – د. كريم يوسف أحمد كشّاش: « الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة – الإسلام – أمريكا – المملكة المتحدة – فرنسا – ألمانيا الاتحادية – الاتحاد السوفيتي – يوجوسلافيا – مصر – الأردن ». الإسكندرية – منشأة المعارف – عام ١٩٨٧– ص ٣٥٨. وتجدر الإشارة أنه لم يمضِ على هذه الوثيقة وقتٌ طويل الأمد، فقد أُلغيت في شهر آب عام ١٢١٥ بعد الحصول على إذنٍ من البابا، على أساس أنه قد تمَّ الاتفاق عليها تحت الإكراه.

ANTHONY CLARKE; Reflections On The New United Kingdom Supreme Court And 21st Century Constitutional Change, Op.cit., p.1.

والجدير بالذكر، إن أول دعوةٍ للبرلمان كانت في عهد الملك "حنـــا"، من خلال رسالةٍ وجهها إلى مأموريه سنة ١٢١٣ قال فيها:" ... وفي نفـــس الوقت يجب أن يحضر إلينا هنا، أربعةٌ من عقلاء الفرسان فـــي مقـــاطعتكم، ليتحدثوا معنا فيما يتعلق بشؤون مملكتنا...[١].

٣- نظام الحكم بعد عام ١٢١٥:

أ- ظهور البرلمان:

بدأت قواعد التمثيل البرلماني تظهر في عهد الملك" هنري الثالـــث" (١٢١٦ – ١٢٧٢)، حيث ظهر هذا في مناسباتٍ عدة، وهي علـــى الـــشكل الآتي:[٢]

– دعا "هنري الثالث" – المجلس الكبير – البرلمان للاجتمـــاع، بـــشرط أن يحضره فرسانٌ عقلاء منتخبين من أهالي المقاطعات، ليمثلونهم في مناقـــشة المعونات التي ستُقدم للملك في ضائقته الشديدة[٣].

– كرّر "هنري الثالث" هذه الدعوة عام ١٢٦١، على أثر نشوب حربٍ داخلية بين الملك والثوار، ولكن عند انتهاء هذه الحرب بهزيمـــة الملـــك "هنـــري الثالث"، ظهر أحد الثائرين " سيمون دي مونفورت"، داعياً المجلس للاجتماع، إضافة إلى تعيينه موظفين جُدد للإشراف على انتخاب أربعة فرسان من كل مقاطعة، تمهيداً لحضور المجلس الذي انعقد عام ١٢٦٤.

---

1 – الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية: تأليف: سدني د. بايلي – ترجمة : فاروق يوسف يوســف أحمد – مراجعة وتقديم د. محمد فتح الله الخطيب – القاهرة – مكتبة الأنجلو المـــصرية – عـــام ١٩٧٠ – ص ٦٠.

2 – أ. سدني د. بايلي – مرجع سابق – ص ٦٠-٦١.

3 – حيث خاطبهم الملك " هنري الثالث " بقوله : (... يجب أن تقوموا بأنفسكم بشرح احتياجاتنا، ومهمتنا الضرورية للفرسان وغيرهم، ويجب أن تحثوهم على أن يقدموا إلينا مساعدةً فعّالة).

– عندما اشتدت حاجة الملك " هنري الثالث " للمال، التجأ للبرلمان طالباً المعونة منه، فأخضع هنري رأسه للبرلمان، فاستغل الأخير ذلك، حيث اجتمع في عام ١٢٦٥، وقد ضم هذا الاجتماع الفرسان، والممثلون عن المقاطعات، ومواطنون يمثلون المدن، مكتسباً الطابع الشعبي أكثر من سابقيه، فأعد المجتمعون مشروعاً إصلاحياً عُرف باسم بنود " أكس فورد"، فرفضها الملك، ثم قامت ثورة ضده بزعامة " دي مونفورت"، وانتهت بهزيمة الملك الذي أُجبر على الموافقة على هذه البنود، حتى وافته المنية عام ١٢٧٢[١].

وبعد وفاة "هنري الثالث" تولى " إدوارد الأول "(١٢٧٢ – ١٣٠٧)، عرش انجلترا خلفاً لأبيه، حيث أُرسيت في عهد " إدوارد الأول " قواعد التمثيل البرلماني عام ١٢٩٥، عندما دعا المجلس الكبير أو البرلمان للانعقاد لحاجته للمال في حروبه في مقاطعة ويلز، لمواجهة التحالف الاسكتلندي الفرنسي، وأطلق على هذا البرلمان، اسم " البرلمان النموذجي"، لأنه أول برلمان يمثل جميع طبقات الأمة، من أشراف – نبلاء – وأساقفة ، ورؤساء أديرة، وفارسين عن كل مقاطعة، وممثلين عن المدن والمقاطعات[٢].

وسرعان ما كوّن الأشراف والأساقفة كتلةً يجمعها لونٌ من التجانس، كما كوَّن نواب المقاطعات، والمدن، والفرسان، كتلةً أخرى يجمعها عامل التجانس بين أفرادها أيضاً، وأصبح لكل من هاتين الكتلتين طابعٌ مميز، حيث انفصلت كلٌ منها عن الأخرى في مناقشاتها عام ١٣٣٢، وفي عام ١٣٤١ وضَحَ وجود مجلسين مستقلين داخل المجلس الواحد، وأخيراً في عام ١٣٥١، اتخذ النواب لاجتماعهم مكاناً خاصاً. ولما انقسم البرلمان بالطريقة السابقة، أُطلق على مجلس الأشراف – النبلاء – والأساقفة، ورؤساء الأديرة (والذي

---

1 – د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد – مرجع سابق – ص ٢٨.

2 – د. سعيد عبد الفتاح عاشور – مرجع سابق – ص ٤٨١.

هو أصلاً المجلس الكبير) مجلس اللوردات "House of Lords"، وأُطلق على مجلس النواب – المكوّن من نواب المقاطعات والمدن – مجلس العموم "House of Commons"[1].

إن هذا الانفصال بين هذين المجلسين، أدى إلى نتيجةٍ مهمة وهي: إن حل مجلس العموم، أو تعطيله، سيشل حتماً مجلس اللوردات، حتى يتم تجديد انتخاب هذا المجلس – العموم – أو يستأنف عمله من جديد، حتى نشأ المبدأ القائل: « لا يستطيع أحد المجلسين الاجتماع مادام الآخر غير منعقد »[2].

ب – امتداد سلطة البرلمان للمسائل التشريعية:

إن وضوح معالم البرلمان، بعد الانفصال بين الكتلتين اللتين كونتا مجلس العموم ومجلس اللوردات، ساهم في مطالبة أعضائِه في ضرورة ممارسة نشاطاتهم التشريعية، بصورةٍ بعيدة عن سلطة الملك ونفوذه. حيث استخدم النواب بمهارة للحصول على السلطة التشريعية، حقيهم المسلم بهما، وهما حق إقرار الضرائب، وحق تقديم العرائض.

بالنسبة لحق الموافقة على **الضرائب:** فقد توطد هذا الحق في عهد الملك " شارل الأول " (١٦٢٥ – ١٦٤٩) ، عندما شعر بضرورة محاربة اسبانيا، فجمع حينها البرلمان للموافقة على الأموال اللازمة لهذه الحرب، فاشترط البرلمان على الملك لكي يوافق على هذا الأمر، أن يوافق الملك على عريضة تُسمى عريضة ملتمس الحقوق، وهذه العريضة كانت واضحة في ضرورة موافقة اللوردات والنواب على فرض الضرائب التي يريدها الملك،

---

1 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ٨٠–٨٢.

2 – البروفسور أيسمن: « أصول الحقوق الدستورية ». ترجمة أ. محمد عادل زعيتر – القاهرة – المطبعة العصرية – بلا تاريخ – ص ٥٩.

وفعلاً وافق الملك على هذه العريضة، وانتهى الأمر إلى أن الملك لا يحق له فرض أي ضريبة إلا بعد الرجوع للبرلمان[١].

أما حق تقديم **العرائض:** فهو يتجلى من خلال إعطاء الحق لأعضاء مجلسي البرلمان – العموم واللوردات – في تقديم عرائض إلى الملك، يطالبون فيها سنَّ قوانين معينة. لكن هذا يوجب الإشارة إلى نقطتين، **الأولى:** أن الملك قد يرفض هذه العرائض. **والثانية:** أن الملك قد يوافق عليها، ولكن بصورة لا تتفق وما يقصده البرلمان. فلجأ النواب إلى وسائل مختلفة، منها أن يطلبوا موافقة الملك كتابةً، أو أن تُشكل لجنة مكونة من اللوردات، والنواب، والقضاة، لوضع القانون المطلوب[٢].

كما جرت العادة على أنه عندما يقدم مجلس العموم عريضةً، أو يلتمس قانوناً، فإنها تُعرض على مجلس اللوردات فإذا لم يوافق عليها، فهذا مبررٌ كافٍ لعدم موافقة الملك أيضاً، ومن هنا ظهر مبدأ التعاون بين المجلسين في المسائل التشريعية[٣]، واستمر الحال حتى قُسِّمت السلطة التشريعية بين المجلسين والملك، فإذا أراد أحد المجلسين اقتراح أو التماس مشروع قانون، فإن عليه تقديمه إلى المجلس الآخر، فإذا وافق عليه هذا الأخير، عُرِض الأمر على الملك، الذي له إما أن يرفضه، أو أن يوافق عليه ويحوله إلى قانون. حتى تطور الأمر، وأصبحت موافقة المجلسين على مشروع القانون تعني أنه قد أصبح قانوناً، وما على الملك إلا أن يصدّقه أو يرفضه[٤].

---

1 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ٨٢– ٨٣.

2 – د. وحيد رأفت. د. وايت إبراهيم: « القانون الدستوري ». القاهرة – المطبعة العصرية – عام ١٩٣٧ – ص ١٣٥.

3 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ٨٣.

4 – د. وحيد رأفت. د. وايت إبراهيم – مرجع سابق – ص ١٣٥.

ج- أسرة " التيودور" والركود البرلماني ١٤٨٥ – ١٦٠٣:

تميَّز القرن الخامس عشر بنشوب حربٍ داخلية، بين أسرة " لنكستر" التي كانت في الحكم، وأسرة "يورك" المنازعة لها[١]، فانتهى النزاع إلى انتصار أسرة " لنكستر"، إلا إن هذه الحرب لم تُضعف الملكية، فقد ظل الملك محتفظاً بسلطاتٍ حقيقية، وتنفيذية واسعة النطاق، وترافق الانتصار بتتويج "هنري تيودور" (١٤٨٥ – ١٥٠٩)، ملكاً على انجلترا باسم "هنري السابع"[٢].

ونتيجة لذلك، أصيبت الحركة البرلمانية الانجليزية بالركود، منذ بداية عهد الملك "هنري السابع"، حيث ساهمت عوامل عدة في زيادة نفوذ التاج، وطغيانه على نفوذ البرلمان، وميله إلى المركزية، ومن أهم هذه العوامل:[٣]

– تدخل الحكومة في تقديم المساعدة لبعض مرشحي البرلمان الموالين لها من خلال المرتبات والمعاشات السرية.

– نجاح أسرة " التيودور" في مجال السياسة الخارجية، من خلال رفع مكانة انجلترا دولياً، ونجاحها في مقاومة وصدِّ العدوان الاسباني على البلاد، مما عزز مكانة الأسرة المالكة لدى أبناء الشعب.

– الفوضى المنتشرة في البلاد، والناجمة عن الحرب الأهلية (حرب الوردتين) ما أدى إلى تولي "هنري السابع" لعرش البلاد، مترافقاً ذلك بهدم استقلال الكنيسة الكاثوليكية، واستقلال الطبقة الارستقراطية الإقطاعية.

---

1 – أُطلق على هذه الحرب اسم **حرب الوردتين**، دلالةً على الوردة الحمراء التي كانت شارةً بيد أسرة "لنكستر"، والورد البيضاء التي كانت شارةً بيد أسرة " يورك".

2 – أ. ايرون الكسندر: « الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم البريطانية ». تقدمة الكولونيل د.نيس ريتس و د.حافظ عفيفي باشا – ترجمة أ. محمد الهمشري و د. محمد أبو طائلة و أ. محمد بدران و أ. يوسف الريدي – بلا تاريخ – ص٤١.

3 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٣٧.

– ظهور حركتي الإصلاح الديني، والكشوف الجغرافية، اللتين ساهمتا في شغل الأذهان، والأوقات، بالتجارة والكسب، بدلاً من السياسة.

– ظهور الطبقة الوسطى، التي قدَّمت ما لديها من خبراتٍ، وكفاءاتٍ للحكومة التي أيدتها، مما حدا بالسلطة – الحكومة – إلى دعم مركز هذه الطبقة، من خلال منحهم عضوية مجلس اللوردات، ومجلس العموم بدلاً من الأشراف.

د– ثورة البرلمان الأولى وإعلان الجمهورية ١٦٠٣ – ١٦٨٥:

تولى الملك "جيمس الأول" (١٦٠٣ – ١٦٢٥) عرش انجلترا بعد وفاة الملكة إليزابيث الأولى، وظلَّ الصراع مستمراً بينه وبين البرلمان، فقد تمسك "جيمس" بنظرية الحق الإلهي المباشر، فلا البرلمان، ولا الشعب، يرفعانه أو يحطانه، فغضِب مجلس العموم لذلك، وقرر الاجتماع متى يشاء، بصورة مستقلة عن إرادة الملك[١].

وفعلاً اجتمع البرلمان أربع مراتٍ، كان الاجتماع الأول من عام ١٦٠٤ حتى عام ١٦١١، والثاني في عام ١٦١٤، والثالث استمر من عام ١٦٢٠ حتى عام ١٦٢٢، أما الرابع فقد كان عام ١٦٢٤، وفي تلك الأثناء توفي الملك " جيمس الأول"، وحلّ محلّه ابنه " شارل الأول " (١٦٢٥ – ١٦٤٩)، الذي كان مُعتقداً بصوابية رأي والده " جيمس الأول"، فأسرع إلى حل البرلمان، وسجن الأعضاء الأشدَّ معارضةً للسياسة الملكية[٢].

وعندما شعر الملك " شارل" بضرورة محاربة اسبانيا، جمع البرلمان طلباً للمال، لكن البرلمان استغل هذه الفرصة، ومعلناً بأنه سيوافق على طلب الملك، مقابل موافقة الأخير على عريضة ملتمس الحقوق، والتي تقوم على عدة بنودٍ من أهمها: أن لا يفرض الملك ضريبةً، إلا بعد موافقة البرلمان

---

1 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ٩٢.

2 – أ. سدني د. بايلي – مرجع سابق – ص ١٧.

(مجلس العموم)، وفعلاً وافق الملك على هذه العريضة[١]، ولكن حاجة الملك إلى فرض ضرائب جمركية، وعدم موافقة البرلمان عليها، أدت إلى قيام النزاع من جديد، فسارع الملك " شارل" إلى حل البرلمان عام ١٦٢٩، وحكم البلاد بمفرده لمدة أحد عشر عاماً دون برلمان، بمساعدة زوجته الفرنسية "هنريت"، والأسقف " لود"، ووزيريه "سترافورد" و"بكنجهام"[٢].

ولدى محاولة الملك " شارل" التدخل في شؤون الكنيسة الاسكتلندية، شعر بحاجته للمال، فدعا البرلمان مجدداً لذلك عام ١٦٤٠، فاستغل البرلمان ذلك، وطالب الملك ببعض المطالب التي أبى الملك قبولها، فسارع " شارل" لحل البرلمان من جديد، وسمّي هذا البرلمان بالبرلمان القصير[٣].

وفي تلك الأثناء شَرَعَ أعضاء مجلس العموم في إلغاء الملكية، وإقامة الجمهورية، بزعامة "كروموبل"، بعد أن ساد الرأي بأنها غير ضرورية، وثقيلة العبء، وخطيرة على مصلحة وحرية الشعب. كما أعلن مجلس العموم عام ١٦٤٩ إلغاء مجلس اللوردات، بدعوى أنه خطرٌ ولا فائدة منه، ولكن قبل وفاة " كروموبل"، أصدر الأخير دستوراً، أُطلق عليه اسم " **الملتمس الذليل**"، وقرر بموجبه بعض الإصلاحيات، ومن بينها إعادة مجلس اللوردات مرة أخرى[٤].

وعليه. فقد استقرت السلطة في مجلس العموم، وإن كانت في الحقيقة في يد قائد الجيش المنتصر على الملكية لصالح البرلمان " كروموبل"، والذي اُختير حامياً لانجلترا حتى مات عام ١٦٥٨[٥].

---

1 – جاء في هذه العريضة الآتي: (... لا يُلزم فردٌ بأن يقدم أية هدية، أو يؤخذ منه قرضٌ، أو هبة، أو ضريبة، أو ما شابه ذلك من التكاليف، ما لم يصدر بذلك قانون يوافق عليه البرلمان...).

2 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ٩٣.

3 – د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد – مرجع سابق – ص ٤٢.

4 – د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد – مرجع سابق – ص ٤٣ – ٤٤.

5 – د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد – مرجع سابق – ص ٤٣–٤٤.

هـ- ثورة البرلمان الثانية وإعلان الحقوق Bill of rights:

لما توفي " شارل الثاني"، خلفه الملك جيمس الثاني (١٦٨٥ – ١٦٨٨)، والذي لُقِّبَ "بجيمس الكاثوليكي"، فهذا الأخير أدعى لنفسه الحق في إلغاء أي تشريعٍ يُصدره البرلمان إذا رآه غير مناسب، وهذا الأمر من شأنه وضع الملك فوق القانون، ويحدُّ من سلطة البرلمان، ويسلبه اختصاصاته[١].

وعندما ولد للملك "جيمس الثاني" ولي العهد ، دُبِّرت مؤامرة لاستدعاء "وليم أورانج" لتولي العرش، ففرَّ جيمس من انجلترا إلى فرنسا، وزال بذلك نظام الحكم المطلق، وأُعلن زوال السلطة الشخصية للملوك، وتقييد سلطاتهم على نحو يضمن خضوعها لسلطة البرلمان[٢].

وعلى هذا الأساس جاء قانون الحقوق الصادر في عام ١٦٨٩، الذي أقره مجلسا البرلمان، وقبِله الملك الجديد، وأهم ما جاء في هذه الوثيقة:[٣]

- يُحظر على الملك تنفيذ قانون، أو وقف تنفيذه، دون موافقة البرلمان.
- يُحظر على الملك إلغاء أيٍ من القوانين السارية، أو تعديلها.
- يُحظر على الملك أن يُجبي أموالاً دون موافقة البرلمان، أو أن يحشد جيشاً عنده وقت السلم دون موافقة البرلمان.
- يُحظّر على الملك عقاب مقدمي الشكاوى للبرلمان، أو القسوة في العقاب، أو التسامح مع المحكوم عليه.
- يُحظّر على الملك إصدار العقوبات المالية قبل تحقيق أسبابها.
- تقرير حق البروتستانت في اقتناء السلاح للدفاع عن أنفسهم.

---

1 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ٩٦.

2 - UK . House of Commons ; The Glorious Revolution (London : House of Commons 2, information office General Series, Factsheet G4, parliamentary Copyright January 2004). pp. 2 - 4.

3 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٤٩.

- تقرير حرية الانتخابات والمناقشات البرلمانية.
- وجوب انعقاد البرلمان بصفةٍ دورية.
- تخفيض دخل الملك، وضرورة موافقة البرلمان المسبقة على الاعتمادات المالية المخصصة للإدارات، والمؤسسات العمومية.

وهكذا يمكن القول إن الثورة المجيدة هي الثورة التي كانت فيها جهود البرلمان تتجه للسيطرة على الاختصاصات المالية والتشريعية، فهذا التاريخ نقطة انطلاقة لاتجاهٍ جديد، وهو اتجاه البرلمان نحو إخضاع امتيازات الملك الشخصية، وأغلبها يتعلق بالسلطة التنفيذية[1]، حيث قُيدت السلطات الملكية إلى حدٍّ بعيد وهام، يتمثل في وجوب عمل الملك طبقاً لمشورة البرلمان، وحصر دوره في تنفيذ إرادته، وبذلك عُدّت هذه الثورة على حدّ تعبير البعض، البداية التاريخية، لا القانونية للدستور العرفي الانجليزي[2].

ثانياً – الملكية المقيدة:

إن هروب الملك "جيمس الثاني" أدى إلى انتهاء سلطة الملوك المفرطة، ذات الطابع الشخصي وزوال الحكم المطلق لهم، وعندما خلا عرش انجلترا، تدخل البرلمان، ودعا الملك "وليم أوف أورانج"، لتولي عرش انجلترا، ولكن بشرط الموافقة على وثيقة الحقوق التي أعلنها عام ١٦٨٩[3].

صحيحٌ أن الثورة المجيدة قد أنشأت نظاماً برلمانياً، إلا أنها لم تُسهم في إنشاء نظامٍ ديمقراطي، لذلك ظهرت محاولاتٌ عدة من أجل تحسين أوضاع التمثيل البرلماني في انجلترا، استناداً لمبدأ السيادة البرلمانية، فضلاً عن الجهود المتواصلة لتوسيع دائرة هيئة الناخبين، لإضفاء المزيد من

---

1 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ٩٨.

2 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٤٩.

3 – د. عبد الله إبراهيم ناصف: « مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ». القاهرة – مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي – عام ١٩٨١ – ص ٣٥.

الديمقراطية على روح النظام البرلماني، وقد تجلَّت هذه المحاولات وفقاً للآتي:

١- تقييد السلطة الملكية:

إن أهم ما قررته الثورة المجيدة – ثورة البرلمان الثانية – هو إصدار قانون عام ١٦٨٩، الذي اشترط أن يكون الملك في انجلترا بروتستانتياً، وليس كاثوليكياً، وأن تكون زوجته كذلك. فضلاً عن حق البرلمان في تعديل القوانين الخاصة بوراثة العرش، بعد الحصول على موافقة الدول التابعة لانجلترا[١].

ومن جهة أخرى، إن نشوء الوزارة المسؤولة أمام البرلمان أدى إلى تقليص صلاحيات الملك استناداً للقواعد التالية: إن الملك لا يُخطئ، وذاته مصونة لا تُمسّ، وحيث توجد السلطة، توجد المسؤولية، مما أدى إلى ضرورة وجود هيئةٍ تحكم، وتكون مسؤولة أمام البرلمان، وهي الوزارة، التي انتقلت صلاحيات الملك لها لتمارسها بصورةٍ فعلية. وما تبقى للملك من صلاحيات، فيمارسها عن طريق الوزارة المسؤولة[٢].

٢- ترجيح سلطة مجلس العموم على مجلس اللوردات:

هناك عوامل ساهمت في ترجيح سلطة مجلس العموم على مجلس اللوردات، وتتمثل في الآتي:

أ- العوامل العرفية:

استقر في القرن التاسع عشر عرفٌ يقضي بأنه: يمتنع على مجلس اللوردات التدخل في تعديل القوانين المالية. وقد قَبِلَ اللوردات ذلك، لأنهم أدركوا أن مجلس العموم هو الذي يمثل الأشخاص المكلفين بالضرائب،

---

1 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٥١.

2 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٥١.

وعلى الرغم من أن مجلس اللوردات كان يملك حق رفض مشاريع القوانين المالية من الناحية النظرية، إلا أن هذا الحق لم يُستعمل منذ عام ١٨٦١[١].

ب- الرأي العام:

ساهم تأييد الرأي العام لأعضاء مجلس العموم في رجحان كفّتهم على كفّة مجلس اللوردات، لأنه وعند حصول أي نزاع بين الحكومة ومجلس العموم، تلجأ الحكومة لحل هذا المجلس، ولكن الانتخابات كانت تفرز ذات الأغلبية المنحلة، فهذا التأييد ساعد في خضوع مجلس اللوردات لإرادة مجلس العموم، الذي يمثل إرادة الأمة[٢].

ج- القانون البرلماني الصادر عام ١٩١١:

أدى رفض مجلس اللوردات للإصلاحات الضريبية المقترحة من قبل حزب الأحرار، الحائز على أغلبية مقاعد مجلس العموم، إلى قيام الحكومة بحل المجلس الأخير، وعند اختيار أعضاء المجلس الجديد، نجح حزب الأحرار في الحصول على ذات الأغلبية في الانتخابات العامة، فعمد الحزب المنتصر إلى تصعيد المواجهة من خلال إعداد مشروع قانون، يقضي بحرمان مجلس اللوردات من الصلاحيات المخولة له، إلا أن اللوردات لم يوافقوا على ذلك، فقررت الحكومة حل مجلس العموم مرة أخرى، ولكن نتائج الانتخابات جاءت بذات الأغلبية – أغلبية حزب الأحرار- [٣]. وهنا اضطر مجلس اللوردات إلى الرضوخ للأمر الواقع، وعدم عرقلة صدور هذا القانون – أي قانون عام ١٩١١ – الذي تضمن أمرين مهمين:[٤]

---

1 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٥٣.

2 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٥٣.

3 – أ. جاك أستيف: « موجز الحقوق الدستورية ». تعريب د. أحمد السمان- مطبعة الجامعة السورية – عام ١٩٣٩- ص ١٣٧؛ د. أيسمن – مرجع سابق – ص٩٣-١٠٦؛ د. وحيد رأفت. د. وايت إبراهيم – مرجع سابق – ص٢١٤-٢٢٠.

4 – أ. أمين المميّز: « الانجليز كما عرفتهم – مطالعات ومشاهدات عن المجتمع البريطاني ». الجزء الأول – بغداد – مطبعة السكك الحديدة للحكومة العراقية – عام ١٩٤٥ – ص ١٣٧.

الأول: يحظر على مجلس اللوردات إجراء تعديلاتٍ على مشروعات القوانين ذات الصفة المالية، مع تخويل رئيس مجلس العموم سلطة تحديد ما إذا كان القانون مالياً أم لا.

الثاني: في حال حصول خلاف بين المجلسين حول التشريعات العادية، فإن الكلمة الأخيرة هي لمجلس العموم، وذلك بإقراره لها بعد مرور عام من استخدام مجلس اللوردات لحق الاعتراض عليها، حيث يدخل هذا التشريع حيّز التنفيذ فور إقراره – بعد مضي هذه المدة – من قبل مجلس العموم.

٣- الاقتراع العام للذكور والإناث وإلغاء التصويت المزدوج:

في عام ١٩١٨، مُنِح حق الاقتراع للذكور البالغين من العمر (٢١) عاماً، ثم خُفِضت هذه السن في عام ١٩٦٩ إلى (١٨) عاماً، باستثناء أعضاء مجلس اللوردات. كما مُنِح حق الاقتراع أيضاً في عام ١٩١٨، ولأول مرة في تاريخ انجلترا للإناث البالغين (٣٠) عاماً، وبعد عشر سنوات تمّ تخفيض هذه السن إلى (٢١) عاماً، ومن ثم إلى (١٨) عاماً، سنة ١٩٦٩ أسوةً بالرجال[١].

أما بالنسبة للتصويت المزدوج، الذي مَنَح للجامعيين، ورجال المال، والأعمال، الحق في الإدلاء بأصواتهم مرتين في عملية اقتراعٍ واحدة، فقد تم إلغاؤه[٢].

٤ – حق الترشيح:

أجار القانون لأي مواطن تتوافر فيه شروط مباشرة الحقوق السياسية، أن يتقدم للترشيح لعضوية مجلس العموم، ولكن فقد تمّ حظر هذا الترشيح على الفئات التالية:[٣] القساوسة

---

1 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ١٧٧.

2 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٦٠.

3 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٦٠.

التابعين لطائفة الروم الكاثوليك، وموظفو الدولة من غير أعضاء الحكومة الذين يتقاضون رواتبهم من العائلة المالكة، و قساوسة الكنائس المعترف بها من الدولة، والموجودة مقراتها في انجلترا واسكتلندا.

٥ – الإصلاحات الانتخابية:

كان شرط المِلَكية هو الأساس للحصول على حق الانتخاب، وكانت الشروط المالية الباهظة، لا تسمح بمنح حق الانتخاب إلا لعددٍ صغيرٍ من السكان، في الوقت الذي كان فيه عددهم يزيد باستمرار، وكان توزيع الأعضاء على الدوائر لا يتناسب وعدد السكان، مما ترتب على ذلك ظهور فكرة الإصلاح الانتخابي[١].

لقد حمل القرن التاسع عشر عدة مشاريع للإصلاحات الانتخابية، التي سُجلت في تاريخ انجلترا، فكان أولها قانون الإصلاح الانتخابي لعام ١٨٣٢، أما ثانيها، فهو قانون الإصلاح الانتخابي الصادر عام ١٨٦٧، ثم قانون عام ١٨٧٢، وأخيراً القانون الصادر عام ١٨٨٤، وقد كان لهذه القوانين العديد من المزايا الإيجابية والتي أبرزها:[٢]

أ– اتخاذ جميع الإجراءات اللازمة للقضاء على ما شاب عملية انتخاب أعضاء مجلس العموم من صورٍ للاستغلال.

ب– الزيادة العددية للفرسان الممثلين للمقاطعات.

ج– توسيع حق الاقتراع ليشمل أكبر عدد ممكن.

د– منح حق الاقتراع لكافة مالكي المنازل، وجعل هذا الحق سرياً لمحاربة ظاهرة الرشوة الانتخابية، وعمليات الضغط التي قد يتعرض لها الكثيرون من الناخبين.

---

1 – د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد – مرجع سابق – ص ٥٧.

2 – د. وحيد رأفت. د. وايت إبراهيم – مرجع سابق – ص ١٤٠–١٤١.

٦ – الحدّ من عمليات الرشوة والفساد التي رافقت عملية الاقتراع:

لقد رافق اختيار أعضاء البرلمان الانجليزي العديد من مظاهر الرشوة والفساد، والتي أصبحت فيما بعد جرائم انتخابية، وتدور هذه الظاهرة بصفة أساسية حول ما يلي:[١]

أ– سيطرة كبار الملاّك على ناخبي المزارع التي يمتلكونها، وتوجيههم الوجهة التي تتفق ومصالحهم الخاصة.

ب– شراء واستئجار المقاعد البرلمانية، حيث أُجيز للعضو أن يعرض مقعده للبيع أو الآجار.

ج– تفشي ظاهرة رشوة الناخبين، وشراء أصواتهم الانتخابية. فضلاً عن تفشي ظاهرة شراء أصوات الناخبين بالطعام.

د– انتشار عمليات البلطجة على نطاقٍ واسع، من قبل عصابات مأجورة تجوب الشوارع لإرهاب الناخبين، وإعاقة وصولهم إلى صناديق الاقتراع.

هـ– سعي بعض أعضاء البرلمان بعد نجاحهم في الحصول على المقعد البرلماني، للحصول على وظائف برواتب لا يقابلها عمل، مما فرض أعباء على الخزانة العامة لمصالحهم.

و– انتشار ظاهرة قيام بعض الأعضاء بقبول رشاوى ملكية من أجل القيام بعمليات تجسس على البرلمان لمصلحة الملك.

وأخيراً، يمكننا القول إنه وفي هذه المرحلة التي قُيدت فيها سلطات الملك وصلاحياته، فقد ارتفعت المصالح السياسية نظراً لتطور حالة البلاد الاقتصادية والاجتماعية، مما أدى إلى اتساع حق الانتخاب، وانتظام تكوين الأحزاب، فانتقل مركز التوازن بين سلطتي الدولة – الوزارة والبرلمان – إلى الشعب، أو هيئة الناخبين، التي أصبحت تطالب دائماً بحقها في الفصل في كل أمرٍ هام[٢].

---

1 – أ. سدني د. بايلي – مرجع سابق – ص ١٢٠–١٢٩.

2 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق– ص ١٧٨.

المطلب الثاني

ظهور حكومة الوزارة والمسؤولية الوزارية

قديماً، كان للملك مجموعة من الرجال البارزين، وكانوا يجتمعون في هيئة مجلسٍ دائم برئاسته، لإسداء النصح إليه. وتطور الحال فانقسم المجلس إلى قسمين، وتفرّع عن القسم الثاني لجانٌ عدة، وكان من أبرزها « لجنة الدولة»، التي تطورت وأصبحت الوزارة التي نعرفها اليوم[١].

وقد انفرد الملك بسلطة تعيين أعضاء لجنة الدولة، فضلاً عن حصره لمسؤولياتهم الرسمية وغير الرسمية أمامه، فأبدى البرلمان اعتراضه على ذلك من جهة، وعلى السرية التي أُحيطت باجتماع هذه اللجنة من جهةٍ أخرى، لدرجة أن البرلمان قد عدَّ هذه اللجنة هيئة أجنبية[٢].

لذلك فقد حَرِص البرلمان على أن يكون اختيار الوزراء (المستشارين) من داخله، والغاية من ذلك، إبقاء مستشارو التاج (أي أعضاء الوزارة) خاضعين لرقابته، وللتأكد من أن الوزارة تعمل بالاتفاق مع البرلمان، من خلال الثقة التي تحوزها الوزارة من قبل الأغلبية البرلمانية. فمفهوم المسؤولية السياسية الوزارية، لم يظهر إلا بعد عدة مراحل، بدأت بالمسؤولية الجنائية، ثم مرت بمرحلةٍ وسطى، اختلطت فيها المسؤولية الجنائية بالمسؤولية السياسية، حتى ظهرت المسؤولية السياسية وفقاً للشكل الذي نعرفه اليوم[٣].

أولاً – الوزارة في العصور الوسطى:

كان ملوك انجلترا يديرون شؤون البلاد بمعاونة موظفين ومجالس مختلفة، وبالنسبة للموظفين، فإنهم يشبهون موظفي البلاط الملكي. أما

---

1 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ١٠٢.

2 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٧٤.

3 – د. عبد الله إبراهيم ناصف – مرجع سابق – ص ٤٦.

المجالس المختلفة فهي أربعة: مجلس العموم ومجلس اللـــوردات والمجلـــس الخاص ومجلس القانون[1].

وقد تكلمنا سابقاً عن المجلسين الأول والثاني، وكيف تطورا، وكوّنا البرلمان، والذي تم شطره إلى قسمين: مجلس العموم ومجلس اللوردات، أما المجلس الثالث فإنه المجلس الخاص، وهو من أهم مجالس الملك، إذ يتـــألف من مستشاري الملك الخاصين الذين أُطلق عليهم فيما بعد اسم الوزراء، ولكن سرعان ما تلاشت سلطاته شيئاً فشيئاً حتى اندثرت، وحلَّت محله تلك الفئـــة القليلة التي انفصلت عنه، والتي أُطلق عليها اسم لجنة الدولة، ثم سُمّيت أخيراً بمجلس الوزراء. وسنبيّن ذلك وفقاً للآتي:

١- المجلس الخاص:

سُمّي المجلس الخاص بدايةً بالمجلس الدائم، ولكن منذ عهـــد الملـــك "هنري السادس" تغيَّر هذا الاسم، وسُمّي بالمجلس الخاص، الذي انقسم إلـــى قسمين:[2]

الأول: سُمي بالمجلس العادي، ويختص بالفـــصل فـــي المنازعـــات القضائية التي تخص العاصمة لندن.

الثاني: وقد احتفظ باسم المجلس الخاص، وكانت اجتماعاته برئاســـة الملك ذاته، وعدد أعضاؤه يتراوح بين (١٢-٢٠) عضواً.

ونظراً لأهمية لجنة الدولة (التي انبثقت عن القسم الثاني – المجلس الخاص) في نشوء الوزارة، فإننا سنتناول دراستها وفقاً للآتي:

أ- دور لجنة الدولة في نشأة الوزارة الحديثة:

ذكرنا أن المجلس الخاص بكلّيته قد انقسم إلى قسمين، الأول سُـــمّي بالمجلس العادي، أما الثاني فقد ظلَّ محافظاً على اسم المجلس الخاص، وهذا

---

1 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص ١٠٢.

2 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٣٧.

الأخير هو النواة الحقيقية لنشأة الوزارة، لأنه انقسم إلى عدة لجان، تقوم كل لجنة بالإشراف على هيئات الدولة المختصة بها، ومراقبتها، وكان من أبرزها، لجنة الدولة "The Committee of State".

ب- تعيين أعضاء لجنة الدولة:

انفرد الملك بسلطة تعيين أعضاء لجنة الدولة وعزلهم، إضافةً لدوره في تحديد أوقات اجتماعها برئاسته، ومراقبة عملها دون تدخل من قبل البرلمان، فلا يشترط وجود شروط محددة لعضوية هذه اللجنة، وإنما المهم هو أن يحوز العضو على ثقة الملك، ولكن في الواقع، إن جميع أعضاء هذه اللجنة تتوافر فيهم الصفات الحسنة، والكفاءات العالية، والحكمة، وحُسن التدبير، وذلك نظراً للمهمات الجسام التي يكلفهم بها الملك[١].

ج- المركز القانوني للجنة الدولة:

لم يكن للجنة الدولة في البداية صفة قانونية، ولكن فيما بعد تمتعت اللجنة بهذه الصفة نظراً لزيادة أعمالها الحكومية في الدولة وتشعبها، والذي ساعد على ذلك سببين:[٢]

الأول: كثرة عدد أعضاء المجلس الخاص قد حالت دون استمراره في القيام بأعمال الدولة كافةً، وإن كثرة عدد أعضاء هذا المجالس تؤدي إلى استغراقه لوقت طويل في مناقشة المسائل الواردة ضمن هذه الأعمال.

الثاني: قلّة عدد أعضاء مجلس الدولة، والتي ساهمت في أدائها للأعمال المتعلقة بالدولة على أكمل وجه، وبأقصر وقتٍ ممكن.

---

1 – د. محمد كامل ليلة: « النظم السياسية – الدولة والحكومة ». القاهرة – دار الفكر العربي – عام ١٩٧١ – ص ٥٩٩.

2 – د. محمد كامل ليلة – مرجع سابق – ص ٥٩٩.

٢- حضور مستشاري التاج – الملك – (أعضاء لجنة الدولة) لجلسات البرلمان:

ازدادت أواصر الثقة بين المجلس الخاص والبرلمان عندما بدأ الملك يكلف زعيم هذا المجلس في نقل رغباته للبرلمان من جهة، وحضور مستشاري التاج – أعضاء اللجنة – لجلسات البرلمان للوقوف على هذه الرغبات من جهةٍ أخرى، مما ساهم في تحقيق انسجام العمل التشريعي مع التنفيذي، فضلاً عن أنه وسيلة اتصال بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وامتدادٌ لرقابة البرلمان على أعمال الملك[١].

٣- الاحتجاج الكبير وتقييد السلطة الملكية في اختيار الوزراء:

أراد البرلمان أن يُخضع عملية تعيين الوزراء لسيطرته فقدَّم للملك "شارل الأول" عام ١٦٤١، عريضةً تُسمى الاحتجاج الكبير Grand "Remonstrance"، وهي عبارة عن مشروع يحتوي في طيَّاته ضرورة إجراء بعض الإصلاحات، ومنها اختيار الملك لوزرائه من بين الأشخاص الذين يحظون بثقة البرلمان، وهذا الأمر لم يوافق عليه الملك، فقاوم البرلمان هذا الرفض بشدة، إلى أن وافق الملك، ولاسيما وأن تجربة الصراع الطويل بين الملك والبرلمان قد أكدت عدم قدرة الملك على الحكم ما لم يكن على علاقةٍ طيبة مع البرلمان[٢].

٤- اندثار سلطة المجلس الخاص وظهور الوزارة:

ذكرنا سابقاً كيف أن لجنة الدولة التي انبثقت عن القسم الثاني من المجلس الخاص، قد أصبح لها دورٌ فعَّال في الإشراف على مصالح البلاد، نظراً لثقة الملك بها، والصلاحيات التي أُسندت لها، فأصبحت النواة الحقيقية لظهور الوزارة على ما هو عليه الحال اليوم.

---

1 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٧٣.

2 - www.british-civil-wars.co.uk/glossary/grandremonstrance.htm.

والسبب في ذلك أنه لم يعد من الممكن – وقد تنوعت شؤون الدولة وتشعبت – أن تجرِ المناقشات، ويتم البتّ فيها لدى هيئةٍ كبيرة، كمجلس الملك الخاص. فصار من اللازم أن يستعين الملك في إدارة ملكه، وحكم البلاد، بنفرٍ قليلٍ يثق بهم، وهكذا فَقَد المجلس الخاص أهميته السياسية، وظهرت في الأفق السياسي هيئة الوزارة، التي تطورت حتى أصبحت إلى ما هو عليه الحال اليوم[1].

إضافةً لذلك فقد شَهد عصر الملكة " آن" (١٧٠٢ – ١٧١٤)، تقارباً كبيراً بين الوزارة والبرلمان، حيث تمَّ الاتفاق على تركيز الاختصاصات بيد الوزارة، بشرط إشراف البرلمان عليها، ومنحها تأييده وثقته. مما عزَّز سلطة الوزارة على المجلس الخاص الذي اقتصر دوره على الأمور الشكلية[2].

ومما عزَّز ظهور هيئة الوزارة، تولي أسرة "هانوفر" الألمانية لعرش انجلترا بين عامي ١٧١٤ – ١٧٦٠، إذ كانت هذه الأسرة تجهل اللغة الإنجليزية، فلم يحضر ملوكها جلسات الوزارة لعدم قدرتهم على متابعة مناقشاتها، فضلاً عن انشغالهم بالمسائل التي تَهم أسرتهم، فحلّت الوزارة محلهم للقيام بهذا الدور، فظهر الدور البارز لها على أرض الواقع في ممارسة السلطة التنفيذية حتى أصبحت سلطات البلاد مقسمة لا بين الملك والوزارة، بل بين الوزير الأول وأعضاء الوزارة[3].

ثانياً – ظهور المسؤولية الوزارية وتطورها:

القاعدة في انجلترا هي أن الملك لا يُخطئ، وبما أنه كذلك فهو غير مسؤول، أما مستشاروه، أو وزراؤه فهم مسؤولون جنائياً ومدنياً أمام المحاكم

---

1 – د. وحيد رأفت. د. وايت إبراهيم – مرجع سابق – ص ٣٧٠.

2 – د. محمد كامل ليلة – مرجع سابق – ص ١٨٣.

3 – د. عبد الله إبراهيم ناصف – مرجع سابق – ص ٤٢–٤٦.

العادية، وهكذا فقد حلّ الانجليز هذه المُعضلة في تقرير مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها، وذلك بنقل هذه المسؤولية من الملك إلى مستشاريه، أو وزرائهِ[1]. والمسؤولية الوزارية لم تتبلور، وتصل إلى طابعها السياسي، إلا بعد مرورها بعدة مراحل، وهي على الشكل الآتي:

١- المسؤولية الجنائية:

نشأت طريقة الاتهام الجنائي خلال القرن الرابع عشر لفرض رقابةٍ على وزراء الملك بصورة خاصة، لاسيما وأن الملك قد انفرد في تعيين وزرائهِ دون اشتراك البرلمان في ذلك، حيث اختص مجلس العموم بسلطة توجيه الاتهام للوزير المعني إذا ارتكب جرماً منصوصاً عليه في قانون العقوبات تمهيداً لإحالته إلى مجلس اللوردات لمحاكمته، وإصدار العقوبة المناسبة بحقه، كالغرامة، ومصادرة الأموال، أو السجن، أو النفي، أو الإعدام. والسبب الأساسي في إسناد الانجليز لهذه السلطات إلى مجلسي البرلمان هو شعورهم أن قضاة المحاكم العادية لا يملكون الجرأة الكافية للحكم على الوزراء[2].

وعلى الرغم من أهمية هذه الطريقة – أي طريقة الاتهام – إلا أنها لا تخلو من بعض جوانب الضعف ومن أهمها، أن الملك يستطيع إنقاذ بعض أصدقائه – محل ثقته – من خلال إصدار عفوٍ عن الوزير المتهم، أو حل مجلس العموم، أو تأجيل جلساته[3].

٢- المسؤولية الجنائية السياسية:

تحوّلت المسؤولية الجنائية في القرن السابع عشر إلى مسؤولية جنائية سياسية، حيث لجأ مجلس العموم إلى اتهام الوزير، ليس فقط في حال

---

1 – د. وحيد رأفت. د. وايت إبراهيم – مرجع سابق – ص ٣٧٣.

2 – د. عبد الله إبراهيم ناصف – مرجع سابق – ص ٤٧–٤٨.

3 – د. محمد كامل ليلة – مرجع سابق – ص ٦٠٠.

ارتكابه جناية أو جنحة يُعاقب عليها قانون العقوبات، بل في حالة ارتكابه لأي خطأ فاحش، أو عملٍ يُسبب ضرراً بالبلاد، كما لو أُبرمت معاهدة ضارة بالبلاد بناءً على مشورة أحد الوزراء، ولو لم يكن هذا الخطأ أو العمل منصوصاً عليه في قانون العقوبات. وفي الوقت نفسه تقرر الحق لمجلس اللوردات في تحديد العقوبة، من خلال إعطائهِ سلطةً مطلقة في تكييف الجريمة[1].

٣- المسؤولية السياسية:

مع بداية القرن الثامن عشر خفَّت حدّة الصراعات السياسية، وبدأ البرلمان يبتعد عن الطابع الجنائي للاتهام، مُتخذاً من هذا الأخير وسيلةً لإبعاد الوزير المعني فقط، فاقتصرت العقوبة على العزل دون أن يُجرد الوزير من ثروته أو شرفه، فتحولت وظيفة الاتهام من جنائية إلى سياسية، إذ يكفي أن يُهدد البرلمان بتحريك الاتهام الجنائي حيال الوزير المعني حتى يسارع هذا الأخير، وقبل البدء بإجراءات الاتهام، وهرباً من العقوبة، بتقديم استقالته[2].

---

1 – د. عفيفي كامل عفيفي – مرجع سابق – ص ١٧٦-١٧٧.

2 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص١٤١. سجَّلَ التاريخ الانجليزي سوابق عرفية تقررت فيها مسؤولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان، ومنها: **استقالة الوزير الأول "والبول"** عام ١٧٤١ والذي دام حكمه عشرون عاماً ١٧٢١ – ١٧٤١، معتمداً خلالها على ثقة الملك، والأغلبية المصطنعة داخل البرلمان، حتى بدأت هذه الأغلبية بالاضمحلال، مما خلق معارضةً شديدة حياله، من داخل البرلمان، فطلب الأخير من الملك عزل "والبول"، ثم بدأت الأغلبية المصطنعة تضمحل حتى أصبحت أقلية، فظهرت أغلبية جديدة بزعامة " بلتني"، وعندما أرادت هذه الأغلبية توجيه الاتهام الجنائي لـ "والبول"، بقصد إبعاده عن الحكم دون المساس به، سارع "والبول " لتقديم استقالته.**٢- استقالة وزارة اللورد " نورث "** عام ١٧٨٢ والذي دام حكمه اثني عشر عاماً ١٧٧٠ – ١٧٨٢، كان خلالها مطواعاً للملك، على الرغم من الخلاف الحاصل بين الملك والبرلمان، بسبب سياسة الملك الطائشة، ولكن بما أن الملك غير مسؤول، فإن الوزارة هي التي تقوم بتنفيذ سياسة الملك، وتتحمل المسؤولية عنه، حتى انتقل الخلاف بين البرلمان والوزارة، إذ هاجم البرلمان الوزارة بشدة، مطالبين إياها تقديم استقالتها، فبدأت أغلبية اللورد=

وهكذا يمكن القول، إن النظام البرلماني نشأ بعد سلسلةٍ طويلة، دامت قروناً من الزمن، في النزاع بين ملوك انجلترا – الذين سعوا بكل ما في وسعهم لتكريس سيطرتهم، واستئثارهم بممارسة جميع السلطات، من تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، واختيار وزرائهم ومستشاريهم، خلال مرحلة الملكية المطلقة – والبرلمان الذي ناضل خلال مرحلة الملكية المقيدة، ونجح خلالها في تقييد سلطات الملوك، وإخراج الوزارة من سيطرتهم، وإخضاعها له خضوعاً تاماً.

حتى إن الصراع قد وصل لدرجةٍ كادت أن تجتث النظام البرلماني من جذوره، لولا بعض الظروف الإيجابية التي ساهمت في ارتقائهِ، وتجنيبه المخاطر المحدقة، والتي في ذات الوقت قد ساعدته على تطوره، وتثبيت دعائمه. صحيح إنه تطورٌ بطيء استغرق قروناً من الزمن، إلا أن هذا قد أنتج نظاماً دستورياً جديداً هو النظام البرلماني، والذي يُعدُّ حقيقةً خير أنظمة الحكم[1].

="نورث" بالاضمحلال تماماً، حتى أخذت كفة المعارضة بالرجحان، فقرر عندها " نورث " تقديم استقالته عام ١٧٨٢. **استقالة وزارة اللورد " شلبرن " عام ١٧٨٣:** بعد وفاة رئيس الوزراء اللورد " روكنجهام"، عيَّن الملك "جورج الثالث" اللورد "شلبرن"، رئيساً للوزراء، فأثار ذلك غضب المعارضة في مجلس العموم ولما اشتدت المعارضة البرلمانية بزعامة "نورث" و " فوكس" داخل مجلس العموم، قدَّم اللورد " شلبرن" استقالته من الوزارة، مما رسَّخ حقيقتين أساسيتين في المسؤولية الوزارية للنظام البرلماني، **أولها:** تأكيد مبدأ المسؤولية السياسية للوزارة أمام مجلس العموم، **وثانيها:** حق مجلس العموم في إسقاط الوزارة في حال فقدت الوزارة ثقة أغلبية أعضائه. د. محمد كامل ليلة – مرجع سابق– ص٦٠٤–٦٠٨؛ د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص١٤٦–١٤٧.

1 – د. محمد كامل ليلة – مرجع سابق – ص ٦١١–٦١٢.

الباب الأول

دعائم النظام البرلماني وتطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النُظم السياسية المعاصرة

(النموذج البريطاني)

إذا كان نظام حكومة الجمعية (والذي مهده سويسرا) يقوم على رجحان كفة السلطة التشريعية. وإذا كان النظام الرئاسي (والذي مهده أمريكا) يقوم على رجحان كفة السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية. فإن النظام البرلماني (والذي مهده بريطانيا) هو الوسط بينهما، لأنه يهدف إلى تحقيق التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حتى لا تعلو أو تطغى إحداها على الأخرى. وإن العوامل لتحقيق ذلك التوازن هي سلاح الحل الذي تملكه السلطة التنفيذية حيال السلطة التشريعية ممثلاً بمجلس العموم، و سلاح المسؤولية الوزارية الذي تملكه السلطة التشريعية حيال السلطة التنفيذية ممثلةً بالوزارة. فهذا النظام لا يقوم على الفصل الجامد بين السلطات، بل يقوم على الفصل المرن أو النسبي المُشرَّب بروح التعاون فيما بينها[١].

إضافة إلى ذلك إن أهم ما يُميّز النظام البرلماني عن النظام الرئاسي هو وجود ثنائية للسلطة التنفيذية، حيث تتكون هذه الثنائية من رئيس دولة ووزارة، أما النظام الرئاسي فيتميز بأحادية السلطة التنفيذية أي بوجود رئيس الدولة فقط[٢].

إذاً، إن النظام البرلماني هو النظام الذي يقوم على أساس التعاون و التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ذات الجهاز المزدوج، وهذا معناه **أولاً:** أن يكون هناك تعاون بين السلطتين سالفتي الذكر وليس الفصل الشديد بينهما، وذلك لإمكانية تقرير الرقابة المتبادلة فيما بينهما. **وثانياً:** التوازن بينهما في القوة والاختصاصات. **وثالثاً:** ثنائية السلطة التنفيذية[٣].

---

1 – د. عبد الحميد متولي – الوسيط في القانون الدستوري – مرجع سابق– ص٢٤٩.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص٣٢٠.

3 – د. عبد المنعم محفوظ. د. نعمان أحمد الخطيب – مرجع سابق – ص٢٧٩.

وسنتكلم فيما يلي – وبشكلٍ موجز – عن الدعائم أو الأسس التي يتميز بها النظام البرلماني عن غيره من الأنظمة السياسية الأخرى، وهي على الشكل الآتي:

أولاً – ثنائية السلطة التنفيذية:

تتكون السلطة التنفيذية في النظام البرلماني من عضوين متميزين وهما: رئيس الدولة (ملكاً – أم رئيس جمهورية منتخب)، والحكومة (الوزارة).

١ – رئيس الدولة Head of State:

تأخذ النظم الملكية والنظم الجمهورية بمركز رئيس الدولة، وهو الرئيس الأعلى للبلاد، ورئيس السلطة التنفيذية فيها، إلا أنه يوجد اختلاف بين كلا النظامين الملكي والجمهوري من حيث طريقة اختيار رئيس الدولة، ومدة رئاسته، ومسؤوليته. وهذا ما سنبينه بإيجاز غير مخل على النحو الآتي:

أ – اختلاف النظام الملكي عن الجمهوري من حيث طريقة تولي رئيس الدولة:

– **النظام الملكي:** وهنا تنتقل رئاسة الدولة من شخصٍ لآخر عن طريق توارث العرش، حيث يكون الملك منتسباً لعائلةٍ معينة لها الحق في تولي شؤون الحكم. ولكل دولةٍ ملكية وثيقة، أو نصوص دستورية، تحدد قواعد توارث العرش[١].

– **النظام الجمهوري:** وهنا يتولى رئيس الدولة منصب الرئاسة عن طريق الانتخاب، وليس بالوراثة، وقد تعددت الأساليب التي يتم من خلالها اختيار رئيس الدولة في النظام الجمهوري. **وهي على الشكل الآتي:**

---

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص١١٤.

– **أسلوب الانتخاب الشعبي المباشر:** يُجسد هذا الأسلوب مبدأ السيادة الشعبية، وهذا يعني أن تظل السلطة التنفيذية متمتعة بتأييد الشعب، ومحلاً لثقته. وهذا الأسلوب يضع القيادة التنفيذية تحت عبء الالتزام والمسؤولية الكاملين تجاه الجماهير، إلا أنه في حال فقدت هذه القيادة ثقة الجماهير، فإن الشعب قادرٌ على إخراجها من السلطة، واستبدالها بأخرى أكثر كفاءة[١].

– **أسلوب الانتخاب الشعبي غير المباشر:** يقوم هذا الأسلوب على اختيار الرئيس على درجتين أو مرحلتين، حيث يختار الشعب مندوبون (أعضاء السلطة التشريعية)، ويقوم هؤلاء المندوبون بدورهم بانتخاب الرئيس. وهذه القلة المختارة – أعضاء البرلمان – تملك المعلومات الكافية عن المرشحين الرئاسيين، مما يسهل عليها التمييز بين الشخص الكفء والأكثر كفاءة من وجهة نظر بعض الفقه[٢].

– **انتخاب الرئيس بواسطة البرلمان:** وهنا يختص البرلمان وحده بهذا الانتخاب[٣]، ويرى مؤيدو هذا الأسلوب أن أعضاء البرلمان الذين يتمتعون بثقة الرأي العام هم أكثر احتكاكاً في الشؤون العامة، وهذا يخلق لهم قدرة خاصة في التمييز بين المرشحين واختيار أكثرهم كفاءة[٤].

– **انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان والشعب معاً:** وهذا الأسلوب يتم بإحدى الطريقتين:[٥]

---

1 – د. محمد نصر مهنا: « في النظم الدستورية والسياسية – دراسة تطبيقية ». الإسكندرية – المكتب الجامعي الحديث – عام ٢٠٠٥– ص٣٠٨.

2 – د. علي يوسف الشكري: « مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية». القاهرة – أيتراك للطباعة والنشر– ط١ – عام ٢٠٠٤ – ص١٤٠.

3 – د. محمود سعيد عمران. د. أحمد أمين سليم. د. محمد علي القوزي: « النظم السياسية عبر العصور ». بيروت – دار النهضة العربية – عام ١٩٩٩– ص٣٣٦.

4 – د. محمد نصر مهنا – مرجع سابق – ص٣١٠.

5 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص١١٧–١١٨.

الأولى: وفيها يتم انتخاب رئيس الجمهورية بوساطة هيئةٍ خاصة تتكون من عدد من أعضاء البرلمان، وعدد من المندوبين الذين تم اختيارهم من الشعب، بحيث يتساوى عدد أعضاء البرلمان مع عدد أعضاء المندوبين[1].

الثانية: وهنا يتم انتخاب الرئيس عن طريق ترشيح البرلمان له، ثم يُعرض هذا الترشيح على الشعب لاستفتائه فيه.

ب – اختلاف النظام الملكي عن النظام الجمهوري من حيث مدة الرئاسة:

– **النظام الملكي:** يتولى فيه الملك حكم البلاد لمدة غير محدودة، أي طوال حياته[2].

– **النظام الجمهوري:** حيث يتولى رئيس الجمهورية حكم البلاد عن طريق الانتخاب، ولمدة محددة ينص عليها الدستور، وتختلف هذه المدة من دستورٍ لآخر. وإن طول مدة ولاية رئيس الجمهورية أو قصرها قد يؤثر سلباً أو إيجاباً على أداء مهماته، فكلما طالت مدة ولاية رئيس الجمهورية كلما كان الرئيس أكثر حرصاً وتحسباً في عمله أثناء اتخاذه لقراراته، لأن نتائج هذه القرارات وآثارها سيراها أثناء ولايته، أما إذا قَصُرت مدة ولاية رئيس الجمهورية فلن يكون الرئيس شديد الحرص في القرارات التي يتخذها، لأنه لن يرى آثارها أثناء ولايته، وقد لا يتحمل مسؤوليتها أيضاً[3].

ج – اختلاف النظام الملكي عن الجمهوري من حيث مسؤولية رئيس الدولة.

– **النظام الملكي:** لا يكون فيه الملك مسؤولاً عن تصرفاته على الإطلاق، فهي تقع على عاتق الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، فذات الملك مصونة لا

---

1 – أخذ الدستور الإسباني لعام ١٩٣١ بهذا الأسلوب في المادة (٦٨) التي نصَّت: يتم اختيار رئيس الجمهورية من البرلمان ومن عدد مساوٍ لعدد أعضاء المجلس المذكور، ويقوم الشعب بانتخابهم عن طريق الاقتراع العام.

2 – د. علي يوسف الشكري – مرجع سابق – ص١٤٣.

3 – د. علي يوسف الشكري – مرجع سابق – ص١٤٣.

تُمس، وهذا ما أكدته القاعدة الإنجليزية التي تقول: « **إن الملك لا يُخطئ**»، فهو إذاً غير مسؤول جنائياً، أو سياسياً، أو مدنياً[١].

– **النظام الجمهوري:** إن رئيس الجمهورية في هذا النظام كالملك، غير مسؤول **سياسياً** عما يصدر عنه من أقوال أو أفعال متصلة بشؤون الحكم. أما بالنسبة للمسؤولية الجنائية فهو مسؤول جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها أثناء مباشرته لوظيفته – كجريمة الخيانة العظمى – فضلاً عن أنه مسؤول مدنيا[٢].

٢ – الوزارة The Ministry:

إن الوزارة هي الطرف الثاني للسلطة التنفيذية، والمسؤولة سياسياً عن شؤون الحكم، لأنها تمارس السلطة الفعلية لهذه الشؤون. إذاً فهي تحكم فعلياً، وتُسأل سياسياً، فضلاً عن أنها المهيمنة على شؤون الدولة، إذ يقع عليها وحدها ممارسة السلطة الحقيقية الفعلية[٣]. وتتمتع الوزارة في النظام البرلماني بعدة خصائص على الشكل الآتي:

أ – الوزارة من حزب الأغلبية:

تتألف الوزارة من الوزير الأول – رئيس الوزراء – وأعضاء الوزارة، وقد جرى العمل على تعيين زعيم الأغلبية البرلمانية رئيساً للوزارة. ولا تبدأ الوزارة بممارسة المهمات المنوطة بها إلا بعد حصولها على ثقة هذه الأغلبية، وهذا يتم في الجلسة الأولى التي تعقب تشكيلها[٤].

---

1 – د. محمود عاطف البنا: « الوسيط في النظم السياسية ». القاهرة – دار الفكر العربي – ط١– عام ١٩٨٩ – ص٢٦٨.

2 – د. حسين عثمان محمد عثمان: « النظم السياسية والقانون الدستوري – النظم السياسية ». بيروت – الدار الجامعية – عام١٩٩١ – ص ٢٤٨ – ٢٤٩.

3 – د. محمود سعيد عمران وآخرون – مرجع سابق – ص ٣٧٧.

4 – د. علي يوسف الشكري – مرجع سابق – ص ٢٣٦.

ب – الوزارة تكوّن وحدة:

تكوّن الوزارة هيئة أو مجلساً يُطلق عليه اسم مجلس الوزراء، وهذا المجلس يشكل مجلساً متضامناً في المسؤولية[١]، وأهمية هذا المجلس تبدو في القرارات الصادرة عنه والتي تكون مُلزمة لجميع الوزراء، حتى لو صدرت بأغلبية الأصوات، أي بغير طريقة الإجماع[٢].

ج – وجوب تجانس الوزارة:

يجب أن يكون أعضاء الوزارة منتمين إلى حزبٍ واحد، وهذا منطقي لأن الوزارة منبثقة عن الحزب الفائز في الانتخابات العامة، والمنتصر في المعركة الانتخابية، فشرط التجانس ضروري ومهم، ولكن هناك بعض الاستثناءات التي تفرضها الظروف السياسية، والتي تؤدي إلى تشكيل وزارة ذات انتماءاتٍ سياسية مختلفة[٣]، وهي تتخذ ثلاث صور:[٤]

– عندما لا يحقق أحد الأحزاب المتنافسة في الانتخابات العامة الأغلبية المطلقة في مقاعد المجلس، عندها تُشكل وزارة ائتلافية، أو وزارة الوسط، أو وزارة التركيز، حيث يكون وزراؤها من ذوي الانتماءات السياسية المختلفة، ولكن كلٌ منها يتجه نحو الآخر لتقريب المواقف.

– عندما يُداهم البلاد خطرٌ جسيم يُهدد أمنها، واقتصادها، تُشَكَل وزارة ينتمي أعضاؤها إلى جميع الأحزاب المعترف بها في الدولة لمواجهة هذه الظروف. وتسمى هذه الوزارة بوزارة « **الاتحاد المقدس** ».

– يتم تشكيل وزارة ينتمي أعضاؤها إلى أحزابٍ مختلفة ولكن لفترة محدودة مؤقتة لأداء مهمة معينة، وعندما تنتهي من أداء مهمتها عليها أن تغادر

---

1 – د. عبد الحميد متولي – الوسيط في القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٢٥٢.

2 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – مبادئ الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص ٢٤٧.

3 – د. عبد الحميد متولي – الوسيط القانوني الدستوري – مرجع سابق – ص ٢٥١.

4 – د. ربيع مفيد الغصيني. د. الأمير عزت الأيوبي – مرجع سابق – ص ٤١.

الحكم. وتسمى هذه الوزارات بوزارات الأعمال، وخير مثالٍ على ذلك أن تُشكل هذه الوزارة للإشراف على سير الانتخابات العامة.

ثانياً – الفصل المرن بين السلطات:

ذكرنا سابقاً أن النظام البرلماني يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذا الفصل ليس فصلاً جامداً، بل هو فصلٌ نسبي مُشَرَّب بروح التعاون فيما بينها. ويظهر هذا التعاون والتوازن بما تسلكه كل سلطة تجاه الأخرى من أعمال. وهذا سنبينه فيما يلي:

١– مظاهر رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية:

تتجلى رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية في النظام البرلماني في الوسائل، والإجراءات الرقابية المتعددة التي يملكها أعضاء البرلمان حيال الحكومة، وفي مقدمتها حق حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها، أو عن أحد الوزراء، وهو ما يُعرف بالمسؤولية الوزارية[١]. وإلى جوار هذه الوسيلة توجد وسائل أخرى تتمثل في حق توجيه أسئلةٍ إلى أعضاء الحكومة، للتحقق أو الاستفسار عن واقعة ما تتعلق بوزارتهم[٢].

---

1 – إن الوزارة في النظام البرلماني مسؤولة سياسياً عن أعمالها أمام البرلمان. ولهذه المسؤولية صورتان إما أن تكون **مسؤولية فردية** لأحد الوزراء بسبب تصرف صادر عن الوزير يعتريه خطأ فادح أو تقصير يتعلق بوزارته. أو تكون **مسؤولية جماعية** تشمل الوزارة بأكملها، لأن السياسة العامة للدولة التي يضعها مجلس الوزارة، أو الحكومة، لا تتلائم و مصلحة البلاد من وجهة نظر البرلمان. وتُثار عندما يطلب البرلمان طرح الثقة بالوزارة كلّها أو بالوزير المعني، ويجري التصويت، فإذا تحققت الأغلبية المطلوبة لحجب الثقة، فإن على رئيس الوزراء أو الوزير المعني تقديم استقالته إلى رئيس الدولة. د. محمد نصر مهنا – مرجع سابق – ص ٣٢٨.

2 – يُقصد **بالسؤال** الاستيضاح أو الاستفسار من قبل عضو البرلمان عن أمرٍ معين، أو موضوع محدد، من الوزير المختص، وهو علاقة ثنائية بين الوزير وعضو البرلمان، ومحصورٌ بينهما فقط. كما أنه حق شخصي لعضو البرلمان وليس لباقي الأعضاء في المجلس حق التدخل فيه. ولمقدم السؤال الحق في التنازل عنه، أو أن يحولُّه إلى استجواب إذا لم يقتنع بجواب السؤال. أنظر: د.عبد المنعم محفوظ. د. نعمان أحمد الخطيب – مرجع سابق – ص٢٨٦.

أو طرح موضوعٍ عام للمناقشة[١]. والحق في توجيه استجوابٍ لأحد أعضاء الحكومة لمحاسبتهم على أعمالهم[٢]. إضافة إلى حق البرلمان في إجراء تحقيقٍ برلماني من خلال تشكيل لجنة برلمانية لهذه الغاية[٣].

٢ – مظاهر رقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية:

تقوم السلطة التنفيذية بالأعمال الخاصة بتكوين البرلمان، كإعداد عملية الانتخاب[٤]، كما لها الحق في دعوة البرلمان للانعقاد، وفضّه، وتأجيله[٥]، كما تساهم السلطة التنفيذية مع البرلمان في بعض وظائفه

---

1 – وفي هذه الحالة يحق لعدد معين من أعضاء البرلمان المطالبة بإثارة موضوعٍ عام يتعلق بالسياسة الداخلية أو الخارجية لمناقشته في المجلس، حيث يشترك في هذه المناقشة من يشاء من أعضاء المجلس، وغالباً ما تنتهي هذه المناقشة إلى اتخاذ قرارٍ قد يكون برغبة المجلس في أمرٍ معين، أو بإقفال باب المناقشة أو الانتقال إلى جدول أعمال محدد. أنظر: د. رمضان بطيخ – مرجع سابق – ص ٢٧١.

2 – **<u>الاستجواب</u>** أخطر من السؤال فليس المقصود منه الاستفسار أو الاستيضاح عن موضوع معين بل هو محاسبة الوزارة، أو أحد الوزراء، عن التصرفات المتعلقة بالسياسة العامة. فهو يحمل في طياته النقد، أو المحاسبة، أو الاتهام. فضلاً عن أنه غير محصور بين مقدم الاستجواب "عضو البرلمان" والوزير المعني بالاستجواب (المستجوَب). فإذا تنازل مقدم الاستجواب عن استجوابه جاز لأي عضو آخر أن يتبنى الاستجواب، ويستمر في مناقشته ضد الوزير، أو الوزارة. أنظر: د. محمد نصر مهنا – مرجع سابق – ص٣٢٧.

3 – يعترف النظام البرلماني للسلطة التشريعية بالحق في تشكيل لجنة تحقيق من أعضائها وذلك للوقوف على حقيقة أمرٍ من الأمور، بغية الحكم بنفسه على موضوعٍ معين. وهذه اللجنة إما أن تكون دائمة في المجلس، أو تُشكل بصورة مؤقتة خصيصاً لذلك. أنظر: د. محمود سعيد عمران وآخرون – مرجع سابق – ص٣٨٢.

4– يدعو رئيس الدولة لإجراء الانتخابات العامة في موعدٍ محدد، وذلك بعد حل المجلس النيابي، وقد يكون هذا الحل إما بسبب انتهاء مدة ولايته الدستورية، أو قبل نهاية هذه المدة المقررة لسبب يدعو لذلك. ويبدو هذا التدخل أكثر وضوحاً عندما تقوم السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الدولة في تعيين أعضاءٍ في البرلمان، سواءً عندما يكون البرلمان منقسم إلى مجلسين أحدهما منتخب، أو بالإضافة إلى المنتخبين من النواب في المجلس نفسه. أنظر: د.عبد المنعم محفوظ . د. نعمان الخطيب. مرجع سابق – ص٢٨٤.

5 – يحق للسلطة التنفيذية دعوة البرلمان لأدوار انعقاد عادية، وأدوار انعقاد غير عادية. إن أدوار الانعقاد العادية وهي الفترة التي يعمل فيها البرلمان في كل عام وتحددها الدساتير، أما أدوار الانعقاد غير العادية وهي الفترة التي لا يعمل فيها البرلمان، وتكون عطلة سنوية بالنسبة له،=

التشريعية، مثل اقتراح مشروعات القوانين[١]، وحق الاعتراض على القوانين التي يقرها البرلمان[٢]. كما يسمح النظام البرلماني للوزراء بالجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان[٣]. وأخيراً تملك السلطة التنفيذية حق حل المجلس النيابي[٤]، وهذا الحق يُعدّ السلاح الذي تملكه السلطة التنفيذية حيال

=حيث يمكن للسلطة التنفيذية أن تستدعي البرلمان خلال هذه العطلة في حالات الضرورة التي تستدعي ذلك. كما يحق للسلطة التنفيذية تأجيل اجتماعات البرلمان بشرط أن لا يكون هذا التأجيل لمدة طويلة، وذلك خشية أن تتعطل الحياة النيابية. وعادة تحدد الدساتير عدد المرات التي يجوز فيها للسلطة التنفيذية استعمال هذا الحق. كما يحق للسلطة التنفيذية – أيضاً – فضُّ دورات البرلمان وذلك بإصدار قرارٍ من جانبها عند انتهاء المدة المحددة لدورات الانعقاد العادية، أو عند استنفاذ جدول الأعمال الذي دُعي من أجله البرلمان في دورات الانعقاد غير العادية. أنظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب: « مبادئ النظم السياسية ». بيروت – منشورات الحلبي الحقوقية – عام ٢٠٠٢– ص٣٠٦؛ د. رمضان بطيخ – مرجع سابق – ص٢٦٣–٢٦٤.

1 – تمنح الدساتير البرلمانية السلطة التنفيذية الحق في اقتراح القوانين، وهذا الحق تمارسه الوزارة بصورة فعلية، أما رئيس الدولة فيمارسه بصورة نظرية، لأن الوزارة هي العضو الفعال الذي يقوم بإعداد مشروعات القوانين، وتقديمها للبرلمان لكي يوافق عليها، تمهيداً للمصادقة عليها من قبل رئيس الدولة. فإذا جاءت اقتراحات القوانين من جانب الحكومة فتسمى مشروعات القوانين الحكومية، أو الاقتراح الحكومي للقانون. أما إذا جاءت مشروعات القوانين من البرلمان فتسمى الاقتراح بقانون، أو اقتراح البرلمان للقانون. أنظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب – مبادئ النظم السياسية – مرجع سابق – ص٣٠١.

2 – يحق لرئيس الدولة رفض التصديق، أو الاعتراض على القانون الذي يعتقد أنه غير ملائم للمصلحة العامة للبلاد. عندها يتم إعادة القانون على البرلمان ثانية، فإذا أقره بأغلبية مشددة كأغلبية ثلثي أعضائه عندئذ يسقط اعتراض رئيس الدولة، ويلتزم بإصدار القانون ليكون نافذاً (كالدستورين السوري والمصري النافذين). ولكن في النظام البرلماني البريطاني إن اعترض رئيس الدولة على القوانين، أو رفض التصديق عليها، فهذا من شأنه أن يجعل هذا القانون وكأنه لم يكن، دون أن تستطيع الأغلبية البرلمانية أن تؤثر على هذا الرفض. أنظر: د. محمد رفعت عبد الوهاب – الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص٣٣١.

3 – يَسمح النظام البرلماني لعضو الوزارة بأن يجمع بين منصبه الوزاري وعضويته في المجلس النيابي. وهذا الجمع يؤدي إلى تعاون السلطتين التشريعية والتنفيذية في أدائهما لوظائفهما من خلال تمكين الوزراء حضور جلسات البرلمان، والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين، والدفاع عن سياسة الحكومة، والتصويت على المسائل المطروحة. أنظر: د. محمد نصر مهنا – مرجع سبق – ص٣٢٦.

4 – يُقصد بحل البرلمان إنهاء نيابته قبل الموعد المحدد لانتهاء الفصل التشريعي، وهو يبدو من أخطر الحقوق المقررة للسلطة التنفيذية حيال السلطة التشريعية، ولهذا فهو يقابل حق البرلمان في مساءلة الوزارة، أي حقه في سحب الثقة عنها. ويتخذ حق الحل صورتين في النظام البرلماني،=

السلطة التشريعية، كسلاحٍ مقابل للمسؤولية الوزارية الذي تملكه السلطة التشريعية حيال السلطة التنفيذية.

وهكذا فإن الملامح الأساسية والجوهرية المميزة للنظام البرلماني تتمثل في وجود رئيس دولة يسود ولا يحكم، ووجود وزارة تحكم فعلياً، ومسؤولة سياسياً أمام البرلمان، إضافة إلى وجود علاقة توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتجلى في حق الوزارة بحل البرلمان كسلاحٍ موازنٍ لحق البرلمان في تحريك المسؤولية الوزارية السياسية تمهيداً لحجب الثقة عن الوزارة[1].

ومن المعلوم أن بريطانيا هي المختبر الدستوري لنظام الحكومة البرلمانية، حيث نشأ وترعرع فيها النظام البرلماني، وتطور خلال سنين طويلة في ظل دستور أوجدته الأعراف التي نقلت هذا النظام من حالٍ إلى

=وهما الحل الوزاري، والحل الرئاسي. بالنسبة للحل **الوزاري**: فإنه يتم بناءً على طلب الوزارة، فعندما يحصل خلاف بين الوزارة من جهة والبرلمان من جهة أخرى حول موضوعٍ معين، فإن الوزارة لا تنتظر حتى يُقْدِم البرلمان على تحريك المسؤولية السياسية حيالها لحجب الثقة عنها، فتطلب من رئيس الدولة أن يصدر قراراً بحل البرلمان، وتحكيم هيئة الناخبين في النزاع. فإذا أسفرت الانتخابات عن الأغلبية المنُحلّة ذاتها، فهذا يعني أن الأمر قد حُسِم لصالح البرلمان، أما إذا أسفرت الانتخابات عن أغلبيةٍ جديدة فهذا يعني أن الوزارة على حق في تشبثها برأيها فيما يتعلق بموضوع النزاع. أما بالنسبة للحل **الرئاسي**: فإنه يصدر عن رئيس الدولة، فقد يحصل خلاف بين رئيس الدولة من جهة، والبرلمان والوزارة من جهة أخرى حول موضوعٍ معينٍ، أو يشعر رئيس الدولة أن البرلمان لم يعد يمثل جمهور الناخبين، عندها يُقيل رئيس الدولة الوزارة ويُعيّن أخرى جديدة. ومن الطبيعي أن لا تحظى الوزارة الجديدة بثقة البرلمان في جلسة طرح الثقة التي تعقب تشكيلها، فيُقدم رئيس الدولة على حل البرلمان – بقرار منه – وتحديد موعد لإجراء الانتخابات العامة، وهنا إذا أسفرت الانتخابات العامة على أغلبية جديدة فهذا يدل على أن رئيس الدولة كان مُحقاً في الإجراءات التي اتخذها ويدل أيضاً على صوابية قراراته. أما إذا أسفرت الانتخابات عن الأغلبية المنحلة ذاتها، فإن ذلك يُشكل حرجاً شديداً لرئيس الدولة، ويجب عليه (عندها) الرضوخ لرأي وسياسة البرلمان بفرض أن ذلك هو رأي هيئة الناخبين، الأمر الذي له أعمق الأثر على شخصية رئيس الدولة أمام العامة. أنظر: د. رمضان محمد بطيخ – مرجع سابق – ص٢٦٥-٢٦٧.

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – مبادئ النُظم السياسية – مرجع سابق – ص٣٠٩.

حال[١]، حتى إن نجاح النظام البرلماني في بريطانيا قد أدى إلى الأخذ به في كثيرٍ من دول العالم[٢].

إن الدستور البريطاني كما نعرفه اليوم هو – إذاً – وليد تطورٍ تاريخي عبر قرونٍ من الزمن، وهو يختلف عن غيره من دساتير العالم بأنه لم يوضع في إطار وثيقةٍ واحدة ، فهو في أغلبه غير مكتوب " Un Written "، أو بمعنى آخر غير مُقنن " Un Codified "[٣]، فالقواعد الدستورية اشتُقت من قوانين الدولة – القانون العام "Common Law" –

---

1 – د. إبراهيم أبو خزام: « الوسيط في القانون الدستوري – الكتاب الأول – الدساتير والدولة ونظم الحكم ». بيروت – دار الكتاب الجديد المتحدة – عام ٢٠٠١ – ص٢٩٧.

2 – ومن هذه الدول : السويد، والنرويج، وبلجيكا، وهولندا، والدانمارك، واسبانيا، وألمانيا، ولبنان، والكويت، والهند، والأردن، والبحرين، وكندا، واستراليا.

د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٩١.

3 – تجدر الإشارة في هذا الخصوص أنه وفي أيلول من عام٢٠٠٧ وبعد أن أصبح غوردون براون "Gordon Brawn" رئيساً لوزراء بريطانيا، نشرت وزارة العدل وثيقةً أُطلِق عليها اسم الوثيقة الخضراء "The Green paper "، وهي تتكلم عن الحكم في بريطانيا، حيث ترسَّخ فيها عدد من الاقتراحات المتعلقة بالإصلاحات الدستورية، وحين قدم رئيس الوزراء هذه الورقة الخضراء لوزير الدولة جاك سترو، والذي كان وزيراً للعدل أيضاً، فإن هذا يُعَّد تعبيراً قوياً عن طموحاتٍ تهدف لموجةٍ جديدة من التغيرات الدستورية، وقد ركزت هذه الوثيقة على مفهوم المواطن والدولة، وذلك بمراجعة مفهوم المواطنة، وتطوير قيمها في بريطانيا إضافة إلى التفكير الجدي في وضع مشروع قانون لحقوق ووجبات البريطانيين، و وضع دستورٍ مكتوب "Written Constitution". وهذه الوثيقة مازالت إلى الآن موضع جدلٍ وبحث، ولم يتم التوصل إلى أي قرارٍ نهائي بشأنها، ونورد بعضاً لما تضمنته هذه الوثيقة: نودُّ أن نصوغَ علاقة جديدة بين الحكومة والمواطن، وأن نبدأ رحلة توصلنا إلى تسوية دستورية جديدة تسوية تمنح البرلمان والشعب المزيد من السلطة. وتسعى الاقتراحات الموجودة في هذه الوثيقة لمناقشة سؤالين جوهريين وهما كيف نقوم بمحاسبة السلطة، وكيف يمكننا أن نحافظ ونقوي حقوق ومسؤوليات المواطن.

- UK. House of Lords; The Governance of Britain (London : The Stationary office Limited, Select Committee on the Constitution, Th 7 Report of session 2006-07, printed 18 July 2007 and published 20 July 2007), p. 3.

والمواثيق العرفية ومن الاتفاقات والتقاليد دستورية[١]، " The Constitutional Conventions"، وهذه المواثيق العرفية عبارةٌ عن قواعد وأصول ليس لها إلزامٌ قانوني، ولكنها تُعدُّ بمنزلة أعرافٍ جوهرية لا غنى عنها في تسيير أمور الحكومة، كما أن العديد من المواثيق قد تم استنباطها من الأحداث التاريخية التي نما في خِضمها النظام الحكومي البريطاني، فضلاً عن أن هذا الدستور غير المكتوب يتصف بالمرونة، وهذا يعني أنه من الممكن تعديله، أو حتى تعديل أي قانونٍ عادي عن طريق قانونٍ تشريعي صادر عن البرلمان[٢].

ووفقاً لرأي بعض الفقه، إن الملكية الدستورية "the Constitutional Monarchy" ، هي بكل تأكيد نظامٌ جيد، وقد ساهم في تكريس الحريات البريطانية "British Liberties"، ولا يُعتبر حدثاً، أو مفارقة تاريخية "anachronism" عابرة[٣].

أما بالنسبة للسلطات الثلاث الحاكمة في بريطانيا، فهي تشريعية، وتنفيذية وقضائية. وما يهمنا هنا هي السلطة التنفيذية "Executive power" بوصفها موضوع بحثنا، فهي أي السلطة التنفيذية، جهاز الدولة المسؤول عن تنفيذ القوانين، والقيام بالأعمال الإدارية في البلاد، حيث

---

1 - WONG , Elyssa; Systems of Government in some Foreign countries: The United Kingdom (Hong Kong: Legislative Council Secretariat; Research and Library Services Division , 11 April 2000) , p.1.

2 – تجدر الإشارة إلى أن مصطلح بريطانيا يُعبّر عن المملكة المتحدة التي تتألف من بريطانيا العظمى، وايرلندا الشمالية. أما بريطانيا العظمى تتألف بدورها من انجلترا، وويلز، واسكتلندا.

مُؤلف نظام الحكومة في بريطانيا – الصادر عن وزارة الخارجية الكومنولث – إعداد المكتب المركزي للمعلومات – قسم المراجع – لندن– آب – عام ١٩٩٢ – ص٢.

- Characteristics of the Uk constitution; University of London, External Programme, Public Law, Part One, p.23.

3 - An Activist Constitutional Monarchy, (A Policy Brief From The Bow Group, by Andrew Lilico, June 2002), p. 1.

استمدت سلطاتها وقوتها من خلال الانتصار على المعارضة، وعملها تحت مظلة البرلمان المؤيد لها في أغلبيته المنتخبة[١].

تُقسم السلطة التنفيذية في بريطانيا إلى ثلاثة فروع وهي: رئيس الدولة "Head of State"، (الملك) "Monarchy"، ورئيس الحكومة "Head of Government"، ومجلس الوزراء، "Cabinet". **فرئيس الدولة أو الملك** هو الجزء الأقوى في الفرع التنفيذي **تقليدياً**، إذ كان يتصرف منذ قديم الزمان بعد الأخذ بنصح مستشاريه، ومنذ أن أصبحت الحكومة تابعةً لسلطة البرلمان ومنبثقةً عنه ازدادت أهمية أولئك المستشارين حتى أصبحوا فعّالين في السلطة التنفيذية، حيث يكفي أن يُعلِم أحدهم الملك بالقرارات المُتخذة والأعمال التي تتم أو سيُشرَع في إتمامها[٢]. حتى أضحت وظائف الملك هي في أغلبها شرفية وشكلية، وبالرغم من أن الملك يملك بعض السلطات من خلال القوانين والعادات، إلا أنه مُلزم بإتباع النصيحة الوزارية عند ممارسته لها[٣].

وفيما يتعلق بالفرع الثاني رئيس الحكومة أو الوزير الأول "Prime Minister"، فهو يُختار من أعضاء البرلمان، ويكون عادةً زعيم الحزب الفائز في الانتخابات العامة، والمسؤول عن توزيع المهمات بين الوزراء، وإحاطة الملك علماً حول عمل الحكومة عموماً، وذلك عبر اجتماعاتٍ دورية يعقدها معها[٤].

---

1 - Yardley, D.C.M; introduction to British Constitutional Law (London Butterworth's, six th Edition, 1984) .p.43.

2 – فقد اعتاد وزير المالية بإعلام الملكة باقتراحات الموازنة العامة كل عام وذلك في اليوم الذي يسبق تقديمها لمجلس العموم.

- Yardley; introduction to British Constitutional Law, op. cit., p. 43.

3- WONG , Elyssa; Systems of Government in some foreign country, op.cit., p.1.

4 – نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص١٨.

أما بالنسبة للفرع الثالث (مجلس الوزراء)، فهو يتألف من حـــوالي (٢٠) وزيراً، مع أن هذا العدد يختلف من وزارة وأخرى. حيث يتم اختيارهم من قبل الوزير الأول، ويشمل وزراء حكوميين، وغير حكوميين[١].

وترتيباً على ما تقدم، سنتناول بالدراسة فـــي هـــذا البـــاب الـــسلطة التنـــفيذية في بريطانيا بفرعيها، وذلك من خلال فصلين رئيسين وفقاً للآتي:

الفصل الأول: رئيس الدولة (الملك).

الفصل الثاني: الحكومة (الوزارة).

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق– ص١٠٠.

الفصل الأول

رئيس الدولة

Head of State

إن كلمة "Monarchy" تعني الملك، أو الملكة صاحبة التاج، وتعني أيضاً الشخص الذي يشغل موقع رئيس الدولة، فهذا التعبير "Monarchy" – كما يُعتقد – أكثر تحديداً من وصف ملك، أو ملكة، واللذان قد يبدوان بأنهما يشيران إلى ملك أو ملكة محددين، وهو أيضاً أكثر تحديداً من لقب ذو سيادة "Sovereign"، والذي يُمكن أن يُفهم خطأ على أنه يُشير إلى السيادة البرلمانية[١]، "Parliamentary .Sovereignty".

إن اختيار الملك في المملكة المتحدة يتم ضمن العائلة الملكية، وفقاً لخط خلافة محدد بشكلٍ مسبق، فنظام خلافة العرش في انجلترا يتم عن طريق التوارث، وفقاً لقانون توارث العرش، فالتاج ينتقل كملكية خاصة، والنساء لسن مستبعدات من الوراثة، ولكن في حال تساوت درجة القرابة مع الرجال فإن النساء يأتين بعد الرجال. وهناك تفرقة واضحة بين الملكة المالكة التي تملك بموجب حقها الخاص، كما هو الحال بالنسبة للملكة إليزابيث الثانية "Elizabeth II" الآن، والتي يحمل زوجها الأمير فيليب "Philip" لقب الأمير الشريك بموجب قرار صادر عن الملكة، وبين الملكة الشريكة زوجة الملك [٢].

من الجدير بالذكر في هذا الخصوص بأن للأسرة المالكة مركزاً اجتماعياً مرموقاً، حتى إن الشعب البريطاني يهتم بكل الاحتفالات التي تتعلق بها كتنصيب ملكة، أو ملك، أو زواج ولي العهد، أو ابنة الملك أو الملكة، فضلاً عن الاهتمام بكل ما يتعلق بالملك من خُطبٍ، ورسائل كرسالة الملكة

---

1 - Yardley ; introduction to British Constitutional law, op. cit., p.44.

2 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله: « سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني – بحث تحليلي مقارن في سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ومدى التوازن بينهما في النظام البرلماني التقليدي والمتطور». بيروت – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – ط١ – عام ١٩٩٥– ص ٤٨ – ٤٩.

في عيد الميلاد، أو اشتراكها في حفلة عامة، أو قيامها بوضع حجر الأساس لمبنى مهم، أو افتتاحها لمؤسسة من المؤسسات[١].

وفي الوقت الحاضر تحمل ملكة إنكلترا "إليزابيث الثانية" ألقاب ملكة المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى، وايرلندا الشمالية، وهي ملكة ورئيسة الكومنولث[٢].

أما بالنسبة لموت الملك أو العاهل، نلاحظ بأنه وقبل إقرار قانون التمثيل الشعبي عام ١٨٦٧، كان موت الملك يتسبب في حل البرلمان خلال ستة أشهر، ولكن بعد إقرار هذا القانون استمر البرلمان بالاجتماع بشكلٍ طبيعي لا يمت لموت الملك بصلة، حيث يجتمع البرلمان فوراً لكي يقوم الأعضاء بحلف اليمين أمام الملك الجديد، ويقومون أيضاً بإيقاف الأعمال الطبيعية للبرلمان بشكلٍ طبيعي لعدة أيام، هذا في حال حدوث الوفاة خلال دورة انعقاد البرلمان. أما في حال حدوث الوفاة ولم يكن البرلمان في دورة انعقاد، عندئذٍ يُدعى البرلمان للاجتماع فوراً لهذا السبب، ولكن في حال حدوث الوفاة بعد حل البرلمان وقبل إجراء الانتخابات العامة، حينها يجتمع البرلمان، وتؤجل الانتخابات لمدة أسبوعين، ولا يتم اعتبار هذه الأيام تأخيراً بسبب الحادث الطارئ – أي وفاة الملك – [٣].

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن ما يتكبده الملك من مصاريف ونفقات أثناء قيامة بواجباته الرسمية يتم تمويله من المخصصات الملكية، والدوائر

---

1 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق – ص٥١.

2 – **الكومنولث:** هو مجموعة الدول المُستعمرة، والتي كانت تابعة، أو تحت حماية بريطانيا العظمى، عندما كانت إمبراطورية لا تغيب عنها الشمس.

- UK. Houses of parliament; The Monarchy (London: Foreign & Commonwealth office, insight UK, January 2003 order No 2058), p.1.

3 - UK. House of Commons ; parliamentary Elections (London : House of Commons information office, Members Series, Factsheet M7, parliamentary Copyright , July 2003) , p.3.

الحكومية التي تغطي بعض النفقات المعينة، مثل تكلفة اليخت الملكي، وطائرة الملك. وتخضع جميع هذه النفقات لموافقة البرلمان. أما بالنسبة لمصروفه الشخصي، فيتم تغطيته من موارد الملك الخاصة[1].

وبناءً عليه، سنتناول في هذا الفصل الحديث عن الصلاحيات التي يمارسها الملك في بريطانيا، ومدى مسؤوليته عن أعماله التي يمارسها وفقاً للتقسيم الآتي:

المبحث الأول: صلاحيات الملك في النظام البرلماني البريطاني.

المبحث الثاني: مدى مسؤولية الملك في النظام البرلماني البريطاني.

1 – نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص٣.

المبحث الأول

صلاحيات الملك في النظام البرلماني البريطاني

إن الملك في بريطانيا ليس رئيساً للدولة فحسب، بل هو رمزٌ مهم يمثل الوحدة الوطنية، وهو في نظر القانون رئيسٌ للسلطة التنفيذية، وعضو ضمني في السلطة التشريعية، ورئيسٌ للسلطة القضائية، والقائد العام للقوات المسلحة الملكية، والحاكم الأعلى لكنسية إنجلترا. إلا أن التطور التدريجي في التاريخ السياسي البريطاني أضعف السلطة الملكية المطلقة إلى حدٍّ جعل الملك لا يتصرف إلا بناءً على مشورة وزرائه[١].

وتنطوي امتيازات الملك فيما يتعلق بالسياسة الداخلية على التعيين في الوظائف المدنية، والعسكرية، ومنح لقب اللورد، والأوسمة، وقيادة الجيش، ودعوة البرلمان للانعقاد، وحله، والتصديق على القوانين، وإصدارها، وحق التشريع لبعض المستعمرات، وحق اتخاذ قرارات ذات صفة تشريعية في الحالات الاضطرارية في غياب البرلمان[٢].

أما على صعيد الشؤون الدولية، فإن للملك – وبصفته رئيساً للدولة – سلطة إعلان الحرب، أو عقد الصلح، وسلطة الاعتراف بالدول، والحكومات الأجنبية، وإبرام المعاهدات، وضم الأراضي، أو التخلي عنها[٣]. وهذه الامتيازات الملكية منوطة بالتاج قانوناً، أما في الواقع فيمارسها كُلها مجلس الوزراء، والوزير الأول[٤]. فقد ظهر عرف يُلزم الملك أن يبقى حيادياً بشكل مطلق مثل كل الأرستقراطيين، فهو لا يُصوت ولا يُبدِ رأياً

---

1 – نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص٣.

2 – د. كمال الغالي: « مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ». منشورات جامعة دمشق – ط٨ – عام ١٩٩٧ – ص٣٧٠.

3 – نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص٣.

4 – د. كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق– ص٣٧١.

متحزباً، فسلطات ووظائف الملك عملية ورمزية ولكن عليه أن يمارسها بناءً على نصيحةٍ وزارية "Ministerial Advice"[١].

وهكذا إن امتيازات الملك مستمدة من القانون العام المألوف، فهي سلطات متبقية، بمعنى لا توسَّع، ولا تُكبَّر من الملك ذاته، على الرغم من أن الملك يملك الحق بأن يُبيّن رأيه بالمسائل المتعلقة بالحكومة إلى رئيس الوزراء، علماً أن كل الاتصالات الجارية بين الملك والوزير الأول تبقى سرية بشكلٍ كامل بعد إبدائه لآرائه والملك عليه أن يلتزم بنصيحة وزرائه[٢].

وبناءً عليه سنتناول الحديث في هذا المبحث عن الصلاحيات التي يمارسها رئيس الدولة (الملك) في بريطانيا من خلال التقسيم الآتي:

المطلب الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة (الملك).

المطلب الثاني: الصلاحيات التنفيذية لرئيس الدولة (الملك).

المطلب الأول

الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة (الملك)

يمارس الملك في بريطانيا عدداً من الصلاحيات التشريعية، كحل البرلمان، والتدخل في سير عمله، من خلال الافتتاح الرسمي له، وفضّ جلساته، فضلاً عن حقه في التصديق على القوانين التي تريدها الوزارة، وإن كان هذا الحق يمارسه الملك بصورةٍ اسمية، لأن الملك يصدّق على جميع القوانين، حتى يكاد أن يصدّق على قرار إعدامه[٣].

---

1 - WONG , Elyssa ; Systems of Government in some foreign country , op. cit., p.3.

2 - WONG , Elyssa ; Systems of Government in some foreign country , op. cit., p.4.

3 – لورانس غراهام. ريتشارد فاركاس. روبرت غريدي. جورجن راسموسن: « السياسة والحكومة، مقدمة للأنظمة السياسية قي الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا وروسيا وأوروبا الشرقية واليابان والمكسيك والعالم الثالث ». ترجمة د. عبدالله بن فهد عبدالله اللحيدان – الرياض– جامعة الملك سعود – عام ٢٠٠٠ – ص ١٦٢.

وبناءً عليه سنتناول الحديث عن الصلاحيات التشريعية التي يماريها الملك في بريطانيا، وفقاً للآتي:

أولاً– حل البرلمان Dissolution of Parliament:

يُعدُّ حق الحل سلاحاً في يد السلطة التنفيذية كمقابل للمسؤولية السياسية الوزارية التي يحركها البرلمان، وذلك حتى يتسنى تحقيق التوازن الفعلي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فضلاً عن أنه – حق الحل – الضمانة الأساسية لعدم إساءة البرلمان لسلطته في إسقاط الوزارة، ففي حال حدوث نزاعٍ بين أعضاء المجلس التشريعي والحكومة، فإن أعضاء هذا المجلس سوف يواجهون الحكومة بكثير من التعقل، والحكمة، والتروي، خشية من أن تقوم الحكومة باستخدام حقها في الحل، ولأن استعمال هذا الحق سيؤدي إلى فقدان عضويتهم في المجلس من جهة، وخوضهم لمعارك انتخابية جديدة غير مضمونة النتائج من جهة أخرى[١].

وفي إنجلترا نشأ حق الحل، ويُقصد بذلك الامتياز حل مجلس العموم فقط، حيث كانت التقاليد السابقة مستقرة على أن البرلمان الذي دعاه الملك للانعقاد يظلُ موجوداً إلا إذا قام بحلّه، لكن هذا الحال لم يستمر، إذ صدر في عام ١٦٩٤ قانونٌ يُحدد مدة البرلمان بثلاث سنوات، وبعد ذلك صدر قانونٌ آخر في عام ١٧١٥ يحدد المدة بسبع سنوات، ثم عُدِّل هذا القانون سنة ١٩١١ والذي جعل مدة البرلمان خمس سنوات[٢].

وبناءً عليه سنتناول بالدراسة لحق الحل في النظام الدستوري البريطاني من خلال بيان تعريفه، وأنواعه، وأسبابه، من خلال الآتي:

---

1 – د. محمد عبد الحميد أبو زيد: « حل المجلس النيابي – دراسة مقارنة ». القاهرة – دار النهضة العربية – عام ١٩٨٨ – ص٤١–٤٦.

2 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق – ص٥٧.

١- تعريف حق الحل:

وهو قيام السلطة التنفيذية بإنهاء مدة المجلس النيابي قبل النهاية الطبيعية للفصل التشريعي[١].

ويترتب على هذا التعريف ما يلي:[٢]

أ – يُعد حق الحل تطبيقاً لمبدأ سيادة الأمة، وذلك بالاحتكام إلى هيئة الناخبين – الشعب – في الأمور المهمة التي تتعلق بمصالح البلاد العليا، وهذا يجعل من الشعب صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في حسمها.

ب – إن استخدام حق الحل قاصرٌ فقط على النظام البرلماني، لاسيما وأن هذا النظام يُعدُّ مظهراً من مظاهر **الديمقراطية غير المباشرة**[٣]، لأن السلطة التنفيذية تلجأ إلى الشعب عندما يثور خلافٌ بينها وبين البرلمان، وتجعل من رأيه – رأي الشعب – القول الفصل فيما يُعرض عليه. فلا يمكن تصور وجود مثل هذا الحق في نظام حكومة الجمعية، لأن السلطة التنفيذية منبثقة عن السلطة التشريعية، وتابعة لها، ولا يمكن للتابع أن يعزل المتبوع، كما لا يمكن أيضاً تصور وجود مثل هذا الحق في النظام الرئاسي، لأن رئيس الدولة في الولايات المتحدة الأمريكية لا يمكنه حل الكونغرس، ولا حتى

---

1 – د. خالد عباس مسلم: « حق الحل في النظام النيابي البرلماني ». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس عام ١٩٩٧ – ص١٢٣.

2 – د. خالد عباس مسلم – مرجع سابق- ص ١٢٥.

3 – تقوم **الديمقراطية شبه المباشرة** على وجود برلمانٍ منتخب من قبل الشعب، إلا أن هذا الأخير – الشعب – لا يتولى مباشرة شؤون الحكم بشكلٍ كامل بنفسه، بحيث يصبح الشعب لوحده مصدراً للسيادة وصاحبها، كما هو الحال بالنسبة **للديمقراطية المباشرة**. كما لا يُترك للنواب الذين انتخبهم الانفراد في مباشرة شؤون الحكم نيابةً عنه بشكلٍ كامل، كما هو الحال بالنسبة **للديمقراطية غير المباشرة**، بل إن الشعب هنا – بالنسبة للديمقراطية شبه المباشرة يتدخل في بعض القضايا المهمة. وبالتالي تصبح صلاحية اتخاذ القرار موزعةٌ بين البرلمان والحكومة من جهة، والشعب من جهةٍ أخرى، وقد تعددت مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة ونذكر أهمها: الاستفتاء الشعبي و الاعتراض الشعبي، و الاقتراح الشعبي، و الحل الشعبي. د. فيصل كلثوم و آخرون – مرجع سابق – ص٣٠٣ وما بعدها.

دعوته للانعقاد أو فضّ دورة الانعقاد، ولا يمكن للكونغرس تقرير المسؤولية السياسية للوزراء.

٢ – أنواع حق الحل:

يُقسم الحل في المملكة المتحدة إلى نوعين، فهو إما أن يكون **ملكياً** بناءً على رغبة الملك، أو أن يكون **وزارياً** بناءً على رغبة الوزارة. وسنتحدث عن مضمون هذين النوعين وفقاً للآتي:

أ – الحل الملكي Royal Dissolution:

في هذه الحالة يتم حل البرلمان بناءً على طلب رئيس الدولة (الملك)، وذلك في حال نشوب خلافٍ بينه من جهة، وبين البرلمان والوزارة المؤيدة من أغلبيته من جهة أخرى، دفاعاً عن آرائه ومواقفه السياسية التي يعتقد أنها تتفق ورغبات الأمة، ورئيس الدولة يلجأ إلى هذا الحل على أعقاب إقالة وزارة الأغلبية المؤيدة من قبل البرلمان، وتعيين وزارة الأقلية التي تشاطر رئيس الدولة (الملك) في آرائه السياسية، **وتقبل حل المجلس**[١].

ولكن هذا الحل ينضوي على بعض المخاطر التي تؤثر على رئيس الدولة، لأنه في حال جاءت نتائج الانتخابات لصالح البرلمان والوزارة المؤيدة من أغلبيته، فهذا يُشير إلى أن هيئة الناخبين تتفق ورأي نوابها، وإن تقدير وتصرف رئيس الدولة (الملك) للأمور ليس سليماً وفي ذلك إحراجٌ شديد للتاج (الملك)، فيضطر هذا الأخير إلى قبول آراء ورغبات البرلمان المنحل. ولكن إذا جاءت نتائج الانتخابات لصالح رئيس الدولة، فهذا يدلُّ على أن إقالته للوزارة وحلّه للبرلمان في محله، وأن تقديره للمسائل قد جاء صحيحاً[٢].

---

1 – د. محمد قدري حسن: « رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة – دراسة مقارنة ». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة عام ١٩٨٧ – ص١٦٠.

2 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق- ص ١٦٠.

ب – الحل الوزاري Ministerial Dissolution:

وفي هذه الحالة يتم حل البرلمان بناءً على طلب الوزارة أو رغبتها، وذلك في حال نشوب نزاع بينها وبين مجلس العموم، كأن يقرر البرلمان سحب الثقة من الوزارة التي ترى أنها على حق، وإن أغلبية أعضاء المجلس النيابي متعنتة، فتطلب الوزارة من رئيس الدولة (الملك) حل البرلمان كوسيلة غير مباشرة لاستفتاء الشعب في النزاع الذي أدى إلى سحب الثقة[١].

عندئذٍ يقوم رئيس الدولة بناءً على نصيحة الوزير الأول، بإصدار قرارٍ بحل البرلمان مع دعوة هيئة الناخبين لإجراء انتخاباتٍ جديدة، فإذا جاءت الانتخابات بذات الأغلبية فالأمر حُسِم لصالح البرلمان، وإذا لم تأتِ الانتخابات بذات الأغلبية فهذا يعني أن الوزارة كانت على حق عندما تشبثت بموضوع النزاع[٢].

وهكذا وبعد الحديث عن حق الحل في بريطانيا بنوعيه، فإنه يجدر بنا أن نوضح أن حق الملوك في حل البرلمان – عملياً – قد ضَعُف نتيجة عدم استخدامه مدةً طويلة من الزمن فانتقل هذا الأمر إلى الوزارة، وحتى لو نظرنا إلى الحل الملكي سنلاحظ أن الملك يُمارسه على أعقاب إقالة وزارة الأغلبية وتعيين وزارة الأقلية تمهيداً لأن تقوم الأخيرة، أي وزارة الأقلية، بطلب الحل من الملك الذي تؤيده في وجهة نظره، وآراءه السياسية. وهذا يعني اشتراك الوزارة مع الملك في الحل الملكي، إذ يستحيل على الملك ممارسة هذا الحق بأمرٍ موقع منه بشكلٍ منفرد. فالملك إذن مضطرٌ بأن يباشر سلطاته عن طريق وزرائه وفي هذا تأكيدٌ لمبدأ هام: أن الملك يسود ولا يحكم، وأن جميع اختصاصاته يمارسها بواسطة وزرائِه ، فحيث تكون السلطة تكون المسؤولية[٣].

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٣٢٦.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٣٢٦.

3 – د.عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق– ص ٥٨؛ د. محمد عبد الحميد أبو زيد – مرجع سابق– ص٤٤.

٣ – أسباب حل البرلمان:

تعددت الأسباب المؤدية لحل البرلمان، فقد تكون نتيجةً للنزاع بين مجلسي البرلمان، أو اقتراب نهاية ولاية البرلمان، أو النزاع بين الحكومة والبرلمان، أو لعدم تمثيل البرلمان لجمهور الناخبين، أو لأمرٍ يتعلق بالسياسة الحزبية، أو لاستطلاع الرأي في مسائل سياسية هامة. وسنعرض هذه الأسباب وفقاً للآتي:

أ – اقتراب نهاية مدة البرلمان End of life of parliament approaching:

قلةٌ من البرلمانات تتم ولايتها بشكلٍ كامل، وفي نهاية ولايتها غالباً ما يصبح المجلس لا يُمثل جمهور الناخبين كما كان في الجلسة الأولى، ويكون حل البرلمان مرحباً به دستورياً خاصةً إن وُجِدَ استحقاق تشريعي مهم(١).

وفي هذا يقول الفقيه "**بوردو**": في بريطانيا إن الحالة الأكثر تكراراً تحدث أو تُستخدم لإنهاء ولاية مجلس العموم تكون لدى اقتراب انتهاء فترة ولايته القانونية، ولكن رأي الفقيه "بوردو" قد لا يبدو متوافقاً مع الواقع، فمن ضمن سبع حالات حل للبرلمان بين عامي ١٨٦٧ و ١٩٠٠، كان حل البرلمان عام ١٨٩٢ هو الحالة الوحيدة التي وقعت لهذا السبب، وبشكلٍ مشابه أيضاً بين عامي ١٩٠٠ و ١٩٧٠، فقط ستّ حالات من أصل ثمانية عشر حالةً لحل البرلمان يمكن أن يُقال أنها تأثرت بهذا السبب وهي في أعوام ١٩٠٦–١٩١٨–١٩٢٩–١٩٤٥–١٩٥٠–١٩٦٤(٢).

ومن الجدير بالذكر أن حل البرلمان في هذه الحالة يقع لتجنيب البلاد مخاطر الأعمال التي يقوم بها البرلمان في الفترة السابقة على انتهاء مدته، لأن المجالس النيابية قد تَعمد عند قرب انتهاء مدة نيابتها إلى العبث بالقوانين،

---

1 - Markesinis , B.S ; The Theory and Practice of Dissolution of parliament , "A comparative Study" , (Cambridge ; The University Press , 1972) .p.38.

2 - Markesinis; the theory and Practice of Dissolution of parliament, op.cit., pp.38.

وإصدار تشريعاتٍ قد يكون الهدف منها في غير صالح الأمة، وقد تسيطر على المجلس حُمّى الرغبة في إنجاز العديد من الأعمال التي يقصد منها الأعضاء جمعُ أكبر عددٍ ممكن من الناخبين حولهم، وهذا من شأنه الإضرار بالمصلحة العامة[1].

ب – النزاع بين الحكومة والبرلمان: Conflict between Government and Parliament

من المعلوم إن النظام البرلماني هو النظام الذي يقوم على التعاون بين سلطات الدولة، وخصوصاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أنه يجب الأخذ بالحسبان أن هذا التعايش السلمي بين هاتين السلطتين قد لا يدوم طويلاً، ولابُدَّ من احتمال وقوع خلافٍ بين البرلمان والحكومة في بعض الموضوعات لذلك يتم اللجوء إلى هذا الحل كوسيلة مناسبة للخروج من تلك الأزمة[2].

لقد كان هذا السبب أحد أهم أسباب حل البرلمان، وأكثرها حدوثاً، لكن هذا التعبير تعبيرٌ فضفاض، لأنه يتضمن أي نزاعٍ مباشر بين الحكومة والبرلمان قد يؤدي إلى هزيمة هذا البرلمان، كما يُعدُّ أيضاً شكلاً من أشكال

---

1 – د. خالد عباس مسلم – مرجع سابق – ص١٧١. وتجدر الإشارة إلى بعض الحالات التي تمَّ فيها حل البرلمان بسبب قرب انتهاء مدته ونذكر منها: ١– حل البرلمان بتاريخ ١٩٤٥/٦/١٥ في عهد حكومة رئيس الوزراء تشرشل" Churchill"، وبعد إجراء الانتخابات العامة مُنيت الحكومة بهزيمة واضحة. ٢–حل البرلمان بتاريخ ١٩٥٠/١/٧ في عهد حكومة رئيس الوزراء كليمنت آتلي " Clement Attle" ، وبعد إجراء الانتخابات جاءت النتيجة لصالح الحكومة. ٣– حل البرلمان بتاريخ ١٩٦٤/٩/٢٥ في عهد حكومة رئيس الوزراء أليك دوغلاس هوم "Sir Alec Douglas Home"، وبعد إجراء الانتخابات العامة مُنيت الحكومة بهزيمةٍ واضحة.
د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٣٣٣–٣٣٤.

2 – ومثال ذلك، حل البرلمان في إنجلترا عام ١٨٥٧ من قبل حكومة بلمرستون "Palmerston" ففي عام ١٨٥٧ وجَّه مجلس العموم اللوم للحكومة بسبب السياسة التي تنتهجها في الصين، فأدى النزاع المستمر بين الحكومة والبرلمان لهذا الأمر، إلى دفع رئيس الوزراء بطلب حل البرلمان.
د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٣٣٠.

عدم الاستقرار الوزاري، فحل البرلمان هو الأسلوب المستخدم لحل هكذا نزاعات، وذلك بإحالتها إلى جمهور الناخبين. ولكن حل البرلمان بحدِّ ذاته لا يُقدم حلاً، ويجب أن يُدعم بالقانون الانتخابي المناسب لكي يعطي النتائج المطلوبة، فتطور الأحزاب السياسية المعاصرة قد قلّلَّ من احتمال وقوع هكذا نزاعات، إلا أنها قد تحدث برغم ذلك وخاصةً في البلاد التي تحوي تعددية حزبية تكون فيها الأغلبيات القوية القادرة على حسم الأمور أمام البرلمان استثناءً لا قاعدة[١].

ج – مسائل سياسية مهمة Major Political issue at stake:

تملك الحكومة الحق في طلب حل البرلمان واللجوء إلى هيئة الناخبين لطلب آرائهم وذلك في حال حدوث مسألةٍ سياسية مهمة، كأن يكون حدثاً سياسياً غير متوقع، أو لم يسبق طرحه، أو في حال قررت الحكومة مثلاً المباشرة في سياسة داخلية أو خارجية مهمة جديدة يكون فيها رأي الناخبين غير واضح، فحل البرلمان هنا يحلُّ محل إجراء الاستفتاءات التي لا تُعدُّ إجراءً برلمانياً قانونيا[٢].

والجدير بالذكر في هذا الخصوص، إن من أهم شروط نجاح حل البرلمان لاستطلاع رأي الشعب في مسألةٍ سياسية مهمة، هو أن يتوافر لدينا جهازٌ إعلامي **محايدٌ ونشط** يشرح لجمهور الناخبين – أفراد الشعب – المسألة المراد أخذ رأيه فيها، لأن هذا النوع من المسائل السياسية غالباً ما يحتوي على بعض التعقيدات التي يتعذر على أي فردٍ عادي من أفراد الشعب معرفتها، وبذلك تتحقق الغاية المرجوة من هذا الحل. ومن جهةٍ أخرى يجب أن تكون المسألة المراد استطلاع رأي الشعب فيها مهمةً وتتعلق بالمصالح

1 - Markesinis ;the theory and Practice of Dissolution of parliament ,op. cit., pp.38- 39.

2 - Markesinis ;the theory and Practice of Dissolution of parliament , op. cit., p.40.

العليا للبلاد، لأن تعسف السلطة التنفيذية في إجراء حل البرلمان في كل مسألةٍ يثور حولها الخلاف، أو ترى أنها مسألة مهمة من شأنه أن يعطي لهذه السلطة – التنفيذية – رخصة التخلص من البرلمان بحجة استطلاع رأي الشعب[1].

د – عدم تمثيل البرلمان لجمهور الناخبين Parliament does not respect the electorate:

يتم حل البرلمان في هذه الحالة عادة من قبل الملك بناءً على نصيحة رئيس الوزراء، وقد يحدث هذا نتيجةً لحصول الدولة على مناطق أو أقاليم جديدة يجب أن تُمثل في المجلس، أو بسبب تعديلٍ في القانون الانتخابي ليمنح حق التصويت لفئاتٍ غير ممثلة في البرلمان الحالي[2].

إن نتائج استطلاع الرأي قد تعطي انطباعاً فيما إذا كان البرلمان الحالي يُمثل الرأي الشعبي أم لا، كما حصل في المملكة المتحدة "United Kingdom" في عامي ١٨٨٥ و ١٩٢٢[3]. كما أن الممارسات المعاصرة

---

1 – ومثال ذلك، هو الحل الذي قام به رئيس الوزراء البريطاني السابق – دزرائيلي "Disraeli" في عام ١٨٦٨، حيث خسرت الحكومة ثقة البرلمان بأغلبية (٣٣٠) صوتاً ضد (٢٦٥) صوتاً، وذلك أثناء مناقشة موقف الحكومة من الكنيسة الايرلندية، فقدم "دزرائيلي" النصيحة بحل البرلمان وقدم استقالة الحكومة، وطبقاً لإرادة الملكة تم الحل في ١٨٦٨/٥/٤، حيث رَغِب رئيس الوزراء في الحصول على رأي الجهاز الانتخابي في سياسة الحكومة.

د. خالد عباس مسلّم – مرجع سابق – ص١٦٨–١٧٠.

2 - Markesinis ; the theory and Practice of Dissolution of parliament, op. cit., p. 39.

3 – حيث حل البرلمان بتاريخ ١٨٨٥/١١/١١ في عهد حكومة الوزير الأول اللورد سالسبوري "Lord Salisbury" وبعد إجراء الانتخابات العامة، مُنيت الحكومة بهزيمةٍ واضحة. كما تم حل البرلمان بتاريخ ١٩٢٢/١٠/٢٤ في عهد حكومة رئيس الوزراء بونار لو "Bonar Law"، وبعد إجراء الانتخابات العامة جاءت النتيجة لصالح الحكومة.

د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٣٣٣.

في المملكة المتحدة تشير إلى أنه من غير المحتمل أن يقوم الوزير الأول بتقديم النصح بحل البرلمان بسبب النتائج السلبية لاستطلاع الرأي العام، لكن نتائج هذه الاستطلاعات على أي حال قد تؤدي إلى حل البرلمان من قبل الوزير الأول إن كانت إيجابية، وقد فُسِرت على أنها إشارة على ازدياد التأييد الشعبي لحزبه وفرصةٌ مناسبة لحصول هذا الحزب على مزيد من التأييد في البرلمان الجديد[١].

هـ – السياسات الحزبية Party Politics:

لم تكن هذه السياسات عاملاً في حل البرلمان في القرن التاسع عشر، لكنها اكتسبت أهميةً متزايدة مع ظهور الأحزاب السياسية المعاصرة، وهي في أيامنا هذه أهم أسباب حل البرلمان[٢].

إن تعبير سياساتٍ حزبية "Party Politics "، هو تعبيرٌ فضفاض حين يتعلق الأمر بحل البرلمان، ولكنه يُعبّر عن عدة احتمالات أساسية:[٣]

الأول: هو حين يُستخدم حل البرلمان كسلاح ضد المعارضة، حيث تستطيع الحكومة اختيار اللحظة المناسبة للجوء إلى الناخبين وبذلك تكتسب ميزةً هامة على المعارضة من خلال إحراجها وإضعاف مركزها، وهذه هي الحالة التقليدية في المملكة المتحدة.

الثاني: وهو أن الحكومة قد تلجأ إلى حل البرلمان إذا كان هناك انشقاقٌ في تآلفٍ حكومي يؤدي إلى عدم قدرة هذا التآلف إلى إنشاء حكومة فعالة فيضطر عندئذٍ إلى اللجوء لهيئة الناخبين.

---

1 - Markesinis ;the theory and Practice of Dissolution of parliament , op. cit., p. 39.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٣٣٥.

3 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٣٣٥.

Markesinis; the theory and Practice of Dissolution of parliament, op. cit., p.39.

الثالث: وهو أن تلجأ السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان بهدف دعم الأغلبية البرلمانية، إلا أن هذا الحل ينطوي على مخاطر كبيرة للحكومة، لأن الانتخابات التالية قد لا تؤدي إلى ما كان متوقعاً، وهو دعم الأغلبية البرلمانية، بل تؤدي إلى أن تفقد الحكومة السلطة.

وعلى الرغم من عدم وجود حدودٍ عرفية واضحة لحق الحل، إلا أنها تتشارك في هدفٍ واحد، وهو منع سوء استخدامه، فدساتير الفترة اللاحقة للحرب العالمية الأولى قد حددت بشكل شديد التفصيل حقوق وواجبات سلطات الدولة المتعددة، وحولت الكثير من الأعراف إلى قوانين مكتوبة للزيادة في مصداقيتها، ولكن التجربة أظهرت أن قواعد كهذه لا يتم تطبيقها لمجرد أنها مدعومة بنصوصٍ دستورية فقط، بل لأن المنطق والعادات قد ساهما في ترسيخها أيضاً، لاسيما وأن الحكومة البرلمانية في بريطانيا هي الشكل الوحيد من أشكال الحكومة الذي بُني على الأعراف، و هذا الشكل يتطلب أخلاقاً ونضجاً سياسياً على مستوى عالٍ جداً، ولا يمكن لأي قاعدة قانونية أن تضمن بقائه إن لم توجد هذه الأخلاق والنضوج السياسيان[1].

ثانياً- التدخل في سير العمل البرلماني:

يقوم النظام البرلماني – كما ذكرنا – على مبدأ الفصل المرن بين السلطات، وهذا الفصل نسبي، مُشَرَّب بروح التعاون والتوازن فيما بينها، حيث تقوم السلطة التنفيذية بأعمالٍ متعددة تتعلق بالسلطة التشريعية، وهذه الأعمال لا تُعدّ تدخلاً بأعمال السلطة التشريعية بقدر ما تُعدُّ مظهراً من مظاهر الرقابة عليها.

---

1 – وفي خصوص هذا يقول السير" فينوغرادوف": يجب أن نتذكر أنه عاجلاً أم آجلاً سنصل إلى مرحلةٍ يُطاع فيها القانون، ليس بسبب تطبيقه القسري، بل لأسبابٍ أخرى تنتج عن تقبّلنا الكامن وراء هذا القانون، أو مطابقته لغريزتنا، أو عاداتنا، أو غياب معارضةٍ منطقية لهذا القانون.

- Markesinis; the theory and Practice of Dissolution of parliament, op. cit., p.41.

وفي بريطانيا تمارس الملكة – بصورة اسمية – بعض الصلاحيات التي تتعلق في صلب العمل البرلماني، كإعلانها اليوم والمكان الذي يجتمع فيه البرلمان الجديد بعد حل البرلمان القديم، والافتتاح الرسمي للبرلمان من خلال إلقاء خطبة العرش، وفض البرلمان. وسنورد ذلك وفقاً للآتي:[1]

١ – الاجتماع الأول للبرلمان الجديد:

عندما يصدر إعلان الملكة بحل البرلمان الحالي – بعد أخذ مشورة المجلس الخاص – فإن هذا الإعلان نفسه يحدد الموعد الذي يجب أن تجري فيه الانتخابات العامة، إضافة إلى تحديد المكان واليوم الذي يجب أن يجتمع فيه البرلمان الجديد.

وقبل عدة أيام من إلقاء الملكة لخطاب العرش يجتمع البرلمان الجديد، والغاية من ذلك هو انتخاب رئيس مجلس العموم، وأداء أعضاء المجلس الجديد يمين الإخلاص.

٢ – الافتتاح الرسمي للبرلمان:

بعد الانتهاء من الإجراءات السابقة وتشكيل البرلمان الجديد، تقوم الملكة بافتتاح الدورة الأولى للبرلمان الجديد، من خلال **خطاب العرش** الذي تلقيه في قاعة مجلس اللوردات وبحضور أعضاء مجلس العموم، علماً أن هذه الخطبة تُحضَّر من قبل الحكومة بصورة مسبقة، وترسم معالم سياستها للدورات القادمة في البرلمان، وتنّوه عن التشريعات المقبلة[2]، وتُحاط هذه الترتيبات بإجراءات رسمية، و في حال تعذر حضور الملكة لإلقاء خطاب العرش، يحلُّ محلها رئيس مجلس اللوردات في إلقائه نيابةً عنها. وإضافة إلى خطاب الملكة الذي يعقب تشكيل البرلمان الجديد، فإنها توجه سنوياً إعلاناً ملكياً تفتتح به الدورات البرلمانية التالية في كل عام.

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٣٠٩–٣١٧.

2 - UK. House of Common; Information Note, The Selection of Head of state and Head of Government in Selected places (London: Legislative Council Secretairat, IN 11/03-04) , p.13.

٣ – فضُّ البرلمان:

تعني عبارة فضُّ البرلمان، إنهاء الدورة البرلمانية، وتمارس الملكة هذا الامتياز بعد الحصول على نصيحة المجلس الخاص من أجل إصدار إعلانٍ ملكي في ذلك، حيث تتم تلاوة هذا الإعلان في مجلس اللوردات من قبل لجنةٍ مؤلفة من عدة لوردات يترأسها رئيس مجلس اللوردات، وتتم التلاوة باسم الملكة ونيابةً عنها، ويدعى رئيس مجلس العموم وبعض الأعضاء لحضور ذلك، وبعد الانتهاء من تلاوة الإعلان يعود رئيس مجلس العموم إلى مجلسه ليقرأ ذات الخطاب على الأعضاء، ويُعتبر البرلمان في تلك اللحظة قد انفضَّ رسمياً.

وتجدر الإشارة إلى أن الإعلان الملكي الصادر بفضِّ البرلمان يجب أن يحتوي على تاريخ بدء الدورة البرلمانية التالية، إضافة إلى أن فضَّ البرلمان من شأنه أن يؤدي إلى سقوط الأعمال البرلمانية، وهذا يعني عدم جواز قيام البرلمان بأي عمل برلماني حتى افتتاح الدورة التالية، فضلاً عن أن مشروعات القوانين التي لم تنتهِ إجراءات إتمامها في الدورة التي تم فضُّها، تؤجل إلى الدورة التالية لاستكمال ذلك.

ثالثاً– التصديق على القوانين:

يُسنّ أي قانون عبر موافقة البرلمان على تشريعٍ ما، وفي سياق هذه الموافقة يُعرف باسم مشروع قانون، ولكنه يصبح قانوناً برلمانياً لدى المصادقة عليه، لأن قوانيناً كهذه يجب أن تحصل على غالبية الأصوات في مجلس العموم، وعندها يمكن أن تصل إلى مرحلة المصادقة الملكية "Royal Assent". وبذلك تكون الملكة أمام أحد خيارين، إما التصديق على القانون من خلال منحه الموافقة الملكية، أو رفض ذلك من خلال حجبها[1]. وسنبيّن ذلك وفق الآتي:

---

1 -Yardley ; introduction to British Constitutional Law , op. cit., p.17.

١ – منح الموافقة الملكية Granting Royal Assent:

تُعدُّ الموافقة الملكية أمراً مهماً وضرورياً لكي يُصبح مشروع القانون الذي أقره البرلمان قانوناً برلمانياً، لأن أي مشروع قانون قد حظي بالموافقة البرلمانية لا يصبح قانوناً برلمانياً نهائياً واجباً للتنفيذ، إلا عندما تتم المصادقة الملكية عليه، فهذه الموافقة تُعد المرحلة النهائية للعملية التشريعية[١].

لقد تدرجت تباعاً عدة طرقٍ لمنح الموافقة الملكية حتى وصلت إلى ما عليه الآن:[٢]

– فقبل عام ١٤٨٥ كان الملك يوقع بنفسه على مشروعات القوانين المقدمة إليه، ثم يذهب شخصياً إلى مجلس اللوردات ليعلن ما إذا كان موافقاً على هذه المشروعات أو يتمنى رفضها ، مع العلم أن إعلانه يتم باللغة الفرنسية النورماندية .

– أما بعد عام ١٤٨٥ أي في عهد الملك هنري الثامن، أصبحت الموافقة الملكية تمنح من خلال قيام الملك بتشكيل لجنة مؤلفة من خمسة أعضاء من مجلس اللوردات يرأسهم وزير العدل، لتقوم بدورها بإعلان الموافقة الملكية على مشروعات القوانين في جلسةٍ مشتركة لكلا المجلسين تُعقد في قاعة مجلس العموم.

– وفي عام ١٩٦٠ أصبحت الموافقة الملكية تتم من خلال إرسال الحاجب الرئيسي وهو اللورد كبير موظفي البلاط الملكي، وهو حاجب مجلس اللوردات ذاته، والملقب بالقضيب الأسود "The Black Rod" إلى قاعة

---

1 – د. حسن البحري: « دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ». مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد ٢٤ – العدد الأول – عام ٢٠٠٨ – ص٤١٩.

2 – د. عمر حلمي فهمي: « الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني– دراسة مقارنة ». القاهرة – دار الفكر العربي – ط١– عام ١٩٨٠ – ص١٢٤؛ د. حسن البحري – مجلة جامعة دمشق – مرجع سابق – ص ٤٢٠–٤٢١؛ د. حسن البحري– رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٣٤٩.

مجلس العموم، لدعوة أعضائهِ إلى مجلس اللوردات وذلك من أجل حضور المراسم التي ستقوم بها لجنة اللوردات لمنح الموافقة الملكية باسم الملك ونيابةً عنه. ولكن ونتيجة رفض بعض أعضاء مجلس العموم الحضور فقد تم اعتقالهم، تحت حجة عرقلة تلك المراسم.

ولكن عندما تكررت هذه الحادثة عام ١٩٦٥ ذهب رئيس مجلس العموم وحيداً إلى مجلس اللوردات لحضور المراسم، وبقي أعضاء مجلس العموم في مكانهم ومستمرين في خطاباتهم إلى حين اتفاقهم على إصدار قانون التصديق الملكي لعام ١٩٦٧ "Royal Assent Act"، والذي يُنظم إجراءات منح الموافقة الملكية.

– في الوقت الحالي إن منح الموافقة الملكية يتم في قصر بكنجهام بدلاً من مجلس اللوردات من قبل اللوردات المفوضين من الملكة، ثم يذهب رئيسي مجلسي البرلمان كلٌ إلى مجلسه ليُعلن عن هذه الموافقة أمام مجلسه توفيراً للوقت والجهد.

٢ – حجب الموافقة الملكية Withholding Royal Assent:

نظرياً، يحق للملكة أن ترفض الموافقة على مشروع القانون المقدم، وهذا الإجراء يُسمى "الاعتراض على القوانين"، وهذا الاعتراض ليس اعتراضاً مؤقتاً أو توقيفياً، بل هو اعتراضٌ مطلق ونهائي من شأنه قبر مشروع القانون دون تمكين البرلمان من خلال أي وسيلة دستورية أخرى من تجاوزه، أو التغلب عليه[١]. فإذا رفضت الملكة المشروع فإنها لا تُعطي رداً نهائياً من شأنه أن يثير غضب البرلمان الذي يملك منع المال عنها، بل تلجأ إلى أسلوب المراوغة، فيأتي رد الملكة للبرلمان وفقاً للصياغة التالية: **ستنظر الملكة في الأمر**[٢].

---

1 – د. حسن البحري – مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – مرجع سابق – ص٤٢٢.

2 – د. عمر حلمي فهمي – مرجع سابق – ص ١٢٤.

ومن الجدير بالذكر أنه مع تبلور معالم النظـــام البرلمـــاني بـــشكلٍ واضح، وخاصة عند ظهور مبدأ المسؤولية الوزارية، فإن حقّ الاعتـــراض على القوانين أو حجب الموافقة الملكية لم يصبح له إلا وجودٌ نظري، وهـــذا نتيجة منطقية لانتقال حقوق الملك إلى الوزارة المسؤولة أمـــام البرلمـــان[١]. حتى إن الفقيه مونتسكيو قد لاحظ أن " السلطة التشريعية هي من اختصاص البرلمان وحده، وأن الملك في إنجلترا لم يستخدم حقه في الاعتراض علـــى القوانين"، حيث كانت الملكة آن" Anne" هي آخر من استخدم هذا الحـــق، مما دعا الفقه – نتيجة قلة استخدام هذا الحق من قبل الملكة فـــي الحـــياة العملية – إلى القول: **إن الملكة تكاد أن تُصدِّق على القانون الصادر متضمناً الحكم بإعدامها**[٢].

وهكذا وبعد الحديث عن الصلاحيات التـــي يمارســـها الملـــك فـــي بريطانيا، لابد أن نُبيّن أنه ليس للملكة من الناحية الواقعية دورٌ يـــذكر فـــي السلطة التنفيذية[٣]. حتى إن وصف الحكومة البريطانية بأنها حكومة جلالـــة

---

1 – يرى بعض الفقه الآتي: إن اعتراض الملك، أو رفضه لمنح الموافقة الملكية علـــى مـــشروع القانون المقدم إليه دون مشورة وزرائه، سيؤدي إلى اســـتقالة الـــوزارة المؤيـــدة مـــن الأغلبيـــة البرلمانية، والتي وافقت على هذا المشروع. عندها سيُعين الملك وزارة جديدة لن تحظـــى بثقـــة الأغلبية البرلمانية، وهنا سيعمد الملك إلى حل البرلمان، وإجراء انتخابات برلمانية جديـــدة، فـــإذا أفرزت هذه الانتخابات ذات الأغلبية فإن هذا سيضع الملك في موقفٍ محـــرجٍ، ويعكـــس عـــدم صوابية قراره.

د. أحمد سلامة بدر: « الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلمـــاني– دراســـة مقارنة – مصر– فرنسا – إنجلترا ». القـــاهرة – دار النهـــضة العربيـــة – عـــام ٢٠٠٣ – ص١٩٩.

2 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص ١٩٨– ٢٠٠.

3 – إن علاقة الملكة بالوزارة تقتصر على استدعاء رئيس الحزب الفائز، وتكليفه بتشكيل الوزارة دون مناقشة، فضلاً عن قبول استقالة الوزارة إذا فقدت ثقة البرلمـــان، أو إذا أرادت أن تـــستقيل لإجراء الانتخابات المبكرة، حتى إن خطاب العرش الذي تلقيه الملكة أمـــام مجلـــسي البرلمـــان=

الملكة ليس إلا مجاملةً حقيقية للملكة، فهذه الأخيرة على حدِّ قول بعض الفقه هي عبارةٌ عن دمية وقورة. إضافة إلى أن الصلاحيات البروتوكولية التي تمارسها الملكة ليس لها تأثير على السياسة العامة للدولة[1]، وإنما تُمارس بوصفها رمزاً للبلاد، ومجسدةً للوحدة الوطنية، فهي لا تنساق للصراعات والأهواء الحزبية، ولا تدخل في المعارك السياسية، لأن كل هذا من أعمال الحكومة المسؤولة أمام البرلمان[2].

وبناءً عليه، ولما كانت السلطة التنفيذية في بريطانيا تتألف من قطبين، وهما رئيس الدولة (الملك) والوزارة، ولما كان رئيس الدولة غير مسؤول عن أعماله انطلاقاً من مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة، إضافة إلى أنه لا يُخطئ، وذاته مصونة لا تُمس، فإن هذا كله أدى إلى انتقال اختصاصات رئيس الدولة إلى الوزارة، حتى أصبح رئيس الدولة يسود ولا يحكم، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، أو حيث لا توجد المسؤولية لا توجد السلطة[3].

ولمّا كانت الوزارة هي حجر الزاوية في النظام البرلماني، والتي يقع عاتقها عبء ممارسة السلطة الفعلية لإدارة الشؤون العامة في البلاد، والمسؤولة سياسياً أمام البرلمان عن أعمالها، فقد ترتب على ذلك كله أن جميع الصلاحيات التي يمارسها الملك في النظام البريطاني من تعيين لأعضاء الوزارة وحل البرلمان والتدخل في سير العمل البرلماني...، هي

=يحتوي بصورة مسبقة على برنامج عمل الحكومة وما تريده من مشروعات قوانين تدخل ضمن إطار خطة الحزب الفائز لدرجة أن الملكة ليست مسؤولة عن هذا الخطاب وغالباً لا تَعرف ما جاء فيه.

1 – مثل استقبال السفراء الأجانب أو رؤساء الدول الأخرى.

2 – د. إبراهيم أبو خزام – مرجع سابق – ص٣١٠-٣١١.

3 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص١٣٧.

حقوقٌ اسمية تمارسها بوساطة وزرائها من خلال التوقيع الوزاري المجاور أو الإضافي[1]، لأن صاحبها الحقيقي هي الوزارة المسؤولة أمام البرلمان[2].

المطلب الثاني

الصلاحيات التنفيذية لرئيس الدولة (الملك)

إضافةً إلى الصلاحيات التشريعية، يُمارس الملك بصورةٍ اسمية في بريطانيا، عدداً من الصلاحيات التنفيذية، إذ يقوم بتعيين أعضاء الوزارة، وعزلهم، وإن كانت ممارسته لذلك مقيدةً بقواعد الاعتبارات الحزبية، والتي تفرض عليه من الناحية الأدبية، أن يختار أعضاء الوزارة من الحزب الفائز، وتنطبق ذات الاعتبارات على حق رئيس الدولة في عزل الوزارة أيضاً.

ومن جهةٍ أخرى، ولِما لرئيس الدولة من مركزٍ أدبي قد نتج من ثمار حكمه الطويل، فهو يتمتع بحق إبداء المشورة لوزرائه، إضافةً إلى تحذيره لهم، عندما يرى أن الأمر من الأهمية بمكان لذلك، فمن المعروف أن الملك في بريطانيا باقٍ، أما الوزراء فيأتون ويذهبون، وبقاء الملك يُكسبه خبرةً

---

1 – إن **التوقيع الوزاري المجاور** هو خضوع جميع القرارات الصادرة عن رئيس الدولة إلى توقيع الوزير المختص، وفي ذلك تعبير عن تحمل الوزير الموقع على القرار للمسؤولية الناجمة عنه، فالتوقيع الوزاري المجاور، هو أداةٌ لتحويل المسؤولية السياسية من رئيس الدولة غير المسؤول، إلى عناصر الوزارة التي تتحمل المسؤولية السياسية نتيجة ممارستها العمل السياسي، كما أن وجود هذا التوقيع على المرسوم الصادر، دليلٌ على تحمله المسؤولية السياسية تجاه البرلمان عند مباشرته لاختصاصاته، وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في عددٍ من أحكامه هذه القاعدة، عندما قرر عدم جواز قيام الوزير بتفويض توقيعه على المرسوم إلى شخص آخر، لأن مثل هذا التفويض يتضمن بالضرورة تفويضاً لمسؤوليته السياسية، وهو أمرٌ لا تسمح به النصوص الدستورية.

د. عادل الطبطبائي: « قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني، دراسة مقارنة، مع الإشارة إلى الدستور الكويتي ». مجلة الحقوق الكويتية – مجلة فصلية تعني بالدراسات القانونية والشرعية – السنة التاسعة – العدد الثالث – ط٢– ١٩٩٧– ص ٢٤– ٢٥.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٣٢٧.

كبيرة، وإلماماً واسعاً في خفايا ومجريات الأمور. وإضافةً إلى ذلك، فإن للملك الحق في إعلان حالة الطوارئ، ولكنه يمارس هذه الصلاحية بموجب النصيحة الوزارية المقدمة من وزيرٍ رفيع المستوى، وهذا الأخير إما أن يكون الوزير الأول، أو أحد الوزراء الرئيسين الأعضاء في مجلس الوزراء، وإن كان ممارسة هذه الصلاحية من الناحية العملية والواقعية يكون من قبل وزير الداخلية، باعتباره المسؤول عن حفظ الأمن والسلامة المحلية.

وبناءً عليه، فإننا سنتناول الحديث عن الصلاحيات التنفيذية التي يماريها الملك في بريطانيا وفقاً للآتي:

أولاً – تعيين أعضاء الوزارة وعزلهم:

نظرياً إن رئيس الدولة (الملك) في بريطانيا هو الذي يعيّن الوزارة وذلك بتكليف زعيم الأغلبية البرلمانية بتشكيلها، ولكن في **الواقع**، إن الوزير الأول يستأثر باختيار الوزراء، لدرجة أن رئيس الدولة (الملك) لا يشاركه في ذلك، حيث يقوم الوزير الأول باختيار الوزراء من بين أعضاء حزبه، هذا في حال حصول حزبه على أغلبية مقاعد مجلس العموم، أما إذا لم يحصل أحد الأحزاب على أغلبية المقاعد، فإن الوزير الأول عندها عادة ما يختار أعضاء وزارته من بين عددٍ من الأحزاب، لضمان دعمها لحكومته، وتمهيداً للحصول على ثقة المجلس[1]. وبما أن حق رئيس الدولة (الملك) في تعيين أعضاء وزارته مقيدٌ ببعض القواعد الحزبية التي نشأ من الأعراف والتقاليد، والتي من الواجب عليه مراعاتها، فإن حقه في عزلهم مقيدٌ بالقواعد ذاتها.وهذا ما سنبيّنه وفقاً للآتي:

١ – تعيين رئيس الوزراء:

رسمياً، لا يزال الملك يملك الحق بتعيين الوزير الأول، حيث يختاره من مجموعة صغيرة من السياسيين على أن يكون هذا الشخص الذي قد تمَّ

1 – د. إبراهيم أبو خزام – مرجع سابق – ص ٢٩٥.

اختياره لرئاسة الوزارة ينتمي للحزب الحائز على أغلبية مقاعد مجلس العموم، وفي حالة تقصير الحزب في تقديم مُرشحٍ لرئاسة الوزارة فإن الملك لا يزال مسؤولاً عن القيام بالاختيار الحقيقي لهذا المنصب، وسيُعدُّ تصرفه بمثابة الحفاظ على وحدة ووضع الحزب[١].

إذاً، إن رئيس الدولة مقيدٌ عند انتقاء رئيس الوزراء في أن يكون هذا الأخير زعيماً للأغلبية البرلمانية في مجلس العموم، هذا كله في حال فوز أحد الأحزاب بهذه الأغلبية، لأن هذه الأخيرة تشكل قوة تستند عليها الوزارة في ممارستها لمهماتها، وذلك بعد الحصول على ثقتها، فضلاً عن دور هذه الأغلبية في الحفاظ على تماسك الوزارة ضد المعارضة التي تسعى دائماً إلى إحراج مركز الوزارة تمهيداً لإسقاطها، والحلول محلها[٢].

أما في حال عدم وجود أغلبية برلمانية قوية، فإن سلطة الملك في انتقاء رئيس الوزراء تصبح أقل تقييداً، وذلك من خلال اختياره من بين الأحزاب التي تشارك في الحكومة، بشرط أن يتمتع – أي رئيس الوزراء – بثقة أغلبية أعضاء مجلس العموم، فضلاً عن وزنه السياسي الناجم عن تأييد الرأي العام له، وتسمى هذه الحكومة بالحكومة الائتلافية[٣].

٢ – تعيين أعضاء الوزارة:

بعد أن يقوم الملك باختيار رئيس الوزراء، فإن هذا الأخير يستقل تماماً في اختيار أعضاء الوزارة. صحيحٌ أن الملك هو الذي يُصدر قرار تعيين أعضاء الوزارة، إلا أنه لا يحقّ له التدخل في هذا التعيين، ولا حتى

---

1 - Bromhead, peter; Britain's Developing Constitution (London :George Allen & Unwin Ltd ., First published in 1974), p.20.

2 – د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد: « النظم السياسية ». منشورات جامعة دمشق – عام ٢٠٠٤– ص٢٢٥.

3 – د. رأفت فودة: « ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ – دراسة مقارنة – الدستور الكويتي والفرنسي ». القاهرة – دار النهضة العربية – عام ٢٠٠١ – ص٣٢٩.

الاعتراض على أسماء الوزراء، لأن المسؤولية السياسية لا تقع عليه، بل تتحملها الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، فالوزير الأول ... هو صاحب القرار الأول والأخير في الاختيار، فضلاً عن أنه الذي يتولى الحصول على ثقة البرلمان تجاه وزارته التي لا تُعبر عن رأي رئيس الدولة، وإنما تُعبر عن النهج السياسي الذي سيسلكه الحزب الفائز في الانتخابات[١].

وعلى الرغم من أن الملك يمتلك الحق في تعيين الوزراء الآخرين، إلا أنه يقوم بذلك بناءً على إتباعٍ كامل لنصيحة الوزير الأول، فالملك لا يُقرر من سيُعين وأين سيُعين هذا الوزير أو ذاك، وإنما فقط نوع الوظائف التي يحتاج إليها الوزير الأول[٢].

٣ – عزل الوزراء:

إن حق رئيس الدولة (الملك) في عزل الوزارة كحقه في التعيين، مقيدً تماماً بقواعد الأحزاب البرلمانية، لذلك لابدَّ من توضيح ذلك من خلال الآتي:[٣]

أ – إذا أقدم رئيس الدولة على إقالة وزارة غير مؤيدة من قبل الأغلبية البرلمانية فلا مشكلة تواجه رئيس الدولة حيال تصرفه هذا، لأن هذا التصرف يتفق ورأي البرلمان.

ب – أما لو أقدم رئيس الدولة على إقالة وزارة مؤيدة من قبل الأغلبية البرلمانية فهنا سيقوم رئيس الدولة بتعيين وزارة من حزب الأقلية المعارض، والأخيرة بطبيعة الحال لن تحصل على ثقة البرلمان لممارسة مهماتها، عندها سيقوم رئيس الدولة بحل البرلمان والدعوة لإجراء انتخابات جديدة للوقوف على رأي الشعب حيال تصرفه، ونكون هنا أمام أحد الاحتمالين:

---

1 – د. رأفت فودة – مرجع سابق – ص٣٢٩–٣٣٠.

2 – Bromhead , peter ; Britain Developing Constitution , op . cit., p.20.

3 – د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد – مرجع سابق – ص ٢٢٥–٢٢٦.

– إذا أسفرت الانتخابات عن فوز حزب الوزارة المُقالة في الحصول على أغلبية مقاعد مجلس العموم عندها على رئيس الدولة تشكيل الوزارة من الحزب المنتصر، وهذا يدل على أن تصرف رئيس الدولة في إقالة الوزارة ليس مؤيداً من قبل الشعب (هيئة الناخبين)، وفي ذلك إحراج شديدٌ له.

– أما إذا أسفرت الانتخابات عن فوز حزب الوزارة الجديدة (أي وزارة الأقلية أو المعارضة) فهذا دليل على أن تصرف رئيس الدولة سليم وفي ذلك أيضاً دليل على صوابية قراره.

ثانياً– المشورة:

يُستشار ملك إنجلترا في المسائل المتعلقة بالسياسة العامة للدولة، فالحكومة لن تستطيع القيام بالمهام الواقعة على عاتقها على أكمل وجه إذا ما أغفلت هذه الاستشارة، أو أهملت أخذ رأيه في مجريات الأمور[١]. فوجود الملك على عرشه لعدة سنوات يُكسبه خبرةً كبيرة في المسائل المتعلقة بشؤون البلاد الداخلية والخارجية، وإذا ما قُدِّر له أن يبقى عدة عقوداً من الزمن على العرش فهذا يعني أنه أحد أهم رجال السياسة في البلاد، والذي لا يضاهيه أحدٌ في ذلك نظراً للتجارب التي خاضها، ولاتصاله المستمر بالحكومات التي تعاقبت خلال فترة حكمه، ولإطلاعه على العديد من الموضوعات والمسائل[٢].

إضافة إلى ذلك، إن الملك يحق له أن يُبدِ وجهة نظره في المسائل والموضوعات الأساسية والمهمة، بل ويمكنه على الأقل أن يطلب من الوزراء قبولها، إلا أن ذلك خاضعٌ لشرطين هما:[٣]

---

1 – ومثال ذلك: المفاوضات مع الدول الأجنبية، ومشروعات الإدارة، والتعامل مع المعارضة، وغير ذلك من الشؤون العامة.

2 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق – ص٥٢.

3 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق – ص٥٣.

– أن يكون رأي الوزراء هو الرأي السائد والمعمول به في نهاية الأمر.
– أن تتم هذه العملية – أي إبداء الرأي من قبل الملك – بسريةٍ تامة خشيةً من أن تصبح آراء أو وجهات نظر الملك مسألة مثارة تتناقلها وسائل الإعلام، وتكثر فيها وجهات النظر، لذلك من الصعوبة – بسبب هذه السرية– معرفة نفوذ الملك أثناء حياته.

وانطلاقاً من حق الملك في إبداء النصح والإرشاد في المسائل المهمة من جهة، وخبرته الطويلة التي تراكمت على مدى السنوات التي قضاها في حكمه من جهة أخرى، فإن الملك يحق له أيضاً أن يُحذر أحد الوزراء عندما يُبدي لهم وجهة نظره بخصوص بعض المسائل الدقيقة، لاسيما وأن لدى الملك آراءٌ عديدة، ومعلومات واسعة، ونصائح حكيمة، فضلاً على أنه حيادي تماماً عند توجيه هذا التحذير، لأن تحذير الملك لأحد وزرائه للخطورة التي تكمن في موضوعٍ ما من شأنه أن يحث الوزير على التروي، وإعادة النظر في الموضوع لإيجاد الحلول المناسبة[1].

وتجدر الإشارة إلى أن حقَّ الملك لا يقتصر على إبداء رأيه، أو مشورته حيال بعض المواضيع، بل يمتد ذلك إلى قيامه باستشارة الآخرين في بعض المناسبات، لأنه وعلى الرغم أن سلطة الملك في تعيين الوزير الأول محكومةٌ بعددٍ من القوانين والوقائع السياسية، والتي تطورت لدرجة أن هذه السلطة أو هذا الاختيار قد أصبح أمراً بسيطاً للغاية، إلا أن أهم قاعدة في عملية تعيين الملك للوزير الأول هي **استشارة** الأشخاص الذين هم بمراكز مرموقة في الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية، والأكثر كفاءةً في تقديم

---

1 – تجدر الإشارة إلى أن ملوك وملكات إنجلترا قد استعملوا حق التحذير، وقد لاقت هذه التوجيهات والملاحظات اهتماماً كبيراً، ومثال ذلك عندما طلبت الملكة "فيكتوريا" من وزرائها تغيير مراسلاتهم لمراتٍ عدة، إضافة إلى النصائح والملاحظات المهمة التي وجهتها لهم.
د. عبد الغني بسيوني عبدالله – مرجع سابق – ص٥٣.

النصح حول الشخص الأكثر أهلاً لهذا المنصب، فضلاً عن مراعاة حصوله على أغلبية الأصوات في مجلس العموم[١].

وهذا يعني أن الملك يَستشير زعماء الحزب الحاصل على أغلبية مقاعد مجلس العموم، وعلى الرغم من أنهم قد لا يكونوا مرشحين لهذا المنصب، إلا أنهم يمتلكون سلطة واسعة داخل الحزب[٢].

وأخيراً يمكن القول، إن للملك دورٌ هام في إسداء الرأي والنصح لوزرائه فيما يتعلق **بالشؤون الداخلية للبلاد**، معتمداً في ذلك على قوة حكمه الطويل، و الخبرة الواسعة التي اكتسبها خلال مدة الحكم، فهو على علمٍ دائم بمجريات الأمور، وموضع استشارة بصورةٍ منتظمة، يوم بيوم وأسبوعاً بأسبوع، فالوزير الأول على اتصالٍ دائم بالملك ليطلعه على كل ما يجري في البرلمان، وعلى أعمال الوزارة، والمواضيع ذات الشأن بالاتجاهات السياسية، فمنصب الملك الدائم يجعله مصدراً مركزياً للخبرة الطويلة الأمد، لأن الوزراء يأتون ويذهبون، أما الملك فباقٍ، وهو بهذا يملك فرصةً لا مثيل لها لمعرفة حقائق الأمور وخفاياها، وتكوين رأيٍ حكيم حولها، يمكّنه من تشجيع الوزراء أو تحذيرهم عندما يطلبون رأيه في أمرٍ ما، وهو بهذا يُعتبر عنصراً فعالاً في تطبيق الدستور البريطاني[٣].

لا يختلف الحال عما هو عليه في إدارة الملك **للشؤون الخارجية** للبلاد، معتمداً على التحذير والتشجيع الهادئين، لاسيما وأن نفوذه وأثره في إدارة الشؤون الخارجية قد يكون أقوى من الشؤون الداخلية، لأن إلمامه

---

1 – Bromhead , peter ; Britain Developing Constitution , op. cit., p.3.

2– Bromhead , peter ; Britain Developing Constitution , op. cit., p.3.

3 – السير. أرنست باركر: « الملكية الدستورية في بريطانيا ». مترجم عن الإنجليزية ونشرته وزارة الاستعلامات البريطانية في الشرق الأوسط – القاهرة – مطبعة النيل– بلا تاريخ – ص ١٤.

بالمسائل الخارجية غالباً ما يكون أوسع[١]، أما الشؤون الداخلية فغالباً ما تحكمها الاعتبارات الحزبية ذات المسائل المعقدة بصورٍ جديدة، والتي تتطلب من الملك إدراكاً وتبصراً فوريين وعاجلين أكثر من تطلبها للخبرة الطويلة. علماً أنه من النادر جداً أن يُزاح الستار خلال حياة الملك عن هذه الخبرة – على الصعيدين الداخلي والخارجي– المرتكزة على الحكم النزيه[٢].

ثالثاً – إعلان حالة الطوارئ Declaration State Of Emergency:

إن قانون الدفاع المدني الذي يعود للعام ١٩٤٨ قد تناول مسألة حماية المدنيين على المستوى المحلي، كما تناول أيضاً الواجبات التي يجب أن تُحضّر لها السلطات المحلية في حالة هجوم عدواني "hostile attack" من أية قوة أجنبية، لكن مع انتهاء الحرب الباردة فقد تبخرت هذه التهديدات، وأصبحت الجهود المحلية مركّزة على الطوارئ، كالفيضانات المحلية، والحوادث الكبرى[٣].

فتشريع الطوارئ أقدم من ذلك، حيث يعود للعام ١٩٢٠، وهذا الأخير قد عَرَّف حالة الطوارئ بأنها، **تدخلٌ بموارد وخدمات محددة، ما يحرم المجتمع من أساسيات الحياة.** لكن قائمة الخدمات والموارد المحددة في قانون عام ١٩٢٠ هي الآن قديمة، فضلاً عن أن هذا القانون لا يُغطي جميع الحالات التي تواجهها المملكة المتحدة الآن، فهو لم يغطي بشكل واضح التهديدات الإرهابية، أو البيئية، حيث عرَّف حالة الطوارئ على أنها: **حدثٌ أو حالة تُهدد رفاه البشرية، أو البيئة بأذى كبير، أو حدث إرهابي يُهدد الأمن بأذى كبير**[٤].

---

1 – يستطيع الملك في بريطانيا عن طريق المراسيم والاحتفالات أن يقوم ببعض المجاملات الدولية، فهو يزور الآخرين، ويستقبل ضيوفه، ويستقبل السفراء، والوزراء المفوضين الذين يقدمون له أوراق اعتمادهم، كما يستقبل رؤوساء الدول الأخرى ويرحب بهم.

2 – السير. أرنست باركر– مرجع سابق– ص ١٦–١٧.

3 - Civil Contingencies Act 2004; a short guide (revised), Cabinet Office, Civil Contingencies Secretariat, p.2.

4 - Civil Contingencies Act 2004, op.cit. p,3.

لذلك فقد تمّ إلغاء قانون الطوارئ لعام ١٩٢٠ ليصبح أكثر ملائمة لما قد يواجه المملكة المتحدة من كوارث على جميع الأصعدة، وليحلّ محله قانون الطوارئ المدني لعام ٢٠٠٤، "Civil Contingencies Act 2004"، وهذا القانون الأخير يخلق مفهوماً جديداً لكلمة طوارئ، ليصار إلى تعريف هذا المصطلح بشكلٍ واسع، بحيث يتضمن الأحداث التي تدخل في نطاق التشريعات السابقة، كالحرب، أو التعرض للهجوم من قبل دولة أجنبية، مضيفاً أيضاً الإرهاب الذي يوجه تهديداً بأذى لأمن المملكة المتحدة، فضلاً عن الأحداث التي تهدد بأذى كبير للرفاه الإنساني أو البيئي في مكانٍ داخل المملكة. وهذا ما سنبيّنه وفقاً للآتي:

١- **معنى الطوارئ** Meaning Of Emergency:

وهي حالة أو وضع يهدد بأذى ملحوظ **للرفاه الإنساني** في منطقة ما من المملكة المتحدة، أو حالة أو وضع يهدد بأذى ملحوظ **للبيئة** في المملكة المتحدة، أو حالة حرب، أو عمل إرهابي يهدد بأذى ملحوظ **للأمن** في المملكة المتحدة[١].

إن الحالات والأوضاع التي تهدد بأذى ملحوظ **للرفاه الإنساني** في منطقة ما من المملكة المتحدة، هي الحالات أو الأوضاع التي تتسبب، أو من الممكن أن تتسبب في: فقدان أرواح بشرية، أو مرض، أو إيذاء يلحق بالبشر، أو فقدان للمساكن، أو أذى يلحق بالملكية الخاصة، أو في تزويد الأموال، أو الأغذية، أو المياه، أو الطاقة، أو الوقود، أو نظام الاتصالات، أو وسائل النقل، أو أي شيء من شأنه أن يعرقل الخدمات المتعلقة بالصحة[٢].

أما الحالات والأوضاع التي تهدد بأذى **ملحوظ للبيئة** في مكان ما من المملكة المتحدة، هي الحالات أو الأوضاع التي تتسبب، أو من الممكن

1 - Civil Contingencies Act 2004 in UK, Part (1), Article (1), Section (1).
2 - Civil Contingencies Act 2004 in UK, Part (1), Article (2), Section (1).

أن تتسبب في: تلوث الأراضي، أو المياه، أو الهواء بمواد بيولوجية، أو مشعّة، أو كيميائية، أو التي تُحدث خللاً أو تدميراً في الحياة النباتية، أو الحيوانية[١].

وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحالات و الأوضاع يمكن أن تحدث داخل المملكة أو خارجها[٢].

٢- **السلطة المخولة بوضع تشريع الطوارئ** Power to make emergency regulation:

يَمنح هذا القانون جلالة الملكة "Her Majesty" صلاحية إعلان حالة الطوارئ من خلال إصدار أوامر المجلس "Order in Council" – أي المجلس الخاص–، وذلك إذا تمَّ الاقتناع أن الشروط الموضوعية لحدوث الطوارئ قد تحققت[٣]، ولكن عند ممارستها لهذه السلطة، فإن جلالتها يجب أن تعمل وفق النصيحة الوزارية، – أي نصيحة وزرائها– ، وبشكلٍ خاص وأساسي وفق نصيحة وزير الداخلية، باعتباره عضوٌ في مجلس الوزراء، والمسؤول عن الأمن، والسلامة العامة[٤].

وتجدر الإشارة أنه إذا لم يكن من الممكن إعلان الملكة لحالة الطوارئ من خلال أوامر المجلس، فإن هذا القانون قد خوّل وزيراً ملكياً رفيع المستوى بذلك، والوزير الملكي، هو الوزير الأول – أي رئيس الوزراء – أو أياً من الوزراء الرئيسين في حكومة جلالتها، أي الوزراء الأعضاء في مجلس الوزراء الـ"Cabinet"، أو مفوضي خزانة جلالة الملكة الرئيسين "the Commissioners of Her Majesty's Treasury"[٥].

---

1 - Civil Contingencies Act 2004 in UK, Part (1), Article (3), Section (1).
2 - Civil Contingencies Act 2004 in UK, Part (1), Article (5), Section (1).
3 - Civil Contingencies Act 2004 in UK, Part (1), Article (1), Section (20).
4 - Explanatory Notes; Power to make emergency regulation, Article (42), Section (20), P.7.
5 - Civil Contingencies Act 2004 in UK, Part (1), Article (3), Section (20).

ولكن من الناحية العملية، إن إعلان حالة الطوارئ سيكون أساساً من مسؤولية وزير الداخلية، باعتباره عضو في مجلس الوزراء المفوض بالحفاظ على الأمن والسلامة العامة، ولكن إذا كانت حالة الطوارئ تتعلق أو مركَّزة على قطاعٍ معين يقع خارج إطار مسؤوليات وزير الداخلية، كأن تكون حالة الطوارئ متعلقة حصراً بصحة الحيوانات، فمن الممكن هنا لوزير الداخلية أن يمرر المسؤولية لوزير آخر[١].

وتجدر الإشارة إلى وجوب وضع مقدمة عند إعلان حالة الطوارئ، تنص على أن حالة الطوارئ قد حصلت، أو توشك على الحصول، أو تحصل الآن، إضافة إلى معرفة الشخص الذي يقوم بوضع تشريعات الطوارئ، مع تحديد طبيعة حالة الطوارئ، فضلاً عن تصريحٍ واضحٍ من واضع هذه التشريعات، بأن الشروط الموضوعية لتحقق حالة الطوارئ قد وقعت، وأن هذه التشريعات تحتوي على الإجراءات الضرورية بهدف الوقاية من هذا التهديد، وأنها متناسبة تماماً للتعامل بفعالية معه. ومتوافقة مع الحقوق الميثاقية، كقانون حقوق الإنسان لعام ١٩٩٨ Human Right Act 1998[٢].

٣- شروط وضع تشريعات الطوارئ condition for making emergency regulation:

تُبيّن هذه المادة الشروط التي يجب أن تتأكد جلالة الملكة، أو الوزير الملكي، من تحققها قبل وضع تشريعات الطوارئ، وهذه الشروط هي:[٣]

أ – أن تكون حالة الطوارئ قد حدثت، أو تحدث الآن، أو توشك على الحدوث.

---

1 - Explanatory Notes; Power to make emergency regulation, Article (43), Section (20), P.8.

2 - Civil Contingencies Act 2004 in UK; Part (1), Article (5), Section (20).

3 - Civil Contingencies Act 2004 in UK; Part (1), Section (21).

ب- أن يكون من الضروري وضع الإجراءات اللازمة بهدف منع، أو التحكم، أو الوقاية من جانب أو تأثير الطوارئ، أي بيان كيفية التعامل مع حالة الطوارئ.

ج- أن تكون هناك حاجة ماسة لوضع الإجراءات المستعجلة، مع ضرورة التقيد بالتعليمات المطلوبة عند الإعلان، وهذه الإجراءات يجب أن تكون مماثلة للقانون، و أن يتم وضعها وإصدارها ضمن إطار قوانين خاصة، إذا كان التشريعات الحالية أو النافذة غير فعَّالة بما يكفي، أو كانت عملية التأكد من إمكانية الاعتماد عليها تنطوي على خطر تأخيرٍ كبير، وهذا يفترض، أن حالة الطوارئ لن تُعلن، وأن إجراءاتها لن تُتخذ، فيما لو كان التشريع – الحالي- النافذ كافٍ للتعامل مع حالة الطوارئ[1].

د- أن تكون تشريعات الطوارئ متوافقة مع الحقوق الميثاقية، أي منسجمة مع قانون حقوق الإنسان لعام ١٩٩٨.

٤- نطاق تشريعات الطوارئ Scope of emergency regulation:

يُتخَذ في تشريعات الطوارئ أية إجراءات يعتبرها الفرد مُرضية تماماً، بهدف التعامل مع جانبٍ ما أو أثرٍ ما لحالة الطوارئ، كما أن الأهداف التي تُعلن لأجلها حالة الطوارئ قد تكون محددة، أو شاملة[2].

وهذا ما أكّده تعريف حالة الطوارئ، إذ يمكن وضع إجراءات في تشريع الطوارئ بهدف حماية أو استعادة: الحياة "life"، أو الصحة "health"، أو السلامة "safety"؛ الإنسانية، أو معالجة الإصابات "injury"، أو الأمراض "illness"؛ البشرية، أو حماية واستعادة الممتلكات، أو التزود بالأموال"supply of money"، أو الغذاء "food" ، أو الماء

1 - Explanatory Notes; condition for making emergency regulation, Article (45), Section (21), P.8.

2 - Explanatory Notes; Scope of emergency regulation, Article (47-48), Section (22), P.8.

"water"، أو الطاقة" energy" ، أو الوقود fuel، أو استعادة نظام الاتصالات"system of communication"، أو وسائل المواصلات "facilities for transport" ، أو حماية جميع الخدمات المتعلقة بالصحة "services relating to health"، أو أنشطة المصارف "activities of bank"، أو المؤسسات المالية الأخرى "other financial institution"، أو حماية أو استعادة أنشطة البرلمان "activities of parliament"، أو البرلمان الاسكتلندي "the Scottish parliament"، أو مجلس ايرلندا الشمالية "Northern Ireland Assembly"، أو المجلس الوطني في ويلز"the National Assembly for Wales" ، أو حماية واستعادة الوظائف العامة. علماً أن عرقلة ممارسة هذه الأنشطة قد لا يعكس بالضرورة في بعض الأحيان حدوث حالة طوارئ[١].

ويمكن أن تُنقل تشريعات الطوارئ السلطات إلى وزيرٍ ملكي، أي في مجلس الوزراء، أو إلى سلطاتٍ أخرى غير مركزية، أو إلى وزراء اسكتلنديين، أو إلى المجلس الوطني في ويلز، أو إلى مجلس ايرلندا الشمالية. وإن هذه التشريعات تسمح بما يلي:[٢]

أ- الاستيلاء على ملكيةٍ ما، مع أو بدون تعويض، أو بمنع التحرك من وإلى مكانٍ معين، أو أن تفرض التحرك من أو إلى مكانٍ معين، أو تحظّر تجمعات ما من نوعٍ معين، أو في أوقاتٍ أو أماكن معينة، أو أن تسمح أو تمنع السفر في أوقاتٍ معينة، أو أن تمنع أو تسمح بممارسة بعض الأنشطة بصورةٍ محدودة.

ب- خلق توصيف جرمي لمن لا يتقيد أو يلتزم بما ينص عليه تشريع الطوارئ، من أوامر أو توجيهات، أو لمن يعيق ممارسة النشاط المتعلق

1 - Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Article (2), Section (22).
2 - Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Article (3- 4 -5), Section (22).

بإحدى الوظائف العامة. أو أن تُعلّق أو تُعدّل قانوناً مـــا، أو تنقـــل مجـــال الصلاحيات القضائية إلى محكمةٍ أخرى، مع ضرورة الانتباه والتأكد من أن البرلمان، والمحكمة العليا "the High Court"، قادرين على القيـــام بعقـــد جلساتٍ متعلقة بهذه التشريعات، أو التصرفات التي تتم وفقاً لها.

ج- أن تضع قرارات تؤثر على كلّ، أو على أي شيء في: منطقة الإقلـــيم البحري"the territorial sea" ، أو في منطقة ضمن نطاق الصيد البحري البريطاني "British fisher limits "، أو منطقة من الحافة القاريـــة "an area of the continental shelf".

د- وضع تعليمات يمكن تطبيقها بشكلٍ عام، أو يمكن تطبيقهـــا فقـــط فـــي ظروفٍ خاصة، أو لأهدافٍ معينة، أو وضع تعليمـــات مختلفـــة لظـــروفٍ وأهدافٍ مختلفة.

٥- حدود تشريعات الطوارئ Limitation of emergency regulation:

يمكن لتشريعات الطوارئ أن تفرض التقيد ببعض الإجراءات، تصل لدرجة أن يكون الشخص واضع هذه التشريعات، قانعاً بأنها مناسبة لفـــرض منع، أو رقابة، أو الوقاية من جانب أو تأثير من حالة الطوارئ[١]، وبمعنـــى آخر أن يكون الإجراء المُتخَذ في تشريع الطوارئ من شـــأنه منـــع حالـــة الطوارئ، أو السيطرة عليها، أو الوقاية منها[٢].

كما يجب أن يُحدد تشريع الطوارئ أجـــزاء المملكـــة المتحـــدة، أو الأقاليم التي سيكون نافذاً أو سارياً فيها، أو له تأثيرٌ عليها، ويمكن أن يكون نطاق سريان أو نفاذ هذا التشريع مقتصرٌ على منطقةٍ محدودة فقط[٣].

---

1 - Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Article (1), Section (23).
2 - Explanatory Notes; Limitation of emergency regulation, Article (51), Section (23), P.9.
3 - Explanatory Notes; Limitation of emergency regulation, Article (52), Section (23), P.9.

ويُشترط في تشريع الطوارئ، ألا يُكَلِف شخص بتقديم خدمات عسكرية military services، أو أن يسمح بالمشاركة في أي نشاط يتعلق بالإضرابات، أو أن يسمح بأي عملٍ من شأنه خلق جريمة يعاقب عليها بالسجن، أو أن يعدّل قانون حقوق الإنسان لعام ١٩٩٨[١].

٦- مدة تشريعات الطوارئ Duration of emergency:

ينتهي نفاذ تشريعات الطوارئ بعد (٣٠) يوماً تبدأ من تاريخ إعلانها، أي تسقط بعد انقضاء هذه المدة، ما لم تحدد تشريعات الطوارئ فترة أقل لسريانها، وهذا لا يمنع من سنّ تشريعاتٍ جديدة، ودون أن يؤثر أيضاً على أي شيء تمَّ العمل به قبل انتهاء سريانها[٢].

٧- التدقيق البرلماني: Parliamentary scrutiny:

عند سنّ التشريعات الخاصة بحالة طوارئ، فإنها تخضع للرقابة البرلمانية وفقاً للآتي:

أ- على الوزير الذي وضع تشريعات طوارئ، أن يقوم وبأسرع وقتٍ ممكن بعرض هذه التشريعات على البرلمان، وفي حال مضي سبعة أيام من تاريخ عرضها على البرلمان دون أن يقرّها، عندئذٍ ينهي سريانها[٣].

ب- فإذا مرر كلٌ من مجلسي البرلمان **قراراً** بأن تشريعات الطوارئ ستتوقف فعاليتها، فإن تشريعات الطوارئ، وبموجب هذا **القرار** سينتهي نفاذها أو سريانها:[٤]

- إما في تلك اللحظة، أي بعد إقراره مباشرةً، وحسب ما هو مقرر فيه.
- أو في اليوم التالي لإقرار هذا القرار، في حال لم يتم تحديد وقت لانتهاء سريانها، أو نفاذها فيه. **هذا في حال تمّ إقرار أحد هذين القرارين - أي قرار**

1 - Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Article (3- 4 -5), Section (23).
2 - Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Section (26).
3- Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Article (1), Section (27).
4 - Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Article (2), Section (27).

عدم سريان أو نفاذ التشريع- من قبل مجلسي البرلمان في وقتٍ واحد. أما في حال إقرار كلّ مجلس في البرلمان على حدا لأحد هذين القرارين في أوقاتٍ مختلفة، عندئذٍ، ينتهي نفاذ سريان تشريعات الطوارئ في بداية اليوم التالي لليوم الذي تمّ إقرار القرار الثاني فيه.

ج- أما إذا قرر كلٌ من مجلسي البرلمان قراراً بأن تشريعات الطوارئ ستكون سارية، مع إضافة تعديل معين، فإن تشريع الطوارئ سيكون سارياً بعد تعديله:[1]

- إما في تلك اللحظة، أي بعد إقراره مباشرةً، وحسب ما هو مقرر فيه.

- أو في اليوم التالي لإقرار هذا القرار، في حال لم يتم تحديد وقت لبداية سريانه أو نفاذه فيه. **هذا في حال تمّ إقرار أحد هذين القرارين- أي قرار سريان أو نفاذ التشريع بعد تعديله- من قبل مجلسي البرلمان في وقتٍ واحد. أما في حال إقرار كلّ مجلس في البرلمان على حدا لأحد هذين القرارين في أوقاتٍ مختلفة، عندئذٍ، يبدأ سريان تشريعات الطوارئ في بداية اليوم التالي لليوم الذي تمّ إقرار القرار الثاني فيه.**

٨- **التدقيق البرلماني (الفضّ أو التأجيل)** Parliamentary scrutiny prorogation and adjournment:

إذا تمَّ إعلان حالة الطوارئ وكان البرلمان معطلاً، أي خارج فترة دورة انعقاده العادية، وبمعنى آخر، أي الفترة التي لا يعمل فيها البرلمان، ويمارس خلالها عطلته السنوية، فإن على الملكة عندئذٍ وفي خلال خمسة أيام من تاريخ إعلان حالة الطوارئ، أن تصدر إعلاناً ملكياً تطلب فيه اجتماع البرلمان في يومٍ محدد، مستندة في ذلك على قانون اجتماع البرلمان لعام ١٧٩٧[2]، "the Meeting of parliament Act 1797".

---

1 - Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Article (3), Section (27).

2 - Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Article (1), Section (28).

أما إذا تمّ الإعلان عن حالة الطوارئ، وكان عندها **مجلس العموم** في حالة فضّ لجلساته، بمعنى آخر، أن مجلس العموم قد انتهت المدة المحددة لدورات انعقاده العادية، أو استنفذ جدول الأعمال الذي دُعي لأجله في دورات انعقاد غير عادية، فإن على (المتحدث)، أي رئيس مجلس العمومSpeaker، أن يقوم بالإجراءات اللازمة لدعوة المجلس للانعقاد، وذلك خلال خمسة أيام من تاريخ إعلان حالة الطوارئ[1].

وفي حال تم الإعلان عن حالة الطوارئ، وكان عندها **مجلس اللوردات** في حالة فضّ لجلساته، بمعنى آخر، أن مجلس اللوردات قد انتهت المدة المحددة لدورات انعقاده العادية، أو استنفذ جدول الأعمال الذي دُعي لأجله في دورات انعقاد غير عادية، فإن على وزير العدل – وهو رئيس مجلس اللوردات – أن يقوم بالإجراءات اللازمة لدعوة المجلس للانعقاد، وذلك خلال خمسة أيام من تاريخ إعلان حالة الطوارئ[2].

وهكذا يمكن القول، إن هذه الصلاحيات التي يمارسها رئيس الدولة في بريطانيا، ما هي في حقيقتها إلا سلطاتٌ أسمية، يمارسها عن طريق الوزارة المسؤولة، لأن التطور التاريخي لبريطانيا أوجد مجموعة من التسويات، من أهمها أن الملك قد قيَّد نفسه بالأخذ برأي الوزير الأول المقدّم إليه، بعد قبول مجلس الوزراء له، ومعاضدته، وبهذا لم يعدّ الملك يبتُّ في شؤون البلاد لوحده، ولم يَعدّ مسؤولاً، إنطلاقاً من مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة؛ وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وبهذا أصبح للملك مركزٌ أدبي كبير، وبعيد كل البعد عن خطر العواصف السياسية، كالعصيان، أو التهديد بالانقلاب، أو العزل، أو النقد، لتتحمل الوزارة مسؤولية ذلك كلّه.

1 - Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Article (2), Section (28).
2 - Civil Contingencies Act 2004 in UK. Part (1), Article (3), Section (28).

المبحث الثاني

مدى مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني البريطاني

تُقرر الدساتير الملكية عدم مسؤولية رئيس الدولة (الملك) على الإطلاق عن أعماله، لأن ذات الملك مصونة لا تُمسّ[١].

ومن الناحية التاريخية نشأ مبدأ عدم مسؤولية الملك عن أعماله من القاعدة الإنجليزية إن الملك لا يخطئ "The King Can not act alone"، وذلك لأن الملك لا يتصرف إلا بناءً على مشورة وزرائه، وهذا يعني أن الأخطاء يجب أن لا تُنسب إلى الملك، ولا حتى توجيه النقد إليه، وإنما للوزارة المسؤولة أمام البرلمان[٢].

وإذا كان الملك غير مسؤول على الإطلاق فهذا يعني أنه لابُدَّ من وجود هيئةٍ تكون هي المسؤولة عما ينجم عن أعماله من آثار، لذلك أصبح وزراء الملك هم المسؤولون عن أعماله، فالملك إذاً غير مسؤول جنائياً، ولا سياسياً، ولا مدنياً، فهو من ناحية غير مسؤول **سياسياً**، وهذا يعني أن الملك غير مسؤول أمام البرلمان عن شؤون الحكم، وليس للبرلمان حق الاقتراع بعدم الثقة به لإرغامه على الاستقالة أسوةً بالوزارة، فطالما أن الملك لا يُباشر أعمال السلطة بنفسه، وإنما عن طريق الوزارة، فإنه غير مسؤول عن هذه الأعمال[٣].

ومن ناحية أخرى، إن الملك غير مسؤول **جنائياً**، وهذا يعني أنه غير مسؤول عن الجرائم المتعلقة بوظيفته، كجريمة الخيانة العظمى، أو الجرائم

---

1 – د. محمود عاطف البنا– مرجع سابق– ص ٢٦٨.

2 – د. عبد الحميد متولي: « القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية ». الإسكندرية – منشأة المعارف – ط٦ – عام ١٩٨٩– ص٣٢٣.

3 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٩٥.

التي يرتكبها خارج وظيفته، كجريمة القتل[1]. ويُفسَّر عدم مسؤولية الملك جنائياً بأن خضوعه لمحاكم البلاد في المسائل الجنائية لا يتفق وطبيعة مركزه السامي[2].

ومن الجدير بالذكر في هذا الخصوص أن حادثة " **دانبي**" هي الأساس في نشوء قاعدة " أن الملك لا يُخطئ" فقد كان دانبي يُعَدُ من أحد وزراء الملك – مستشاري التاج – وعندما اتهمه البرلمان بالخيانة لدخوله مفاوضاتٍ أدت إلى عقد صلحٍ ضارٍ بالبلاد أوضح "**دانبي**" في دفاعه أن دخوله المفاوضات كان بناءً على أوامر ملكية، لكن مجلس العموم لم يأخذ بالحسبان دفاع الوزير "**دانبي**" حيث قرر ما يلي: **إن الملك لا يُخطئ، وما قد يصدر عنه من أعمال تنسحب آثارها على الوزير، فيكون مسؤولاً عنها، حتى ولو كان هذا الوزير لا يملك إلا الخضوع لإرادة الملك**[3].

لكن مجلس اللوردات – بوصفه المختص في محاكمة الوزراء– قد رفض محاكمة " **دانبي**" وعدَّ أن ما ارتكبه هذا الوزير لا يصلُ إلى درجة

---

1 – لقد قيل من قبيل المبالغة، أن الملك إذا قتل أحد وزرائه أمكن اعتبار رئيس الوزراء مسؤولاً، أما إذا قتل رئيس وزرائه فلا مسؤولية على أحد.

2 – من الجدير بالذكر أن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة إذا كان نظام الحكم ملكياً، يختلف عما هو عليه الحال في النظام الجمهوري، فرئيس الجمهورية – في النظام البرلماني – يشترك مع الملك في عدم المسؤولية السياسية فقط إلا أن رئيس الجمهورية في النظام البرلماني يكون مسؤولاً جنائياً ومدنياً على الشكل الآتي:

آ– بالنسبة **للمسؤولية الجنائية:** فإن رئيس الجمهورية بوصفه مواطناً كسائر المواطنين يخضع للمسؤولية الجنائية، وبالتالي تجوز مساءلته جنائياً عن الأفعال التي يرتكبها إذا كانت تُشكل جناية، أو جنحة، ويستوي أن تكون الجريمة قد ارتُكبت أثناء أداء مهمات الوظيفة، أو خارجها.

ب– أما **المسؤولية المدنية:** فيكون رئيس الجمهورية شأنه شأن سائر الأفراد العاديين مسؤولاً مدنياً عن أعماله الشخصية، ويخضع للقوانين العادية في هذا الشأن.

د. محمود عاطف البنا – مرجع سابق– ص ٢٦٨– ٢٦٩.

3 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص١١٧.

اتهامه بالخيانة، فتدخل الملك وأمر بحل مجلس العموم، وأصدر عفواً ملكياً عن "**دانبي**"، إلا أنه وعندما أُنتخِب المجلس الجديد، أعلن بطلان ذلك العفو عن الوزير المتهم، ولم تُجدد محاكمة "**دانبي**" فأودع في السجن لمدة خمس سنوات[1].

إن هذه الحادثة قد أكدت قاعدةً مهمة إلى جوار قاعدة أن الملك لا يُخطئ وهي: **عدم جواز العفو عن الوزير خلال فترة اتهامه أي في الفترة السابقة على محاكمته من قبل مجلس اللوردات**[2].

وهكذا فإن الملك في النظام البرلماني التقليدي "المملكة المتحدة" غير مسؤول عن تصرفاته على وجه الإطلاق، ويتفرع عن مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة عن أعماله نتيجتان مهمتان وهما: انتقال سلطات رئيس الدولة إلى الوزارة، وعدم استطاعة رئيس الدولة العمل منفرداً وسنبين ذلك وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: انتقال سلطات الدولة إلى الوزارة.

المطلب الثاني: عدم إمكان رئيس الدولة العمل بمفرده.

المطلب الأول

انتقال سلطات رئيس الدولة إلى الوزارة

إذا كان رئيس الدولة غير مسؤول فهذا يعني منطقياً أن تنتقل جميع سلطاته التي يمارسها إلى الوزارة، أي أن رئيس الدولة يمارس هذه السلطات بوساطة الوزارة، فلا سلطة بدون مسؤولية، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، والسلطة بلا مسؤولية تُشكل استبداداً محققاً، والمسؤولية بلا سلطة تُشكل ظلماً محققاً[3].

---

1 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص١١٨.

2 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص١٠٨.

3 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق – ص٣٢.

وقد عبَّر الفقهاء الإنجليز عن النتيجة الأولى لمبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة بقولهم إن الملك يسود ولا يحكم " The King reigns , but does not rules"، فرئيس الدولة ليس بمقدوره أن يُملي على البلاد اتجاهات لا توافق عليها الوزارة، لأن موافقة مجلس الوزراء شرطٌ أساسي في كل ما يتعلق بالسياسة العامة للدولة، فضلاً على أن تعيين أعضاء السلطة التنفيذية، وكبار الموظفين، والسفراء، والممثلين الدبلوماسيين، وإعلان الحرب، وعقد المعاهدات، ودعوة البرلمان للانعقاد، وتأجيله وحلّه، واستعمال حق العفو والتصديق على القوانين...، هي حقوق اسمية لرئيس الدولة يُمارسها عن طريق الوزارة المسؤولة أمام البرلمان[1].

المطلب الثاني

عدم إمكان رئيس الدولة العمل بمفرده

إن رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي لا يستطيع العمل منفرداً، وهذا ما استقر عليه العرف السياسي في إنجلترا بأن الملك لا يعمل منفرداً "The King Can not act alone"، وإنما يُمارس جميع صلاحياته بوساطة وزرائِه. كما أن جميع القرارات المتعلقة بشؤون السياسة العامة

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق– ص٩٦. في هذا الخصوص يرى جانبٌ من الفقه ما يلي: إن انتقال السلطة الفعلية إلى الوزراء يجعل السلطات التي تُقرر لرئيس الدولة في الدساتير مجرد حقوق اسمية، بمعنى أنه لا يبت فيها بنفسه، وإنما تتولاها الوزارة المسؤولة ... بيدَ أن القول بأن رئيس الدولة لا يعمل منفرداً لا يعني أنه لا يعمل إطلاقا، فلرئيس الدولة دورٌ أدبي، وتأثيرٌ في شؤون الحكم...، وله أيضاً الحق في النصح، والمشورة، وإذا كان من حق رئيس الدولة أن يتدخل في شؤون الحكم بالمناقشة، وإبداء الرأي، إلا أن كفّة الوزارة هي التي تُرجح عند احتدام الاختلاف. ولذا ليس له في النهاية أن يرفض التوقيع على الأعمال التي تقدمها الوزارة، وليس له وفقاً لمنطق النظام البرلماني وأسسه الحق في إقالة وزارة مؤيدة من الأغلبية البرلمانية، ولا الحق في حل البرلمان حلاً رئاسياً.
د. رأفت فودة – مرجع سابق – ص ٢٢٥.

للدولة، والتي تحمل توقيع رئيس الدولة (الملك) لا تكون مُلزمة إلا إذا كانت مصحوبة بتوقيع رئيس الوزراء، والوزير المختص، وهذا ما يُعرف في الفقه الدستوري الفرنسي بالتوقيع الوزاري المجاور "Contreseing Ministerial". فالوزراء يتحملون مسؤولية تصرفات رئيس الدولة، حتى أنهم قد يتدخلون في صميم حياتهم الشخصية[1].

ولم يقتصر الأمر على ذلك فحسب، بل إن على رئيس الدولة أن يأخذ برأي وزرائه في كل تصرفٍ يريد القيام به، وخير أمثلةٍ على ذلك، برقياته إلى رؤساء الدول الأجنبية، ومقابلاته للسفراء الأجانب، واصطحاب رئيس الوزراء، أو أحد الوزراء في سفرياته ورحلاته، وما يصدر عنه من تصريحات وما يلقيه من خُطَبٍ[2].

وهكذا فإن رئيس الدولة في النظام البرلماني ليس له سلطاتٌ فعلية يمارسها منفرداً وفق إرادته الخاصة نظراً لعدم مسؤوليته، فسلطاته في الحقيقة رمزية أو شرفية يمارسها عن طريق الوزارة المسؤولة أمام البرلمان وعلى الرغم من انعدام دوره الفعلي إلا أن مركزه السامي – وخاصةً إذا كان

---

1 – أصرَّ الملك إدوارد الثامن "Edward VIII" ملك إنجلترا على الزواج من سيدة مطلقة مرتين وهي السيدة سامبسون" Sambson " علماً أن مطلقاها مازالا على قيد الحياة، فضلاً على أن الكنيسة الإنجليزية لم تعترف في هذا الطلاق وقتها، فاعترضت الوزارة التي كان يرأسها رئيس الوزراء ستانلي بالدوين "Stanley Baldwin"، وخَيّرت الملك إدوارد الثامن إما العدول عن فكرة الزواج، أو التنازل عن العرش تحت ذريعة أو حجة " أن هذه السيدة المطلقة مرتين ستصبح ملكة إنجلترا، وإذا كان الملك حراً في اختيار زوجته فإن للشعب البريطاني الحق في اختيار ملكته، ففضل الملك التنازل عن العرش، وكان ذلك في عام ١٩٣٦.

د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص١٣٥.

2 – فإذا أراد الملك في إنجلترا مقابلة وزير دولة أجنبية، أو مقابلة سفير، فإن من واجب وزير الخارجية الحضور أثناء المحادثات التي تحدث أثناء المقابلة، فالوزارة تتدخل في جميع المراسلات الرسمية التي تصدر من الملك.

د. عبد الحميد متولي – الوسيط في القانون الدستوري – مرجع سابق – ص٢٥٦.

ملكاً – يُكسبه دوراً كبير النفع لأنه يعمل على إيجاد التوازن بين سلطات الدولة، وأحزابها، بتوجيه كلٍ منها نحو الطريق الصحيح الذي رسمه الدستور لما فيه خير البلاد، واستقرارها، لذا فهو بمنزلة الحكم الرياضي العادل المستقل بين الوزارة والبرلمان، دون ميلٍ أو تحيُّز إلى أي منهما[1].

---

1 – وفي خصوص الحديث عن دور رئيس الدولة في النظام البرلماني يمكن القول إن الفقه الدستوري قد أختلف حول ذلك، فهناك **فريقٌ** يرى أن لرئيس الدولة دورٌ أدبي محض يقتصر على توجيه النصح، والإرشاد، فيما يتعلق بشؤون الدولة دون أن يكون له أي سلطةٍ فعلية في ممارسة شؤون الحكم، فهو غير مسؤول وإنما المسؤولية تقع على عاتق الوزارة أمام البرلمان، وحيث توجد المسؤولية توجد السلطة، ومن غير المنطقي أن تتحمل الوزارة مسؤولية التصرفات التي يقوم بها رئيس الدولة في حال ممارسته لشؤون الحكم التنفيذية. **وفريق آخر** يرى بأنه لا يوجد تعارضٌ في اشتراك رئيس الدولة مع الوزارة في مباشرة شؤون الحكم بشرط أن تكون هناك وزارة مؤيدة من قبل الأغلبية البرلمانية، وأن تكون هذه الوزارة مُستعدة لتحمل مسؤولية تدخله في شؤون الحكم، وأن يُحاط تدخله – أي لرئيس الدولة – بالسرية والكتمان دون أن تسمح الوزارة بأن تكون أعماله موضع مناقشة أمام البرلمان، وأمام الرأي العام، بحيث تظهر هذه الأعمال وكأنها من صنع الوزارة. **وفريق ثالث** نقد كلاً من الرأيين السابقين، حيث يرى أنه لا يمكن التسليم بالدور السلبي أو الأدبي المحض لرئيس الدولة في شؤون الحكم، لأنه يتمتع بممارسة بعض الاختصاصات التنفيذية، مثل تعيين رئيس الوزراء، وإقالة الوزارة، وحق الاعتراض على القوانين، وحق إصدارها...، كما لا يمكن التسليم بالرأي الثاني لأنه من الغريب أن تقبل وزارة تدخل رئيس الدولة في الحكم وأن تتحمل هي مسؤولية أعماله، اللهم إلا إذا كان ذلك بغية إرضاء رئيس الدولة كثمن لبقاء الوزارة. وفي هذا تقوية لدور رئيس الدولة داخل السلطة التنفيذية، ومن شأنه أن يؤدي إلى الاقتراب من النظام الرئاسي.

د. محمد نصر مهنا – مرجع سابق – ص٣٢٤-٣٢٥.

- www.alsabah.com/paper.php?source=akbar&mlf=interpage=49449.

الفصل الثاني

الحكومة (الوزارة)

The Government "The Ministry"

انبثقت الجذور التاريخية للحكومة عن المجلس الخاص بالملك، فهذا الأخير كان يحيط نفسه بعددٍ من المستشارين الخاصين، وبصورة تدريجية انقسم هذا المجلس في القرن الرابع عشر إلى قسمين، الأول سُمّي بالمجلس العادي وقد اختص بالمسائل القضائية. أما الثاني فقد حافظ على اسم المجلس الخاص، وانبثق عنه عدة لجانٍ كان من أبرزها لجنة الدولة "Committee of the State"، والتي اختصت بمناقشة المواضيع المهمة والأساسية حتى استقلت في قراراتها عن الملك، وأصبحت عبارة عن فريق عملٍ مسؤول أمام البرلمان، عُرِفَ بعد ذلك باسم الحكومة "الوزارة"[1].

فالوزارة هي جزءٌ من السلطة التشريعية ممثلةً بمجلس العموم، حيث يشغل الوزير الأول وأعضاءٌ آخرون من الوزارة المناصب الأعلى في السلطة التنفيذية، كما أنهم أعضاءٌ في البرلمان يحق لهم التحدث والتصويت في المسائل التي يتم النظر فيها، والمقدمة من مجلسهم. وهذه الوزارة لا يتم اختيار أعضائها بشكلٍ منفصل ومستقل عن السلطة التشريعية، فالوزير الأول، وغالبية وزراء الوزارة، يتم اختيارهم في انتخاباتٍ برلمانية ليكونوا أعضاءً في مجلس العموم، وفي الواقع فإن مجلس العموم يختار الوزير الأول، ومعظم أعضاء الوزارة، من أعضائه، ويختار قلّةً من أعضاء الوزارة من مجلس اللوردات[2].

إن ملامح الحكومة تُحدد بخط سلطةٍ سياسةٍ واحد لا انقطاع فيه "Unbroken Line of political Authority"، يبدأ بالناخبين مروراً بالسلطة التشريعية، ووصولاً إلى السلطة التنفيذية. وخطٍ واحد من المسؤولية

---

1 – د. غسان بدر الدين. د.علي عواضة – مرجع سابق – ص ٢٥٩؛ د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد – مرجع سابق – ص ٢٣٠.

2 - Almon Leroy way , Jr ; The American System of Government politics & Government in the U.S.A, part three, British & American Constitutional Democracy, (CYBERLAND UNIVERSITY Of NORTH AMERICA), p.1,2

السياسية يبدأ من السلطة التنفيذية، مروراً بالسلطة التشريعية، ووصولاً إلى هيئة الناخبين[١].

وتُشَكّل الوزارات الحكومية ووكالاتها التنفيذية، الهيئات الرئيسية المسؤولة عن وضع سياسة الحكومة حيَّز التنفيذ، بعد أن يكون البرلمان قد أقرَّ التشريعات الضرورية بشأنها، ولتقديم النصح للوزراء الذين على رأس كل وزارة منها[٢].

فالحكومة في بريطانيا لها تركيبٌ معقد، فمثلاً إن عمل وزارة الدفاع يغطي بريطانيا كلها، أما وزارة العمل فإن عملها يشمل انجلترا، وويلز، واسكتلندا، بدون ايرلندا الشمالية. فضلاً عن وجود وزارات أخرى محددة كوزارة البيئة، والتي يقتصر عملها على انجلترا فقط. كما توجد وزاراتٌ تهتم بمواضيع محددة، وتسعى لتحقيق أهدافٍ معينة، إلا أنها غير موجودة في البلاد الأخرى، مثل وزارة شؤون المستعمرات في انجلترا[٣]، ووزارة علاقات الكومنولث[٤].

وقبل حديثنا عن الوزارة في النظام البريطاني، تجدر الإشارة إلى أن هذه الوزارة (الحكومة) هي هيئة كثيرة العدد، يصل عدد أعضائها إلى مائة

---

1 – Almon Leroy way , Jr ; The American System of Government politics & Government in the U.S.A, part three, British & American Constitutional Democracy, op.cit.,p.2.

2 – تهدف الوكالات التنفيذية إلى تعزيز أداء وجودة الخدمة المقدمة إلى عامة الشعب، وللعملاء داخل الحكومة، ويترأس كل منها مدراء تنفيذيون، يكون كل منهم مسؤولاً عن أداء منظمته، أو وكالته. وقد بلغ مجموع هذه الوكالات، أو المنظمات عام ١٩٩٢ (٧٥) منظمة أو وكالة تنفيذية. نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص ٢٢،٢٦.

3 – إن هذه الوزارة تشرف على البلاد التي لا تتمتع بالحكم الذاتي، والبلاد المستَعمرة التي كانت تحتلها إنجلترا.

4 – إن هذه الوزارة تقوم بتنظيم العلاقة فيما بين البلاد التي كانت تحتلها إنجلترا، ثم استقلت عنها، وتمتعت بالحكم الذاتي الكامل، مثل الهند وكندا ونيوزيلندا.
نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص٢٢.

وزير، ونائب وزير ووزير دولة، لكن الحكومة الفعلية تتشكل من مجموعة أصغر تتألف ما بين (١٥-٢٥) وزيراً، ويطلق عليها اسم مجلس الوزراء، أو الـ" Cabinet ". وهذا المجلس هو الذي يدير العمل التنفيذي والسياسة العليا للدولة. وفي أوقات الأزمات، أو لدى الحاجة إلى البت في القضايا أو المسائل السرّية والحساسة، فإن هناك مجموعة من الوزراء ما بين (٥-٨) وزراء يوكل إليهم البتُّ في القضايا الكبرى، وتتكون عادة من رئيس الوزراء، ووزراء الخارجية، والدفاع، والداخلية، والمالية[١].

وبناءً عليه سنتناول الحديث في هذا الفصل عن الحكومة (الوزارة) في بريطانيا من خلال التقسيم الآتي:

المبحث الأول: الوزير الأول.

المبحث الثاني: الوزراء.

المبحث الثالث: نظام مجلس الوزراء.

المبحث الرابع: المسؤولية السياسية الوزارية.

المبحث الخامس: المجلس الخاص.

---

1 – د. إبراهيم أبو خزام – مرجع سابق – ص ٣٠٩.

المبحث الأول

الوزير الأول

The prime Minister

وفقاً للدستور البريطاني إن رئيس الوزراء (الوزير الأول) هو الزعيم المُعترف به من قبل حزب الأغلبية في مجلس العموم، فهو رأس الحكومة، والزعيم السياسي الفعّال في البلاد، والعامل الفصل في تحديد شكل السياسات العامة، والإشراف المباشر على سياسة الوزارات، وتطبيقها[1].

أما بالنسبة للزعماء الآخرين من حزب الأغلبية، فهم أعضاء في الوزارة، ولا يبقى الوزير الأول، وأعضاء وزارته في مناصبهم، إلا طالما يحافظون على ثقة الأغلبية في مجلس العموم ودعمها. وفي حال خسرت الوزارة تصويتاً بالثقة في هذا المجلس، عندئذٍ، إما أن يقدم أعضاء الوزارة استقالتهم من الوزارة بشكل جماعي، ويظلّون أعضاء في البرلمان. أو أن ينصح الوزير الأول الملك بحل البرلمان، وإقامة انتخابات عامة، لأن قدرة استمرارية الوزارة مبنيةٌ بشكلٍ كامل على الدعم المستمر من أغلبية مجلس العموم[2].

وبناءً عليه سنتناول الحديث عن دور الوزير الأول في الحياة السياسية البريطانية وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: طبيعة مركز الوزير الأول.

المطلب الثاني: طريقة الاختيار.

---

1 - Almon Leroy way , Jr ; The American System of Government politics & Government in the U.S.A, part three, British & American Constitutional Democracy, op.cit.,p.2.

2 - Almon Leroy way , Jr ; The American System of Government politics & Government in the U.S.A, part three, British & American Constitutional Democracy, op.cit.,p.3.

المطلب الثالث: الاستقالة أو العزل.

المطلب الرابع: الوظائف و السلطات.

المطلب الأول

طبيعة مركز الوزير الأول

The nature of The prime minister office

إن رئيس الوزراء هو الشخص الأكثر أهميةً في السياسة البريطانية، وهو من يُعين وزرائه ويتخذ القرارات الهامة في القضايا الأساسية سواء كان ذلك استفتاءً عاماً في قضية معينة، كاليورو، أو انضمام بريطانيا إلى هجوم أمريكي محتمل على العراق، فهو يقود سياسات حزبه، وهو على الأغلب يتحمل نتائج تلك السياسات أثناء الانتخابات[1].

هناك من يعتقد أن شخصية رئيس الوزراء قد أصبحت توازي سياسة الحزب في أهميتها، ففي عام ٢٠٠١ تحدى وليام هيغ "William Hauge" زعيم المحافظين، توني بلير "Tony Blair"، وهذا الأخير كان ينظر إلى وليام هيغ بأنه رجل دولة وواثق من نفسه، بينما وليام هيغ كان ينظر إلى بلير بأنه لطيف وعديم الخبرة وخارج عن نطاق إمكانياته. واستمرت مسألة

---

1 – والجدير بالذكر إن منصب الوزير الأول قد تطور بوصفه مركزاً مهماً على الصعيد السياسي، حيث يُعدّ روبرت والبول "Robert Walpole" أول من تولى منصب الوزير الأول في الفترة التي كان متولياً خلالها وزارة المالية منذ عام ١٧٢١ ولغاية ١٧٤٢. ولقد حقق هذا المركز وجوداً مهماً لمجرد مجيء النظام الحزبي الحديث، وخلال التاريخ الطويل لهذا المركز جرت العادة أن وظيفة الوزير الأول يتم توليها من قبل وزير المالية، فهذا السير بلفور"AJ Balfour" وزير مالية ورئيس مجلس عموم. إلا أن لهذه العادة بعض الاستثناءات فقد كان رامسي ماكدونالد "Ramsey Macdonald" الوزير الأول، وسكرتير الدولة للشؤون الخارجية في أول حكومة عمالية عام ١٩٢٤.

-Bradley, A.W & Ewing, Keith; wade and Bradley constitutional and administrative Law (London, Longman , Eleventh Edition ,1993). pp.276-277.

شخصية رئيس الوزراء حتى عام ٢٠٠٢، فرئيس الوزراء هو عضوٌ فعّال في البرلمان، وهو الأكثر كفاءة، وهو الأول بين الأنداد، وهو حجر أساس قوة الوزارة، والشمس الذي تدور حوله الكواكب[١].

تقليدياً إن الوزير الأول يجيب على أسئلة مجلس العموم مرةً كل أسبوع، وذلك أثناء مساءلته، إلا أن هناك تغيرات أخيرة قد حدثت وذلك بأن توضع الأسئلة أمام رئيس الوزراء لتكون معروفة من قبله قبل أن تُسبب قلقاً في الجلسات، فالوزارة يجب أن تعمل مع الشخص الذي اختارها لتشغل المواقع المهمة في السياسة البريطانية، وأولئك الذين لا يستطيعون القيام بذلك سيدفعون الثمن السياسي[٢].

المطلب الثاني

طريقة الاختيار

Selection method

إن رئيس الوزراء هو رئيس الحكومة "Head of Government"، حيث يتم اختياره من أعضاء مجلس العموم، وهو عادةً زعيم الأغلبية

---

1 - The prime Minister and British Politics, August 2002, Available at: www.malito:ctrueman@sackville.w-sussex.sch.uk

2 - لقد قام رئيس الوزراء البريطاني السابق " توني بلير" بتعيين روبن كوك "Robin Cook " في منصب زعيم مجلس العموم بعد قيامه بمغامرات فاشلة في منصب سكرتير الدولة للشؤون الخارجية "Foreign Secretary " وبالأخص في منطقة الشرق الأوسط "Middle East "، ثم اختار بلير جاك سترو "Jack Straw " الذي كان وزيراً للداخلية "Home Secretary " ليحلّ محل روبن كوك في وزارة الخارجية. وقد أدعت السيدة ماو مولان "Mo Mowlan " التي خدمت تحت قيادة بلير وزيرة دولة لشمال ايرلندا "Northern Ireland Secretary" بأن الاجتماعات الوزارية كانت تقع تحت هيمنة الوزير الأول، وإن أعضاء الوزارة كانوا موجودين للموافقة فقط على طروحاته فحسب، لدرجة أن أحد أعضاء وزارة بلير قد طرح قائلاً: إن كان هذا ما يريده توني فعلينا أن نصوت معه.

- The prime Minister and British Politics, August 2002, Available at: www.malito:ctrueman@sackville.w-sussex.sch.uk.

البرلمانية، وهو الذي يُكَلف من قبل الملكة بتشكيل الحكومة بناءً على قدرته في قيادة أغلبية أعضاء هذا المجلس[١].

عند حل البرلمان سواءً كان ذلك نتيجة انتهاء ولايته " الخمس سنوات"، أو بناءً على قرارٍ أصدرته الملكة وفقاً لتوصية رئيس الوزراء، تجري انتخابات عامة يُنتخب فيها أعضاء مجلس العموم وفق نظام الأغلبية البسيطة "Simple majority System"، حيث يقوم رئيس الوزراء باتخاذ القرار في تحديد زمن إجراء الانتخابات العامة، وقد تختلف أسباب هذه الانتخابات، ولكنها بشكلٍ عام تنشأ عن رغبة الحكومة في الاستمرار في قيادة الأغلبية، أو السعي إلى زيادتها في مجلس العموم لمدة خمس سنواتٍ جديدة[٢]. مع العلم أن أحزاب الأقلية تستطيع في بعض الأوقات التأثير في الاختيار[٣].

المطلب الثالث

الاستقالة أو العزل

Removal or Resignation

يجب على الوزير الأول الاستقالة إذا تم التصويت بعدم الثقة من قبل مجلس العموم إضافة إلى ذلك، إذا فشلت الحكومة في الحصول على مصادقة

1-WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country, op. cit., p.5.

2 – من الجدير بالذكر إن التصويت في الانتخابات العامة ليس إلزامياً والمواطنين الذين هم بعمر أقل من (١٨) سنة ليسوا مؤهلين لكي يسجلوا كناخبين، كما أن الوزير الأول يؤدي مهماته في ولاية أقصاها خمس سنوات ويمكن أن يُعاد تعيينه لمرة ثانية.

- UK. House of Common; Information Note, The selection of Head of state, op. cit., pp.13- 14.

3 – في عام ١٩٨٧ أعلن دافيد ستيل " David Steel" الناطق باسم اتحاد الحزبين الليبرالي والاجتماعي الديمقراطي "Liberal party and the Social Democratic" party أن العمل في ظل حكومة ائتلافية تقودها تاتشر" Tatcher"، هو أمرٌ غير مقبول، مما أدى إلى قيام حكومةٍ ائتلافية تحت قيادة ميجر" Major".

- WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country, op. cit., p.5.

المجلس على أحد مشاريع القوانين المهمة المتعلقة بالمسائل المالية "Finance Bills"، فإن ذلك سيكون عاملاً كبيراً في التصويت بعدم الثقة، ولابُد من الإشارة إلى أن رؤساء الوزارات منذ عام ١٩٤٥ يفقدون مناصبهم بأحد الطرق الثلاث:[١]

أولاً– هزيمةٌ في انتخاباتٍ عامة.

ثانياً – تقاعدٌ ناتج عن خليط من الخيار الشخصي، والصحة المتدهورة، والضغط الحزبي.

ثالثاً– فقدان رئيس الوزراء لتأييد حزبه البرلماني.

المطلب الرابع

الوظائف والسلطات

Functions and Powers

تطورت في السنوات الأخيرة سلطات الوزير الأول ضمن هيكل السياسة البريطانية، حتى إن بعض المحللين السياسيين قد بَشروا الآن أن بريطانيا لديها رئيس وزراء بدلاً من حكومة وزارية. إلا أنه ليس هناك نصوص قانونية تحكم وظائف سلطات رئيس الوزراء، فبشكلٍ عرفي يمكن القول إنه يتمتع بالصلاحيات الآتية:[٢]

1- WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country, op. cit.,p.5.

2- WONG, Elyssa ; Systems of Government in some foreign country, op. cit., p.6.

– the powers of the prime Minister, August 2002. Available at: www.malito:ctrueman@sackville.w-sussex.sch.uk.

- UK. House of Common ; Information Note, The Selection of Head of state, op. cit., p.13.

-Bradley & Ewing; Constitutional and administrative law ., op. cit., pp.276–279.

أولاً – يختار الوزير الأول أعضاء الوزارة بناء على قدراتهم، وإخلاصهم الواضح للحزب، وولائهم له، كما يستطيع أيضاً عزل الوزراء بدون موافقةٍ حزبية أو برلمانية، فاختيار الوزير الأول للوزراء مقيدٌ بضرورة أن يكونوا أعضاء في البرلمان، وهذا جعل رئيس الوزراء مصدراً للقوة في تبني أولئك الذين يتمنوا بلوغ أو الاحتفاظ بالمناصب العليا، وعلاوةً على قدرته في التأثير في تعيينات أعضاء مجلس اللوردات، وهذا يسمح له جلب أي شخصٍ يريده لمجلس الوزراء[١].

إن أعضاء الوزارة الذين يتم اختيارهم للمنصب الوزاري سيتوقع منهم أن يكونوا موالين بشكلٍ كامل لرئيس الوزارة الذين قلدهم هذا المنصب،[٢] وعبّرَ البعض بأن الوزير الأول بهذه الطريقة يحيط نفسه بأناسٍ لا يستطيعون رفض طلباته، وهم أولئك الوزراء الذين ببساطة يكتفون بتقبل رغبات رئيس الوزراء، ونادراً ما يتدخلون في النقاشات المهمة التي تُطرح أثناء اجتماعات الوزارة. فإذا أراد سياسي إحراز تقدم من المقعد الخلفي "البرلمان" إلى الوزارة، فإن عليه أن يُثير إعجاب زعيم الحزب، وهو إما أن يكون رئيساً للوزارة، أو زعيماً للمعارضة[٣].

---

1 – مثال على ذلك عندما أحضر رئيس الوزراء البريطاني السابق "انتوني بلير" مدير مكتبه ديري إيرفن "Derry Irvine " ليكون وزيراً للعدل "Lord chancellor ".

2– تجدر الإشارة إلى أن أي موقع وزاري يجلب معه بعض الامتيازات مثل: سيارة مع سائق، بيت حكومي وسط لندن، منتجع لقضاء عطلة نهاية الأسبوع، فرصة أكبر للسفر إلى ما وراء البحار " Overseas"، راتب أعلى بكثير... .

3 – حتى ما مولان "Mo Mowlam " وزيرة الدولة لشمال ايرلندا السابقة قد أدعت بأن اجتماعات الوزارة التي حضرتها والتي يضع برنامجها الوزير الأول لم تكن أكثر من جلساتٍ لدعم آراء توني بلير، فضلاً على أن جدول الأعمال يتم إعداده من قبل الوزير الأول، وهذا الأخير لا يتحمل أي مسؤولية إدارية، فمن الناحية النظرية فإن الوزير الأول يملك الكثير من الوقت يقضيه في ضمان سيطرته على حزبه.

وعلى الرغم من أن الوزير الأول يستطيع عـزل الـوزراء، إلا أن استعماله المفرط لهذه الصلاحية قد يُعطي العامة انطباعاً في وجود انقـسام داخل الحكومة، وهذا يمكن أن يُزعزع الثقة العامة في قدرة رئيس الـوزراء على تشكيل حكومة موحدة، وعلاوةً على ذلك إن هيمنة الوزير الأول علـى التعيينات قد تكون محدودة، فمن الممكن أن يُقيد بهذه التعيينات وذلك لحاجة المحافظة على وحدة الحزب، لأن الوزير الأول المتعقّل يسعى دائمـاً إلـى اختيار حكومةٍ تحفظ التوازن بين العناصر المختلفة فـي الحـزب الواحـد، وتتفادى التنافس والغيرة بين أولئك الذين تم استثناؤهم.

ثانياً – تعمل الملكة بنصيحة الوزير الأول، فهذه السلطة ذو شأن مهم حيـث يستطيع الوزير الأول أن يلتمس من الملكة حل البرلمان، وإن نهاية الوزارة يكون بتقديم استقالته، مما قد يجبر مجلس الوزراء على تقديم الدعم له.

ثالثاً – يتحكم الوزير الأول في عملية تعيين أعضاء اللجان الوزارية وعزلهم "Cabinet Committees"، ويستطيع أيضاً تعيـين أعضاء هـذه اللجـان سراً.

رابعاً– لا يُعيّن رئيس الوزراء أعضاء وزارته فقط بل يشرف في مكانٍ آخر على تعيين الوزراء الصغار "Junior ministers "، هؤلاء الوزراء يكون تعيينهم أبعد من أن يكون سياسياً فقط، فهم يثيرون إعجاب رئيس الـوزراء. ويُعيِّن أيضاً الموظفون الحكوميـون الكبـار "Senior civil servant's"، والأساقفة "bishops"،[1] والقضاة "Judges"، وإن مثل هذه القـوة تـسمح

---

1 – تجدر الإشارة إلى أن التغيير الطفيف في ذلك، هو تعيين رئيس الأساقفة المُعـيَّن بواسـطة كنيسة كـانتبريري"Canterbury" ، فـرئيس الأسـاقفة الحـالي لـويلز" Wale " د. روان ويليامز "Dr. Rowan Williams"، الذي أوضح بأنه لا يدعم أي تدخل بريطاني في الهجـوم على العراق ما لم يكن مدعوماً من الأمم المتحدة "United Nation"، بينما يعتقد البعض الآخر أن "توني بلير" يدعم الولايات المتحدة الأمريكية "United States of America" في هجومها على دول محور الشر " axis- of evil".

لرئيس الوزراء بتعيين الأشخاص في مثل هذه المراكز عندما يتأكد بأنهم سوف يؤيدون سياسته ولن يعارضوا سلطته الحالية.

خامساً- إن الوظيفة الأخرى للوزير الأول في بريطانيا هي تمثيل البلاد في الخارج، وعلى الرغم من أن الملكة هي رئيسة الدولة في بريطانيا، لكن الوزير الأول هو الممثل الحقيقي لبريطانيا في الخارج، حتى إن أجهزة الإعلام تتعقب بشدة الزيارات الخارجية التي يقوم بها.

سادساً- يسيطر الوزير الأول أيضاً على "مكتب مجلس الوزراء Cabinet" "office، وهذا الأخير يترأسه سكرتير مجلس الوزراء، والذي هو أيضاً رئيساً للخدمة المدنية، والذي عليه أن يعمل بشكلٍ مباشر مع الوزير الأول. وبما أن المناصب الكبيرة ضمن الخدمة المدنية معيّنة من قبل الوزير الأول، فإنه من المرجح أن أولئك الذين يطمحون لأن يكونوا موظفين مدنيين كبار لن يفعلوا ما قد يُسيء إلى علاقتهم مع الوزير الأول[1].

---

1 – وفي معرض حديثنا عن الوزير الأول تجدر الإشارة إلى أن رئيس الوزراء لديه "مكتبٌ خاص"، وفيه نجد موظفو الخدمة المدنية " civil servants "، ومستشارين سياسيين Political" "advisors، ومؤيدو الأحزاب السياسية في اتحادات الأعمال والتجار party political" "supporters from business trade unions"، وخبراء الدعاية السياسية "spin doctors" ومن الصعب معرفة أو تقدير مدى تأثير أولئك على رئيس الوزراء، حتى قال البعض: إن الرئيس الحالي للاتصالات في شارع "داوننغ ستريت "، وهو السير آلاستير كامبل "Alastair Campbell"، لديه اتصالٌ مباشر برئيس الوزراء يتجاوز الحدود المتعارف عليها. وهذه المجموعات الصغيرة تشبه إلى حدٍ كبير مجموعات أو جماعات الضغط pressure " "groups التي يتعاطف معها الوزير الأول، والتي بدورها تمارس بعض الهيمنة التي من شأنها أن تساعدهم في القضايا السياسية، وذلك يؤدي بدوره إلى تجاوز دور الوزارة. وهناك بعض الأمثلة للأحداث الأخيرة حيث القرارات المهمة كانت قد صُنِعَت من قبل مجموعةٍ صغيرةٍ من الناس، كالنزاع المتعلق بجزر الفوكلاند "Falklands " عام ١٩٨٢حين قامت السيدة مارغريت تاتشر" Margaret Tatcher" بتجميد الوزارة، واستبدالها بوزارة حرب، وكذلك صدور قرار يسمح بإعلانات التبغ "Tobacco advertising " خلال سباقات الفورمولا ون Formula" "one من قبل بلير.

سابعاً – يتحكم الوزير الأول ويدير آلية عمل الحكومة، فهو يُقرر المهمات في الدولة، وطريقة سيرها في الدوائر العامة، وأي الإدارات يجب أن تُحدث، أو تُلغى، ففي عام ١٩٨١ قامت تاتشر بإلغاء دائرة الخدمة المدنية، وتوزيع مهماتها على المكاتب الخاصة. والوزير الأول قد يتدخل في حل النزاعات بشكلٍ شخصي إن كانت مسائل مهمة، أو مواضيع مستعجلة، كما له أيضاً أن يفوّض سلطته دون اجتماعه مع المجلس.

ثامناً – وأخيراً يتولى الوزير الأول تعيين عددٍ من المناصب في الخدمة المدنية، مثل المفوض السامي في الجمعية العمومية لكنيسة اسكتلندا، وشاعر البلاط، وعريف قلعة لندن، وبعض المناصب الجامعية، بالإضافة إلى عدد من التعيينات في الهيئات أو المؤسسات العامة، مثل هيئة الإذاعة البريطانية "بي بي سي"، وعدد من المناصب الملكية، والقانونية، كما يقدم الوزير الأول التوصيات بشأن منح العديد من الرتب، والامتيازات الشرفية.

وهكذا فإن رئيس الوزراء يتمتع بصلاحياتٍ واسعة ومهمة، فهو رئيس الحكومة، وزعيم حزبه في مجلس العموم، والناطق الرئيسي للحكومة، والذي يقود سياسة الحكومة، ويمثل البلاد في الخارج، ويُحدد تاريخ الانتخابات العامة لانتخاب مجلس العموم، ويحدد جدول أعمال التشريعات الحكومية في هذا المجلس، ويمارس سلطاتٍ واسعة في التعيينات في الخدمة المدنية، والكنيسة، والسلطة القضائية، وله سلطة دمج، أو تقسيم، الدوائر الحكومية، ويملك الحق في اختيار وزرائه، وعزلهم إذا استدعى الأمر ذلك. فضلاً عن دوره في إعداد جدول اجتماعات الوزارة التي يترأسها[١].

إن هذه السلطات كلّها جعلت البعض يقول: "**إن حكومة الوزارة في بريطانيا تحوّلت إلى حكومة الوزير الأول، وتأكيداً لذلك فقد وصف النائب**

1 -The prime Minister and British Politics, August 2002, Available at: www.malito:ctrueman@sackville.w-sussex.sch.uk.

العمالي ريتشارد كروسمان "Richard Crossman" بأن دور الـــوزير الأول مازال يتخذ الطابع الرئاسي أكثر فأكثر، وهذا هو النقد المستمر الثابت لحكومة " توني بلير" السابقة، والتي قَبِلت اســتبعاد الإجمـــاع الحكـــومي، واستبداله بأسلوب القيادة المعتمدة على رئيس الوزراء، حيث يكون لـــدى رجلٍ واحد سلطات واسعة في اتخاذ القرار"[1].

1 -The prime Minister and British Politics, August 2002, Available at: www.malito:ctrueman@sackville.w-sussex.sch.uk.

المبحث الثاني

الوزراء

The Ministry

لدى اختيار رئيس الوزراء، وصدور قرار تعيينه من قبل رئيس الدولة، يبدأ الوزير الأول باختيار زملائه، وهم عادةً من أبرز الشخصيات اللامعة في حزبه. وهذا يُعدُّ أول عملٍ من الأعمال التي يبدأ بها رئيس مجلس الوزراء. وبعد تعيين الوزراء ومباشرتهم لمهامهم المنوطة بهم، فإن على رئيس المجلس القيام بعملية التنسيق فيما بينهم، لكي ينصرف إلى إدارة الوزارة من خلال متابعة الوزراء في أعمالهم، وحصوله على المعلومات موضع الدراسة والمناقشة[1].

وبناءً عليه سندرس في هذا المبحث الوزراء في بريطانيا من خلال التقسيم الآتي:

المطلب الأول: الأصول التاريخية لمنصب الوزير.

المطلب الثاني: اختيار الوزراء.

المطلب الثالث: تصنيف وزراء التاج.

المطلب الرابع: صلاحيات الوزراء.

المطلب الأول

الأصول التاريخية لمنصب الوزير

Ministerial offices The backround

إن لبعض الوزارات تاريخٌ يمتد بعيداً قبل منصب رئيس الوزراء، بينما ظهرت وزارات أخرى منذ فترات أقرب، فمنصب وزير العدل – مثلاً– يعود تاريخه إلى عهد إدوارد المعترف " Edward The"

1– د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص٤٩.

Confessor، حيث كان لهذا المنصب أهمية سياسية، وقضائية، كبيرة، حافظ عليها لعدة قرون ما بعد الغزو النورماندي "Norman Conquest"، إضافة إلى منصب وزير العدل، هناك منصب عضو المجلس الخاص حامل الختم "Lord Privy Seal"، والذي يعود تاريخه إلى القرن الرابع عشر، وغالباً ما شَغله كبار رجالات الدولة، لكن الواجبات التاريخية فيما يخص هذا المنصب قد تم إلغاؤها عام ١٨٨٤، حيث لم يزل هذا المنصب موجوداً لكنه لا يحمل أية مسؤوليات(١).

أما منصب كبير لوردات المجلس "Lord President of the Council" فقد ظهر عام ١٤٩٧، واكتسب أهميته خلال فترة حكم آل ستيوارت " The Stuart's"، ولا ننسى منصب وزير الدولة "Secretary of State"، والذي يكاد أن يُماثل هذه المناصب في القدم، حيث اكتسب أهميته السياسية في عهد التيودور "The Tudor"، ثم أصبح يُعرف أنه الوسيلة المستخدمة للتواصل بين المواطنين والملك، ومنذ القرن السابع عشر أصبح من المعتاد أن يُعين إما وزيران أو ثلاثة وزراء للدولة، حيث كان يتم تقسيم مسؤوليات الداخل والخارج بينهم(٢).

وفي عام ١٧٨٢ ظهر تقسيمٌ مختلف للمسؤوليات حيث أصبح أحد الوزراء مسؤولاً عن الأمور الداخلية والمسائل التي تخصّ المستعمرات، بينما أصبح الآخر مسؤولاً عن الشؤون الخارجية، الأمر الذي أدى إلى إيجاد وزارتي الداخلية والخارجية "Home and Foreign Secretary"، وفي عام ١٧٩٤ عُين وزير الدولة للشؤون الحربية "Secretary of State for war"، ومنذ ذلك الحين أصبح من المعتاد إيجاد منصب وزير دولة مختص بشأنٍ محدد(٣).

---

1 - Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p.285.
2 - Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p.285.
3 – ومثال ذلك، وزير الدولة المختص بشؤون المستعمرات، أو بشؤون الهند، أو اسكتلندا "Secretary of State for colonies or India or Scotland"، وقد أُنشأت هذه المناصب وتمَّ إلغاؤها حسب الحاجة. =

أما في عام ١٩٩٣، كان عدد وزراء الدولة (١٤) وزيـراً ترأسـوا جميع الإدارات الكبرى تقريباً، ومن المعتاد حين يُناط إلى سـكرتير الدولـة سلطات معينة أن يصدر إعلانٌ يُسمى بموجبه وزير دولة فيما يخص شـأناً محدداً، مع أن هذا الإجراء هو إجراءٌ صوري، لأن اللقب بحدِّ ذاته واضـح من خلال سياق المهمات الجديدة التي تُناط إليه. فواجبات وزراء الدولة يمكن أن تتقاطع في نواحٍ عدة أما في الواقع فإن كُلاً منهـا يحـدّد مـن فعالياتـه ومسؤولياته، ويلتزم بواجباته حرفيا[١].

المطلب الثاني

اختيار الوزراء

Selection of the Ministers

يترأس كل وزير وزارةً واحدة، ويمكن أن يترأس الوزير أكثر مـن وزارته، أو أن يترأس رئيس الوزراء وزارةً أخرى إضـافة إلـى رئاسـته لوزارته. أما في إنكلترا فقد جرت العادة – وإن لم تكن ملزمة – أن يتفـرغ رئيس الوزراء للأعمال والمهمات المتعلقـة بمجلـس الـوزراء، لأن هـذه الأعمال ستشغل جميع أوقاته، ولاسيما أنه يتولى الإشراف علـى الـسياسة العامة للحكومة، فضلاً عن أن العمل الوزاري يتطلب تفرغاً تاماً لمتطلباته، ولن يستطيع رئيس الوزراء أن يجمع بين كل من المهمتين، لأن كُلاً منهـا يتضمن مهمات جسام تُلقى على من يتولاها[٢].

=Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p.286.

1 – والجدير بالذكر إلى أن لرئيس الوزراء الحق في منح منصب السكرتير الأول "The First Secretary" لأحد وزراء الدولة، وهذه التسمية توضح أن وزير الدولة بإمكانه أن ينـوب عـن رئيس الوزراء في غيابه.

Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p.286.

2 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص٤٩.

في إنكلترا، يُعَين الوزراء من قبل الوزير الأول، وهم يؤدون وظائف مهمة ومتنوعة، ويُعدّون آلة حركة الحكومة لأنهم مسؤولون عن إدارة دوائرهم، وتعيين وطرد موظفيهم وتوجيه الأموال العامة الموضوعة لتنظيم خدمات الأقسام[١].

حيث يُعيّن الوزير الأول أعضاء مجلس الوزراء الـ "Cabinet" وهم رؤساء الوزارات الرئيسية، ويكون عددهم حوالي (٢٢) عضواً قد يتفاوت هذا العدد من وزارة إلى أخرى. ثم يُعين الوزراء غير الأعضاء في المجلس، وهم أقل شأناً من سابقيهم. ثم يُعيّن وزراء الدولة، وهم وزراء ذوي مرتبة متوسطة، وعادةً لهم مسؤوليات محددة. كما يُعيّن أيضاً الوزراء الصغار – أو السكرتيريون البرلمانيون – وهم همزة الوصل بين البرلمان والوزارة التي ينتمون لها[٢].

المطلب الثالث

تصنيف وزراء التاج

Classification of Ministers of the crown

استناداً للتعريف الدستوري فإن " وزير التاج" كلمة تعني أي شخص مسؤول، أو أي شخص في منصب رفيع المستوى في حكومة جلالتها في المملكة المتحدة، وبمعنى آخر إن هؤلاء الوزراء هم أعضاء أو مناصرون للحزب الحاكم المسيطر على المناصب السياسية في الحكومة، ويتم تعيين جميع هؤلاء من قبل التاج بناءً على نصيحة وزارية، وتكون مناصبهم عرضة للتغيير مع كل رئيس وزراء جديد، ويستثنى من هؤلاء موظفوا

1 - WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country, op. cit., p.9.

2 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص٥٠.

الخدمة المدنية، والقوات المسلحة الذين يظلون في مناصبهم رغم تغيّر الحكومات. وعلى عكس الكثيرين ممن يتأثرون بتغيير الحكومة ورئيس وزارتها، فإن الوزراء يحتفظون بعضويتهم في مجلس العموم[١].

وقد تختلف تركيبة الحكومة بين الحين والآخر من حيث عدد الوزراء، وتسمية المناصب الوزارية، كما يتم إنشاء مناصب وزارية جديدة، وإلغاء أخرى، وقد تحوّل بعض المهام من وزارة إلى أخرى[٢]. علماً إن الأعضاء الذين يؤلفون بمجموعهم الحكومة أو الوزارة في بريطانيا يندرجون تحت خمسة أصنافٍ هم على الشكل الآتي:[٣]

أولاً – الوزراء رؤساء الوزارات الرئيسية The heads of the major department Ministers:

كوزارة الدفاع، والداخلية، والمالية، والنقل، والبيئة...، وهؤلاء عادة هم أعضاء في مجلس الوزراء" Cabinet "، ويُطلق عليهم تسمية الوزراء الكبار" The Senior Ministers "، كما ويُطلق على الواحد منهم اسم وزير دولة "Secretary of State"، فمثلاً يُطلق على وزير الصحة "Secretary of State for Health"، وعلى وزير الدفاع "Secretary of State for Defence"، وهكذا. كما أن بعضهم يُعرف بعبارة وزير العدل "Lord chancellor"، أو قد يحملون ألقاباً خاصة مثل وزير المالية "Chancellor of Exchequer"، ويمكن تسمية هذه المجموعة من الوزراء بالوزراء المنتمين إلى مجلس الوزراء " Cabinet".

1- Bradley & Ewing; Constitutional and administrative law op. cit., p. 286–287.

2 – نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص١٩.

3 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٩٩ –١٠٠.

WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country, op. cit., p.9.

ثانيـــاً – الـــوزراء الـــذين لا وزارات لهـــم Non Departmental ministers:

يحمل هؤلاء الوزراء عدداً من الألقاب التقليدية مثل رئيس المجلـــس الخاص "president of the privy Council" ومستشار دوقية لانكـــستر "Cancellor of the Ducky of Lancaster"، واللـــورد حامـــل الخـــتم الخاص بالملكة "Lord Privy Seal"، ومدير المرتب العام، أو المسؤول عن صرف أموال الدولة لمختلف مصالحها، أو رئيس دائرة صـــرف الرواتـــب "Paymaster General"، وقد يتمُّ من وقتٍ لآخر تعيين وزراء بدون حقيبة "Ministers without portfolio" ، وذلك لكي يقوموا بمهمـــات محـــددة يسندها إليهم رئيس الوزراء.

ثالثاً – وزراء الدولة Ministers of the State:

يعمل وزراء الدولة إلى جانب الوزراء المـــسؤولين عـــن حقائـــب وزارية معينة في مجلس الوزراء. وتُسند إلى وزراء الدولة مسؤولياتٍ محددة كما تُعطى لهم ألقاب تعكس المسؤوليات المناطة بهم. وقد يعمل واحد أو أكثر منهم في وزارة معينة، ويجوز أن يُخصص وزير الدولة بمقعد في مجلـــس الوزراء، مثل وزير الدولة لشؤون الطاقة والصناعة. وفي هذا الخصوص إن المهمة الرئيسة لوزير الدولة هي المشاركة في تصريف الأعمـــال الإداريـــة التي تخصُّ إدارة من الإدارات التابعة لعضوٍ في مجلس الوزراء.

رابعاً – الوزراء الصغار The Junior of the Ministers:

ويُسمى هؤلاء الوزراء بوكلاء الوزارة البرلمانيين، وهم يـــشتركون في المناقشات البرلمانية التي تتعلق بالوزارة التي ينتمون لها. ويدافعون عن سياستها، فهم صلة الوصل بين الوزارة والبرلمان، وهـــم يـــشاركون فـــي المهمات البرلمانية والوزارية. وقد تُناط بهم مسؤولية المباشرة في معالجـــة

نواحي معينة من عمل الوزارة تحت إشراف وزير معين، وهم يعيَّنون من قبل رئيس الوزراء، وليس لديهم مسؤوليات رسمية. وهم مسؤولون أمام سكرتير الدولة، وهذا الأخير مسؤول أمام البرلمان.

خامساً – السكرتيريون البرلمانيون الخصوصيون parliamentary private Secretaries:

وهم موظفون حكوميون يعملون على مساعدة الوزراء الكبار في أداء أعمالهم وإتمامها.

والجدير بالذكر أن الحكومة البريطانية تُميّز بين مصطلحين في هذا الخصوص، الأول وهو الوزارة "The Ministry "، أو الحكومة "The Government"، وكلاهما يحمل المعنى والمدلول ذاته ، والثاني وهو "مجلس الوزراء" الـ" Cabinet"، حيث تتألف الحكومة – الوزارة – من حوالي مئة سياسي – وزير – أو أكثر بقليل، أما مجلس الوزراء فيتراوح عدد أعضائه المكونين له بين (٢٠–٢٥) وزيراً فقط. مع العلم أن أجهزة الإعلام تستخدم مصطلحي الوزارة، أو مجلس الوزراء، وكأنهما مترادفين[١].

وبناءً عليه، يبلغ عدد الوزراء المكونين للأصناف الثلاثة الأولى حوالي (٥٠) وزيراً، ويبلغ عدد الوزراء المكونين للصنفين الرابع والخامس حوالي (٥٠) وزيراً أيضاً. وهذا يعني أن عدد أعضاء الوزارة أو الحكومة هو حوالي (١٠٠) عضواً. أما عدد الوزراء المكونين لمجلس الوزراء فإنه يقتصر على أهم الشخصيات السياسية الواردة في الصنفين الأول والثاني[٢].

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص١٠٠.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص١٠١.

المطلب الرابع

صلاحيات الوزراء

Powers of Ministers

وفقاً للعرف الدستوري يتصرف الملك وفقاً للرأي الوزاري، لذلك فإن السلطات التنفيذية استُخدمت من قبل الوزراء نيابةً عن الملك، حيث إن الوزراء كانوا مسؤولين عن الأفعال التي تتم باسم التاج، لذلك فقد كانت السلطة التنفيذية فعلياً تُفوَض للوزراء المعنيين، إلا أن البرلمان لم يكن معنياً مباشرةً في نقل هذه السلطة، وهذا الموقف الدستوري يعني أن السلطات التنفيذية هي حقيقةً – وليس بقانونٍ صريح – في أيدي الوزراء، ولو لم تكن هذه السلطات التنفيذية القديمة، والتي كانت بيد الملوك موجودة، لكان على الحكومات أن تحصل على سلطةٍ مماثلة من خلال إصدار تشريعٍ صريحٍ بذلك. وبما أن السلطات بيد الوزراء فإنه من المستحسن استبدال عبارة الامتيازات الملكية بعبارة السلطات التنفيذية الوزارية[١]. لذلك فإننا سنتناول الحديث عن صلاحيات الوزراء وفقاً للآتي:

أولاً – السلطات التنفيذية الرئيسية للوزراء:

يمارس الوزراء في بريطانيا مجموعة من السلطات التنفيذية الرئيسية الوزارية، وهي على الشكل الآتي:[٢]

١ – إبرام المعاهدات، والمصادقة عليها.

٢– ممارسة العمل الدبلوماسي، ويتضمن ذلك الاعتراف بالدول، والعلاقات بين المملكة المتحدة، والحكومات الأخرى، وتعيين السفراء، والمفوضين.

---

1 -UK. House of Commons; Public Administration Select Committee Taming the Prerogative, Strengthening Ministerial Accountability to Parliament , Fourth Report of Session 2003-04 , London, pp.6.

2 -UK. House of Commons; Public Administration Select Committee, .op.cit.,p.6 -7.

٣- حكم أقاليم ما وراء البحار التابعة لبريطانيا.

٤- تحريك القوى المسلحة خارج البلاد واستخدامها، وإعلان الحرب، والتدخل في النزاعات المسلحة. و تُدار البحرية الملكية من خلال السلطة الإمتيازية التي هي بيد الملك، بينما الجيش والقوى البحرية الملكية تُدار من خلال التشريعات الموجودة التي تُخول بذلك.

٥- استخدام القوات المسلحة ضمن المملكة للحفاظ على السلام، ودعم الشرطة.

٦- سلطة الوزير الأول في تعيين الوزراء وعزلهم، والتوصية بحل البرلمان، ومنح الألقاب النبيلة، باستثناء الأوسمة الأربع التي تُعدُّ هدية من الملكة، وتعيين كبار القضاة.

٧- التوصية في منح لقب الشرف من قبل أمانة الكومنولث، والخارجية، ووزارة الدفاع.

٨- تنظيم الخدمة المدنية، ومنح جوازات السفر أو سحبها، ومنح العفو بناءً على توصية لجنة مراجعات القضايا الجزائية.

والجدير بالذكر إن البرلمان ليس عاجزاً عن التصدي لهذه الامتيازات المرموقة للوزراء، فقد وضع البرلمان له بعض الامتيازات في ملاحق بعض القوانين، والتي تُبرر تدخله وقت ما يريد، مثل قانون الاعتراض على الاتصالات عام ١٩٨٥، وقانون خدمة المخابرات السرية للعام ١٩٩٤. كما تبّنى البرلمان بعض القواعد غير النصوص عنها في القوانين لتعطي حماية إجرائية، مثل قاعدة بونسونبي " Ponsonby" والمتعلقة بالتصديق على المعاهدات حيث تقول هذه القاعدة: "إن أي معاهدة تتطلب التصديق يجب أن تُعرض على البرلمان قبل (٢١) يوماً من تصديقها"[١].

1- UK. House of common; Public Administration Select, op.cit.,p.7.

ثانياً – السلطات غير المحددة للوزراء:

١– يبقى للوزراء مجالٌ واسع للتصرف دون موافقة البرلمان، وربما كان الأمر الأكثر إثارةً في عصرٍ ازدادت فيه حرية المعلومات، هو أن البرلمان ليس له حق معرفة هذه السلطات التنفيذية، حيث كرَّر الوزراء الإجابة على أسئلة البرلمان بخصوص السلطات التنفيذية لهم بالقول: لا توجد سجلاتٌ محددة حول الحالات الفردية التي تتم فيها استخدام هذه السلطات". كما قال بعض الوزراء: " إنه سيكون مستحيلا وضع قائمة دقيقة لهذه السلطات". وإن ما أكد أيضاً غموض السلطات الوزارية هو مبدأ رام "Ram Doctrine " الذي يؤكد أن للحكومات السلطة في القيام بأي شيء لا يمنعه قانونٌ أو تشريع[١].

٢– تنحصر مسؤولية الوزراء أمام البرلمان عند استخدامهم لسلطاتهم التنفيذية، والتي تتعلق بالمواضيع المنصوص عنها في تشريع، أو قانونٍ عام. فالمملكة المتحدة هي نموذجٌ للدول التي تسمح للوزراء باستخدام سلطات معينة دون موافقة البرلمان، إلا إن ذلك يعكس وضعاً غير طبيعي بالنسبة لدولةٍ لا يكون فيها دستورٌ مكتوب، ولا يكون فيها مَنحٌ أو بيانٌ صريح للسلطات من قِبل المشرع[٢].

إن الامتيازات الملكية التي مارسها الملوك قد انتقلت عبر الزمن، ونتيجة الصراعات التي احتدمت بينهم من جهة، وبين البرلمان والوزارة من جهة أخرى للوزارة المسؤولة أمام البرلمان، ولكن الاستعمال المفرط لهذه

---

1 – كما أكَّد رئيس الوزراء السابق "جون ميجر" ذلك قائلاً: " إن على الوزراء منفردين، أن يقدروا بالنسبة لكل حالة معينة فيما لو كانوا يريدون أن يخبروا البرلمان عن استخدامهم للسلطات التنفيذية، وكيفية قيامهم بها، أم لا".

UK. House of Commons; Public Administration Select Committee, op.cit., p.7.

2 -UK. House of Commons; Public Administration Select Committee.op.cit.,p.7.

الامتيازات، والتي أصبحت – كما ذكرنا سابقاً – سلطاتٍ تنفيذية قد أثـــارت بعض أنواع النقد[1].

1 – فقد عبَّر حزب العمال في عام ١٩٨٩ في تعليقٍ له حول ذلـــك: " إن تـــصرفات الحكومـــة محكومةٌ بالاستخدام العشوائي للامتيازات الملكية لإضفاء الشرعية على تصرفات هي لولا ذلـــك مخالفة للقانون، لذلك إن جميع تصرفات الحكومة يجب أن تكون خاضـــعة للرقابـــة البرلمانيـــة والسياسية". وقد علّق أيضاً في عام ١٩٩٣ عند مراجعته للسلطات الوزارية قائلاً: "إن اهتمامنـــا مُنصبٌ بالدرجة الأولى على المواضع التي تُمارس فيها الحكومة سلطاتها تحت غطاء الامتيازات الملكية ...فهنا توجد سلطة كبيرة تُمارسها الحكومة دون مسائلة، أو محاسبة أمام البرلمان، وفـــي بعض الأحيان دون معرفته". وفي عام ١٩٩٤ ذهب عضو البرلمان السابق "جاك سترو" إلى أبعد من ذلك عندما كتب: "ليس للامتيازات الملكية مكانٌ في الديمقراطيات الغربية المعاصرة...لأنهـــا أُستخدمت كشاشة دخانية من قِبل الوزراء، للتمويه على استخدامهم لسلطاتٍ ليسوا محاسبين عنها بشكل تام".

UK. House of Commons; Public Administration Select Committee.op.cit.,p.7.

المبحث الثالث

نظام مجلس الوزراء
Cabinet System

ثمَّة تمييز أساسي في إنجلترا بين الوزارة "أي مجموع الوزراء" ومجلس الوزراء" Cabinet" بمعناه الضيق. فالوزارة تتكون من حوالي مائة سياسي تقريباً. أما مجلس الوزراء فهو يتألف من حوالي (٢٠) وزيراً مع أن هذا العدد قد يختلف بين وزارة وأخرى[١]. ويتم اختيار الوزراء من قبل رئيس الوزراء، ولا يوجد ميثاقٌ ينظم تكوين مجلس الوزراء ولكن هناك قيودٌ سياسية وإدارية تقيد حرية رئيس الوزراء في الاختيار، وهذه القيود تجعل من المستحيل استثناء بعض الوزارات، كوزارة الداخلية، وزارة الخارجية، ووزارة العدل، ووزارة المال[٢].

ومجلس الوزراء المحدود هو قلب الحكومة النابض، والذي يتولى الدفة الأساسية للحكم في البلاد، وهو يجتمع في مقر الوزير الأول في جلساتٍ أسبوعية[٣]، إضافة إلى دور الوزراء في مساعدة رئيس الوزراء في مواضيع خاصة، أو يقومون بالتنسيق فيما بينهم في جوانب مختلفة تخص مشكلة ما. وغالباً ما يقوم الوزراء بدور رؤساء اللجان الوزارية. فحجم مجلس الوزراء يعتمد بشكل أساسي على اعتباراتٍ عملية وسياسية، لأن

---

1 – إن مجلس الوزراء في عهد السيد هيث "MR. Heath" عام ١٩٧٠ كان يتألف من (١٨) وزيراً، أما في عهد السيد كالاهان "MR. Callaghan" عام ١٩٧٩ كان يتألف من (٢٤) عضواً. وفي عهد السيدة تاتشر "MRS. Tatcher" كان يتألف من (٢٢) وزيراً، وهو العدد نفسه الذي احتوته وزارة السيد مجير "MR. Major".

2 - Bradley & Ewing; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 280.

3 – د. كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – مرجع سابق – ط ٨– ص٣٦٨.

الضرورات السياسية تُحتّم أن يكون جميع أعضاء الوزارة من الحزب الفائز، والمنتصر بالأغلبية البرلمانية في الانتخابات العامة[١].

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الوزراء له دور كبير في وضع السياسة العامة للحكومة، واتخاذ القرارات السياسية، وممارسة الرقابة العليا على الجهاز الحكومي، والتنسيق بين مختلف وزارات الحكومة، وتتأثر ممارسة هذه المهمات تأثيراً إيجابياً بفعل أن مجلس الوزراء مؤلف من عدة وزراء ممثلين عن مختلف الأحزاب في البرلمان اعتماداً على تشكيل الأغلبية في مجلس العموم[٢].

إذاً، إن مجلس الوزراء المنبثق عن الحكومة هو مركزٌ لتنظيم عمل السياسة العامة للبلاد، ولتنظيم القرارات الحكومية المُتخذة. وهو أيضاً جهاز جماعي يوضع تحت سلطة الوزير الأول، فضلاً عن أن أعضاؤه متضامنون، والقرارات الصادر عنه هي قرارات ملزمة لجميع أعضاء الحكومة، فمسؤولية المجلس جماعية تمتد لتشمل جميع الوزراء أعضاء الحكومة، وحتى الذين لم يشاركوا في اتخاذ القرارات[٣].

وبناءً عليه، سيتناول حديثنا في هذا المبحث عن نظام مجلس الوزراء "Cabinet" نظراً لدوره المهم في إدارة الشؤون العامة، والسياسية لبريطانيا، وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: عمل مجلس الوزراء.

المطلب الثاني: مكتب مجلس الوزراء.

المطلب الثالث: اللجان الوزارية.

المطلب الرابع: صلاحيات مجلس الوزراء.

---

1 - Bradley & Ewing; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 281.

2 – نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص٢٠.

3 – د. غسان بدر الدين. د. علي عواضة – مرجع سابق – ص٢٦٤.

المطلب الأول

عمل مجلس الوزراء

Cabinet business

أولاً – اجتماعات مجلس الوزراء Cabinet meeting:

يجتمع مجلس الوزراء في جلساتٍ مغلقة تكون إجراءاتها سرية، ثم إن أعضاء مجلس الوزراء مُلزمون تحت القسم، وبصفتهم أعضاء في المجلس الخاص، بعدم إفشاء أي معلومات عن المداولات التي تجري في اجتماعه، على الرغم أن هذه الوثائق تصبح متاحةً للعامة بعد مرور (٣٠) عاماً من أجل تفحصها، أو الإطلاع عليها لدى مكتب السجلات العامة[١]، "Public Record office".

يجتمع مجلس الوزراء عادة مرة في الأسبوع على مدى بضع ساعات أثناء فترات انعقاد البرلمان، وأقل تكراراً من ذلك أثناء الفترات التي لا يكون فيها البرلمان منعقداً. ولتخفيف أعباء مجلس الوزراء وإبقائها ضمن حدود المعقول، فإنه يتم تنفيذ قسم كبير من العمل من خلال استخدام نظام اللجان الوزارية. وهذا يعني أن توكل بعض القضايا إما إلى لجانٍ وزارية دائمة، أو إلى لجانٍ مؤقتة تتألف من الوزراء المعنيون بالأمر. وتقوم اللجنة المعنية ذات الاختصاص بدراسة الموضوع تفصيلاً ثم تتصرف، إما أن تعالج المشكلة أو الموضوع وذلك بتنفيذ الإجراءات المترتبة عليه، أو أنها ترفع تقريراً بشأنه إلى الوزارة مع توصيات محددة حول كيفية التعامل معه[٢].

---

1 - The British information Services; Government in Britain "،the British Government: The Cabinet and privy Council" , p.1.

2 - The British information Services; Government in Britain "the British Government : The Cabinet and privy Council" , p.1.

هذا ويقوم مكتب مجلس الوزراء "Cabinet office" بنشر أسماء أعضاء اللجان الوزارية، ويَحضر سكرتير مجلس الوزراء "Secretary of Cabinet"، والموظفون الكبار "Senior officials" اجتماعات مجلس الوزراء ولجانه عند الضرورة، وقد قَدَمت مذكراتٌ قام بنشرها وزراءٌ سابقون فهماً أعمق للعامة حول إجراءات مجلس الوزراء ومداولاته[1].

---

1 - The British information Services; Government in Britain, "the British Government : The Cabinet and privy Council" , p.1.

وفيما يلي سنقدم مثالاً عن أحد القرارات الفردية الصادرة عن مجلس الوزراء والذي تم إقراره بتاريخ ٢٠٠٧/٦/١٣ و تمَّ العمل به بتاريخ ٢٠٠٧/٦/٢٢ وفقاً للآتي:

١- **الموضوع** Subject : استبدال نظام الدفع النقدي.

٢- **الفرع أو المنطقة المتأثرة** :Division / Ward Affect : البلد بأكمله.

٣- **عضو الحكومة المسؤول عن اتخاذ القرار** "Cabinet Member Responsible For Making Decision" : مستشار المقاطعة السيد ب- مورفي P . Murphy.

٤- **الهدف** :Purpose: السعي إلى الموافقة للتفاوض على عقد من أجل إيجاد نظامٍ بديل للدفع النقدي مع مورّد موجود.

٥- **القرار**:Decision :الموافقة على أن يقوم الموظفون بالتفاوض مع شركة نيجوتيشن negotiations لأنظمة المعلومات والاتصالات من أجل استبدال نظام الدفع النقدي مع تفويض مدير الشركة السلطة في التعاقد بعد الاستشارة مع عضو الحكومة .

٦- **الأسباب** Reason: الحصول على نظام دفع نقدي بديل لإلغاء التقصير في الدعم ولتحسين الخدمة.

٧- **المستشارين** Consultees :رئيس المجلس... ؛ عضو الحكومة ... ؛ فريق إدارة الشركة... ؛

٨- **المصالح المعلنة** :Interest Declared : معدومة.

٩- **الكاتب** Author: باري بيرسون " Barrie Person " رئيس العائدات والخزينة وتقنية المعلومات والاتصالات.

هاتف:٠١٦٣٣٦٤٤٠٠.بريد إلكتروني: Contact Details لمزيد من التفاصيل الاتصال: barriepearson@monmouthshire.gov.uk-

التوقيع Signed: باتخاذ هذا القرار فأنا أصرّح أنه ليس لي مصلحة فردية وفقاً لقواعد مجالس المقاطعات فيما يتعلق بسلوك الأعضاء.

عضو المجلس: ب- مورفي، ٢٠٠٧/٦/١٣.

-CABINET ; individual decision recording LOG , 13 Th , June, 2007.

ثانياً – أولويات الاجتماعات الوزاريـــة The priority of Cabinet meeting:

تفوق اجتماعات مجلس الوزراء في أهميتها أي شـــؤون أو أعمـــال حكومية أخرى باستثناء انعقاد المجلس الخاص" The privy Council" مع الأخذ بالحسبان أن الوزراء قد يتغيبون أحياناً لاضطراهم إلى المثول أمـــام البرلمان. وبصورة قطعية يجب على أعضاء مجلـــس الـــوزراء حـــضور اجتماعاته، وفي حال اضطر أحد الوزراء إلى التغيب فإنه يجب عليه أن يقدم طلب خطي إلى رئيس مجلس الوزراء في أسرع وقت ممكن، وإرسال نسخة منه إلى سكرتير الوزارة، ويستثنى من ذلك أن يكون الوزير الغائـــب فـــي زيارةٍ خارج البلاد قد منحه رئيس الوزراء الموافقة عليها[1].

وحرصاً على عدم تعكير سير الاجتماعات الوزارية فإنه يجب على الوزراء أن يحرصوا على عدم استلام أي رسائل خلال الاجتماعات ما لـــم تكن في غاية الأهمية. وقد يُدعى بعض الوزراء للحضور لمناقـــشة بنـــدٍ أو فقرةٍ معينة في جدول الاجتماع، ولا يَدخل الوزير ذلك الاجتمـــاع إلا حـــين استدعائه من قبـــل الـــسكرتير الخـــاص للـــوزير الأول[2]، "The prime minister's private Secretary".

ثالثاً – تحضير أعمال مجلس الوزراء أو اللجان الوزارية:

إن الخطوط العريضة لأعمال مجلس الوزراء واللجـــان الوزاريـــة توضع مـــن قبـــل لجنـــة الأعمـــال الوزاريـــة "Cabinet Committee Business"، ويقوم بنشرها مكتب مجلس الوزراء، ويجب بشكلٍ قطعي أن

---

1 - Cabinet office ; Ministerial Code: a code of Conduct and Guidance on procedures for Ministers (July 2001 version) section 2 , Para. No. 6. Available at:
www.Cabinetoffice.gov.uk/proprietyandethics/ministers/ministerialCode/-index.asp

2 - Ministerial Code, op. cit., Section.2, Para. No.7.

يتم إعلام سكرتير مجلس الوزراء بأي مسألة قد تتطلب نقاشاً سياسياً مطولاً قبل سبعة أيام على الأقل من اجتماع المجلس أو اللجنة الوزارية[١].

ويجب أن يتم توزيع جدول الأعمال بشكلٍ يتيح للوزراء الوقت الكافي لقراءة البنود، والحصول على أي معلوماتٍ قد يحتاجونها لمناقشة أي بندٍ من البنود، وعادةً ما يكون ذلك الفاصل الزمني، عبارةً عن يومي عملٍ كاملين، وعطلةٍ أسبوعية تسبق الاجتماع الأنف الذكر. أما في حال الحاجة إلى اتخاذ قراراتٍ عاجلة لا يمكن معها مراعاةُ فاصل يتضمن العطلة الأسبوعية، فإن جدول الأعمال يجب أن يوزع بأسرع ما يمكن، بحيث يتيح للوزراء أطول فترة زمنية ممكنة، وبشرط أن لا تقل هذه الفترة عن يومي عمل كاملين، وفي الحدِّ الأدنى حين يرغب وزيرٌ بإعلام مجلس الوزراء بأمر غير ذو أهمية، فيجب على مكتب الوزير الشخصي إعلام سكرتير مجلس الوزراء في صباح اليوم الذي يسبق اجتماع الوزارة[٢].

وعندما تقوم الدوائر، أو الأقسام الحكومية، برفع مذكرة – إلى مجلس الوزراء أو اللجنة الوزارية – تتضمن مجموعة من الاقتراحات، فإنه يجب أن تستوفي هذه المذكرة شرائط شكلية، وأخرى موضوعية، لتكون قانونية وسليمة، ونذكرها وفقاً للآتي[٣]:

١– الشرائط الشكلية:

يجب أن تكون هذه المذكرات المقدمة إلى مجلس الوزراء أو لجانه، على أكبر قدرٍ ممكن من الاختصار والوضوح، حيث جرت العادة أن لا تتجاوز هذه المذكرات الأربع صفحات كحدٍ أقصى، ويحق لمكتب مجلس الوزراء رفض أي مذكرة تتجاوز الحدَّ المقبول من ناحية طولها، حيث إن الوقت الذي يتطلبه قراءة مذكرة بالغة في الطول هو أكثر بكثير من الوقت

1 - Ministerial Code, op. cit., Section.2, Para. No.8.

2 - Ministerial Code, op. cit., Section.2, Para. No.8.

3 - Ministerial Code, op. cit., Section.2, Para. No. 9-12.

الذي يتطلبه اختصارها، وتوضيحها، كما يقع على عاتق الوزراء مسؤولية الحرص، والالتزام لمتطلبات مكتب مجلس الوزراء، حيث تُقدم المذكرة المثالية شرحاً مختصراً عن ماهية المسألة، أو الاقتراح المعروض، وفكرةً عامة عن الاعتبارات التي تجب مراعاتها، ثم تُختتم بإفادةٍ دقيقة مختصرة عن القرارات المطلوب اتخاذها، فضلاً عن ضرورة ترقيم المقاطع لسهولة الرجوع إليها، ويمكن وضع التحاليل والنقاشات التفصيلية والملاحظات الإضافية في ملحقاتٍ للمذكرة عند الضرورة[1].

٢ – الشرائط الموضوعية:

يجب أن تكون الاقتراحات المقدمة – ضمن المذكرة – قد تمت مناقشتها مع الدوائر الأخرى التي تَمسُها هذه المذكرة، مع الحرص على أن نتائج هذه النقاشات سيتم تقديمها إلى مجلس الوزراء، أو اللجنة الوزارية، ويجب أيضاً مناقشة جميع المقترحات التي قد تؤدي إلى إنفاقٍ، أو مَسٍ بالسياسة المالية العامة " general financial policy" للخزينة قبل تقديمها إلى مجلس الوزراء، أو اللجنة الوزارية المختصة.

ثم توضع هذه المناقشات في المذكرة مرفقةً بميزانية تقديرية يُحددها وزير المالية، كما يجب أن تتضمن طريقة تمويل هذا الإنفاق، والأخذ بالحسبان تأثير هذا الإنفاق على أي دوائر أخرى من دوائر الدولة.

وبشكلٍ عام فإن الاقتراحات ذات الآثار أو التداعيات القانونية، وبشكل خاص التي تحمل في طياتها احتمال التسبب في منازعات أو قضايا قانونية، يجب أن تتم الموافقة عليها من قبل المختصين القانونيين "Law officers"، كما يجب استشارة المكتب الاسكتلندي "The Scottish office"، ومكتب شمال ايرلندا " Northen Ireland office"، ومكتب

---

1 - من الجدير بالذكر إن هذه الشروط أو القواعد لا تُطبق على حق الوزراء عند تقديم مذكرات لمجلس الوزراء يوضحون فيها آرائهم حول المواضيع التي تَمَسّ سياسته.

ويلز "Wales office " حين يَمس اقتراحٌ ما مناطق المسؤولية الخاصة بهم.

ومن الواجب أن تتضمن المذكرة أو الاقتراح، تقديراتٍ تُعالج التغييرات التي سيسببها هذا الاقتراح من الناحية التنظيمية، وضمان أن القانون الأوروبي قد تمت مراعاته إن كانت القضية التي يعالجها هذا الاقتراح تمس حيّزاً يجب فيه مراعاة المتطلبات الأوروبية " European requirements"، وتُطبق المعايير نفسها، والقواعد على أي إنفاقٍ ضخم يترتب على الحكومة، وعلى أية اقتراحاتٍ تمس الاتحاد الأوروبي "European Union"، ومحكمته لحقوق الإنسان" Human Rights"[1].

---

1 - وفيما يلي سنقدم مثالاً عن اجتماعات مجلس الوزراء والذي نُوقش فيه موضوع استبدال نظام مكبرات الصوت والعرض البصري بأخرى أحدث منها، من أجل تأمين خدمة أفضل في الغرفة المخصصة للعامة لمشاهدة اجتماعات مجلس الوزراء صوتاً و صورة، وفقاً للآتي:

١- التوصيات Recommendation **:**

موافقة مجلس الوزراء لإيجاد نظام تعزيز للصوت مع معدات العرض البصري لغرفة مجلس الوزراء بتكلفة (٣١,٠٠٠) ألف جنيه .

٢- الخلفية (المبررات) Background **:**

أ- هناك عدد من المقترحات السابقة لاستبدال نظام تكبير الصوت الحالي وكلها أكدت أن التحسينات غير ممكنة دون الاستبدال التام للنظام.

ب- حالياً هناك نظام محمول يتم جلبه إلى القاعة يتم جلبه وتشغيله من قبل مختص بذلك، ورغم أن هذا متفقٌ مع متطلبات تكبير الصوت فإن ذلك يتم من خلال ميكروفونات كبيرة يتم تبادلها بين الأعضاء فضلاً عن وجود أسلاك توصيل تتسبب بمخاطرة صحية في السلامة كما تستغرق وقتاً لتجهيزها.

ج- إن تطبيق قرار السماح لأعضاء من العامة في الاطلاع على اجتماعات مجلس الوزراء، بيّنت الحاجة لتكبيرٍ واضح للصوت لمقر العموم، بالإضافة لذلك فإن استخدام الميكروفونات لتمكين العامة من سماع المحادثات، جعلت من الضروري مراجعة التجهيزات الحالية.

د- هناك مشاكل أخرى مع العرض البصري، وهناك حالياً شاشة وجهاز مؤقتين في الغرفة، وهناك صعوبات أثناء وضع الشاشة وتنصيبها. =

رابعاً – وثائق مجلس الوزراء Cabinet documents:

يجب على الوزراء المستقيلين تقديم الوثائق الوزارية التي تتطلبها إدارة أعمال مجلس الوزراء إلى خلفائهم، ويجب عليهم الحرص على إتلاف

=٣- **الخيارات الموضوعة** Option Considered:

أ – لا يمكن تحسين النظام الراهن ولذلك فإن الخيار الوحيد الموضوع هو الاستبدال والنظام المُقترح تم تصنيعه من قبل مشاريع " فيلبس "، وهي الرائدة في السوق، كما أن النظام المُقترح محمول، وبالتالي يمكن استخدامه في أي غرفة اجتماعات. ونتيجة الرغبة في شراء النظام الذي تصنعه مشاريع شركة فيلبس " Phillips "، فإن الرغبة ستقع عليها من بين العروض المطروحة.

ب – إن النظام المُقترح هو نظامٌ أساسي ويأخذ شكل لوحة محمولة بسيطة والتحكم بهذا النظام هو مباشر وسهل ويمكن تشغيله من قبل الرئيس، أو أي شخص آخر. حيث تذهب طلبات الحديث أو التكلم أوتوماتيكياً إلى نظام الدور(التسلسل) وهناك أيضاً أدواتٌ للتسجيل.

ج- بالنسبة للعروض المرئية وبغية التغلب على الصعوبات في تنصيب الشاشة فإن نوعاً من الشاشة المنسدلة مقترحٌ مع جهاز إسقاط في السقف.

٤- **أسباب التوصية** Reason for recommendation:

حيث يُطلب من مجلس الوزراء استخداماً سهلاً للخدمات، مما يتضمن سماع الاجتماعات العامة ومشاهدة العروض المرئية بشكلٍ واضح.

٥- **الاستشارة (الرأي العام)** Consultation :

أ- لقد تم تشغيل تجريبي للنظام المقترح للأعضاء، وهناك تشغيلٌ آخر يمكن أن يتم.

ب- لقد طُلِب من العامة الإجابة عن أحد الأسئلة المتعلقة بالقدرة على سماع كل المناقشات الدائرة بين الأعضاء فكانت الإجابة أن هناك (٤٠%) ممن وجدوا صعوبة في السماع أثناء الاجتماع في لحظةٍ أو أخرى.

٦- **الانعكاسات على الموارد** Resource implications :

أ- إن تكلفة شراء نظام تكبير صوتي مع تجهيزات عرض ضوئي تُكلف حوالي (٣١،٥٠٠) جنيه، ومن المقترح استدراج عروضٍ أخرى نظراً لعدم وجود مخصصات في الموازنة.

ب- إن النظام المقترح سهل التركيب، دون الحاجة إلى اختصاصي للتشغيل، و بالتالي ستتم هناك توفيراتٌ في نفقات التشغيل التي تُقدر لهذا العام المالي بنحو(٣،٢٤٠) جنيهاً.

٧- **الانعكاسات على السياسات والتشريع** Legal or Police implication :

إن تقديم معدات تكبير الصوت، ومعدات العرض البصري، ستزيل أي ادعاءات محتملة حول التمييز بسبب نقص التجهيزات الملائمة.

Cabinet; Conference System – Council Chamber (August 02/ 19), 31 July.

جميع الوثائق الأخرى المتعلقة بالأعمال التي تم إنجازها خلال وجودهم في مناصبهم. ويحق للوزراء السابقين "Former Ministers" نسخ الوثائق الوزارية، ووثائق لجانها وقراءتها، في أي وقت طالما يقومون بمراعاة الأعراف الحاكمة لسرية الإجراءات الوزارية[1].

ولدى تغيير الحكومة يقوم رئيس الوزراء المغادر بإصدار تعليماتٍ خاصة بالتخلص من الوثائق الوزارية التي تخص وزارتِه، وفي هذا الخصوص قام بعض الوزراء من باب الاحتياط بوضع بنودٍ في وصاياهم تمنع ورثتهم من التصرف بأي وثائق قد احتفظوا بها سهواً، أو بطريقةٍ غير لائقة[2].

المطلب الثاني

مكتب مجلس الوزراء

Cabinet office

أُحدِث مكتب مجلس الوزراء لتنظيم عمل مجلس الوزراء، وليكون صلة الوصل والتعاون بين وزارات الحكومة، وإداراتها، ووكالاتها التابعة لها، فضلاً عن دوره في تحضير اجتماعات مجلس الوزراء، وتوزيع القرارات الصادرة عنه إلى الجهات المعنية. وسنبيّن ذلك من خلال الآتي:

أولاً – ماهية مكتب مجلس الوزراء:

لم يكن يوجد قبل عام ١٩١٧ آلية عمل لإعداد برنامج لاجتماعات مجلس الوزراء وتوزيع الوثائق، أو توثيق القرارات، حيث كان رئيس الوزراء يقوم بإرسال سجلات اجتماعات المجلس إلى الملك، بينما يقوم

1 - Ministerial Code. Op. cit., Section.2, Para. No.19.

2 - Ministerial Code. Op. cit., Section.2, Para. No. 20- 21.

أعضاء هذا المجلس بتسجيل المهمات التي تتطلب اهتمامهم. فقد كان الملك يطلب نصاً مكتوباً عن اجتماع مجلس الوزراء فيما يخص المسائل الدستورية المهمة أحياناً، ولكن الوضع الطبيعي في ذلك الوقت كان وجود عدم وضوح ناتج عن غياب تدوين دقيق لمحاضر هذه الاجتماعات[١].

أما بعد عام ١٩١٧، ولتمكين وزارة الحرب، ونظام اللجان الخاص بها من أداء مهماتهم بشكلٍ فعَّال، أُلحق وزيرٌ يختص بحضور جميع الاجتماعات الوزارية ولجانها، وذلك لتدوين محاضر عن القرارات المتخذة، وتوزيع هذه القرارات بشكلٍ سريع لكل من يهمه الأمر، فضلاً عن توزيع المعلومات المطلوبة لإتمام الاجتماعات بفعالية قبل انعقادها[٢].

ومنذ ذلك الوقت، أصبح الملك وأعضاء مجلس الوزراء هم السجل الرسمي للاجتماعات الوزارية، وهذا السجل مصممٌ ليسجل نواحي الاتفاق على المواضيع المختلفة، وليس لتسجيل اختلاف وجهات النظر التي قد تنشأ أثناء مناقشتها. كما لا تُنسب الاختلافات في الآراء أثناء المناقشات لأشخاص بعينهم، لكن الآراء التي تؤيد طرحاً ما أو ترفضه يتم تلخيصها – بالإجماع أو بالأكثرية – دون أن يتم ذكر، أو تحديد من هو المؤيد، أو من هو المعارض. حيث رافق الكثير من القرارات التي اتُخذت في هذه الجلسات توترٌ، وبسطٌ للنفوذ لم يظهر في السجلات الرسمية للمجلس أو الملك[٣].

---

1 - Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 282.

2 – إن أول وزير يقوم بهذه المهمة هو السير موريس هانكي" Maurice Hankey "، والذي قام بتطبيق أساليبٍ قام بابتكارها أثناء خدمته كوزير في لجنة الدفاع الإمبراطوري Committee of imperial Defence.

Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 282.

3 - Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 283.

ثانياً – تكوين مكتب مجلس الوزراء:

يترأس سكرتير مجلس الوزراء "Secretary of Cabinet" مكتب المجلس، وهو موظف خدمة مدنية "Civil Servant"، ويشغل أيضاً رئيس الخدمات المدنية الداخلية "Head of The Home and civil Service "، ويعمل وفق توجيهات رئيس مجلس الوزراء، ويتألف مكتب مجلس الوزراء من سكرتارية مجلس الوزراء، ومكتب الخدمة العامة، والعلوم، وقسم التأريخ "التوثيق" والسجلات. وسنبيّن ذلك وفق الآتي:[١]

١– سكرتارية مجلس الوزراء The Cabinet Secretariat:

تعمل سكرتارية مجلس الوزراء على خدمة جميع الوزراء في تسيير أعمال المجلس، والتنسيق السياسي على أعلى المستويات. حيث توجد ضمن مكتب مجلس الوزراء عدة دوائر سكرتارية تختص كلٍ منها بمسؤولياتٍ محددة[٢].

٢ – مكتب الخدمات والعلوم العامة office of public Service and Science:

إن مستشار دوقية لانكستر مسؤول عن مكتب الخدمات والعلوم العامة، وهو عضوٌ في الوزارة المحلية والمركزية. ويتحمل هذا المكتب

---

1 – نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص ٢٠، ٢٦.

-Bradley & Ewing; Constitutional and administrative law, op. cit., p. 283.

-The British information Service; Government in Britain, op. cit., p.1.

-UK. 2005 - The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (United Kingdom: London ; Office for National Statistics, Edition: 2005), p.56.

2 – وتتضمن هذه السكرتارية ما يلي: السكرتارية الاقتصادية "Economic Secretariat"، وسكرتاريا الدفاع "Defence Secretariat"، وسكرتاريا ما وراء البحار " Overseas Secretariat" ، وسكرتاريا الشؤون الداخلية والاجتماعية " Home and Social Affairs Secretariat"، والسكرتاريا الأوروبية " The Secretariat European".

مسؤولية رفع مستوى الخدمات العامة في القطاع العام استناداً إلى ميثاق المواطنين"Citizen's charter" [1]، حيث يُطالب الحكومة بالانفتاح، وتحسين كفاءة تأثيرها، من خلال إحداث وكالاتٍ تنفيذية "executive agencies"، وبرنامج اختبار الأسواق، فضلاً عن تقديم النصح من خلال مكتب العلوم والتكنولوجيا "office of Science and technology" التابع له، وذلك فيما يخص سياسات العلوم والتكنولوجيا، وإنفاقها، وتخصيص موارد لمجالس البحوث"The research Councils".

وهو مسؤول أيضاً عن توفير الخدمات المتعلقة بتجنيد الموظفين، وتدريبهم، والاهتمام بصحتهم، وعن سياسات إدارة الموظفين وتطويرهم، وتحقيق المساواة في فرص العمل.

٣ – قسم التأريخ والسجلات The Historical and Records Section:

إن هذا القسم مسؤول عن التوثيق، والتأريخ الرسم "official Histories"، وإدارة السجلات المتعلقة بمكتب مجلس الوزراء[2].

---

1 – لقد أُدرجت مقترحات الحكومة المتعلقة بتحسين المستويات في الخدمات العامة في ورقة بيضاء تحت عنوان "ميثاق المواطنين"، والتي نُشرت عام ١٩٩١ وهذه المقترحات تشمل جميع الخدمات العامة، وتشمل أيضاً المتطلبات المتعلقة بنشر مستويات الخدمة، والنتائج المنجزة، ونشر المعلومات المتعلقة بالخدمات، وتحسين إجراءات تعويض المواطنين عند حصول أخطاء أو أضرار، وتشديد الرقابة والتدقيق على الخدمات العامة المقدمة، مع ضرورة وجود لجان تفتيش مستقلة.

2 – والجدير بالذكر أنه في عام ١٩٧٠ أُنشِأت ضمن مكتب مجلس الوزراء وحدة صغيرة تختص بالانضباط والإجراءات التأديبية سُمّيت بإدارة مراجعة شؤون السياسة المركزية "Central policy Review staff"، أو كما يُقال بخزان التفكير"Think tank"، وكان مهمتها تمكين الوزراء من العمل بشكلٍ جماعي على حلِّ التعقيدات التي توجد ضمن خططهم أو برامجهم السياسية في نواحٍ محددة، وتحديد جوانب هذه السياسات، وتحليل كامل للتعقيدات التي قد تُرافق تنفيذ سياساتٍ جديدة. إضافةً إلى تقديمها النصح للوزراء في المشاكل الآنية. كما قامت هذه الإدارة بدراساتٍ شديدة الدقة في مواضيع تتطلب قرارات سياسية على مستوى عالٍ، كالموضوع المتعلق بتنظيم الأبحاث الممولة من قبل الحكومة – ومشروع الكونكورد " Concorde project"، ومشروع الدعم الحكومي لإنشاء صناعة حواسب مملوكة للدولة " Computer industry"،=

ثالثاً – وظائف مكتب مجلس الوزراء:

ليس لمكتب مجلس الوزراء أي وظائف تنفيذية كتلك التي تحظى بها الدوائر، فليس له إلا أن يسعى للحفاظ على التنسيق فيما بينها – للدوائر – عن طريق توزيع الوثائق قبل الاجتماعات، والحفاظ على سجلٍ رسمي للقرارات المتخذة فيها، كما أن مكتب مجلس الوزراء – رغم كونه موضع محاسبة من قبل رئيس الوزراء – إلا أنه لا يسعى لأن يكون دائرة خاصة بالوزير الأول[1]،"Prime Minister Departments".

المطلب الثالث

اللجان الوزارية

Cabinet Committees

تاريخياً إن قرارات الحكومة تُتَخذ بعد اجتماع اللجان الوزارية، فكليمنت أتل"Clement Atlee" كان لديه (١٤٨) لجنة دائمة "Standing Committees"، و(٣١٣) لجنة مؤقتة، وذلك بين عامي ١٩٤٥-١٩٥١، إلا أن هذا العدد قد خُفِض بشكلٍ جذري، حتى بلغ في عام ١٩٩٧ عدد اللجان إلى (١٩) لجنة، لأن رئيس الوزراء قد أصبح يتخذ القرار في المواضيع المطروحة بالاشتراك مع رئيس الفرع الحكومي المعني بالأمر، والمُعيّن من

=والمشروع المتعلق بمستقبلٍ صناعة السيارات البريطانية " British car industry ". إلا أنه وفي عام ١٩٨٣ قامت السيدة " تاتشر" بإلغاء هذه الإدارة، حيث نقلت الكثير من وظائفها إلى أدارة تُسمى " بوحدة السياسة" في شارع داوننغ ستريت "Downing Street policy unit " والذي يُعتبر مقر الوزير الأول في بريطانيا، وهذه الوحدة أنشأها هارولد ويلسون "Harold Wilson " عام ١٩٧٤ فقام رؤساء الوزارات المتعاقبون بالحفاظ عليها إلى أن قامت "مارغريت تاتشر" بتوسيع مهماتها ومسؤولياتها، حتى أصبحت جزءاً من مكتب رئيس الوزراء.

1 - Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 283.

قبل رئيس الوزراء ومستشاري رئيس هذا الفرع. ورغم ذلك، ظلَّت هذه اللجان تلعب دوراً هاماً في الحياة السياسية في بريطانيا[١].

وبناءً عليه، فإننا سنتناول دراسة اللجان الوزارية في بريطانيا، من خلال بيان الأصول التاريخية لها، وتكوينها، وأنواعها، والغرض منها، ووظائفها، ثم القرارات الصادرة عنها وفق الآتي:

أولاً – الأصول التاريخية History Backround:

كانت اللجان الوزارية في القرن التاسع عشر تُعيَّن لأسبابٍ وأهدافٍ محددة، ثم أصبحت مَوضع استخدامٍ أكبر بعد عام ١٩١٨. فهناك عاملان أساسيان أديا إلى تطوير نظام اللجان الوزارية الدائمة "System of permanent Committees". وهما:[٢]

– إيجاد لجان دفاعٍ إمبراطورية "Committees of Imperial Defence" عام ١٩٠٣، الأمر الذي جعل من أهمية هذه اللجان الدائمة، والمناط إليها مسؤوليات سياسية كبيرة، أمراً واضحاً.

– الخبرات المكتسبة في الحربين العالميتين – الأولى والثانية –، حيث أظهرت هذه الخبرات، أن نظام اللجان المتخصصة في التعامل مع نواحٍ سياسية محددة، كان عاملاً أساسياً في نجاح عمل حكومة الحرب.

ونتيجةً لذلك فقد قررت الحكومة العمالية "Labour Government" عام ١٩٤٥ تبني نظام اللجان المُستخدم زمن الحرب وتطبيقه زمن السلم أيضاً، ومنذ ذلك الحين أصبح نظام اللجان الوزارية الدائمة مظهراً هاماً في النظام الوزاري " Cabinet System" [٣].

---

1 - The prime Minister and British Politics, August 2002, Available at: www.malito:ctrueman@sackville.w-sussex.sch.uk-

2 - Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 281.

3 - Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 281.

ثانياً – تكـــوين اللجـــان الوزاريـــة Composition of The Cabinet Committees:

يترأس الوزير الأول عدداً من اللجان المختارة[1]، وتتضمن اللجـــان الوزارية عدة أعضاء وهم: وزراء أعضاء في مجلس الـــوزراء "Cabinet ministers" ووزراء ليسوا أعضاء في مجلس الوزراء "non – Cabinet ministers"، مثل الوزراء الـــصغار "Junior ministers"، والمـــوظفين الحكوميين "Civil Servant's". إن بعض هذه اللجان ذات مكانـــةٍ عاليـــة، وخاصة تلك التي يتم ترؤسها من قبل الوزير الأول، أو الوزراء القـــدامى، كلجنـــة سياســـات الإصـــلاحات الدســـتورية "The Committee on Constitutional Reform police" والتي كان يترأسها رئيس الـــوزراء البريطاني السابق أنتوني – توني – بلير[2].

---

1 – ففي الوقت الحاضر يوجد لجنة الدفاع، ولجنة سياسة ما وراء البحار، ولجنـــة الإصـــلاحات الدستورية، ولجنة الدوائر الانتخابية، ولجنة ايرلندا الشمالية. وقد تُقرر هـــذه اللجـــان الـــسياسات العامة، لذلك إن رئيس الوزراء يكون له تأثيرٌ كبير ضمنها. ومن الجدير بالذكر، إن أعضاء هـــذه اللجان يتم اختيارهم من قبل أعضاء مجلس العموم، أو على الأقل عدداً كبيرٌ منهم. إلا أن المآخذ على حكومة توني بلير هي أن هذا الأخير كان يعتمـــد علـــى مستـــشارين خاصـــين "Special advisors" ، وهؤلاء لم يكونوا موظفين منتخبين بـــل معنيـــون بـــشكلٍ سياســـي "political appointment"، وهذا الأمر قد شكك في الطبيعة الديمقراطية لعمل رئـــيس الـــوزراء، فكيـــف يصبح أولئك المستشارون أكثر أهمية من أعضاء مجلس الوزراء ؟، ونتيجةً لذلك، تذمَّر النـــواب العماليون كثيراً، وبشكلٍ علني، للسهولة واليسر التي يتمتع بها أولئك المستشارين، في الوصول أو العبور إلى أعضاء الحكومة الكبار، لأن الأعضاء البرلمانيون الذين تم انتخابهم حسب الأصول لم يحظوا بهذه السهولة.

The prime Minister and British Politics, August 2002, Available at: www.malito:ctrueman@sackville.w-sussex.sch.uk.

2 -WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country.,op. cit., p.8.

ثالثاً – أنواع اللجان الوزارية Cabinet Committees types:

هناك نوعان للجان الوزارية:[1]

١- اللجان الوزاريـــة الدائمـــة "Permanent Cabinet Committees"، وهي اللجان التي تظل منعقدة طوال ولاية رئيس الوزراء.

٢- اللجان الوزارية المؤقتة "ad- hoc Cabinet Committees"، وهـــي اللجان التي يتم تعيينها للتعامل مع مواضيع محددة، أما بالنسبة لأعـــضائها، فإنها تنقسم إلى ثلاثة أنواع من الأعضاء:

- اللجان الوزارية التي تنحصر عضويتها في الوزراء.
- اللجان الوزارية الرسمية التي تتألف من المسؤولين الحكوميين حصراً.
- واللجان الوزارية المختلطة "mixed Cabinet Committees"، والتـــي تتألف من وزراء ومسؤولون حكوميون في نفس الوقت، وتنتهـــي مهمتهـــا بانتهاء الموضوع، أو المسألة التي شُكِّلَت لأجلها.

رابعاً – الغـــرض مـــن اللجـــان الوزاريـــة purpose of Cabinet committees:

أُحدثت اللجان الوزارية لتساعد مجلس الوزراء في عمله، وهي تخدم غرضين، **أولهما**، تخفيف الضغط عن مجلس الوزراء، وذلك بتصريف أكبر كمٍ من الأعمال، من خلال توضيح القضايا والنقاط الحاسمة موضع الخلاف، من جهـــة. **والثـــاني**، تأييـــد مبـــدأ المـــسؤولية الجماعيـــة "Collective responsibility"، وذلك بضمان أن جميع القرارات المُتخذة قد تم النظـــر فيها بشكلٍ دقيق، وأن الحكم النهائي فيها مُصادقٌ عليه بشكلٍ كـــافٍ، يُتـــيح للحكومة ككل أن تتحمل مسؤولية هذه القرارات[2].

---

1 - Bradley & Ewing; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 281.

2 - WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country., op. cit., p.8.

خامساً – وظـــائف اللجـــان الوزاريـــة Functions of Cabinet Committees:

تقوم اللجان الوزارية بمساعدة مجلس الوزراء فـــي مهامـــه، ومـــن أبرزها ضمان التنسيق بين جهاتٍ عدة تقوم بالعمل على حل مـــشكلة مـــا، وغالباً ما يكون واجب اللجنة إعداد الموضوع قيد المناقـــشة لطرحـــه فـــي جلسات مجلس الوزراء، مع الحفاظ على وجودِ أرضيةٍ مـــشتركة تـــستطيع الوزارات المعنية من خلالها حل المشكلة المطروحة. والهدف الأساسي في عمل هذه اللجان هو تصريف الأعمال، واتخاذ القرارات الآنية، مع العلم إن ميثاق المسؤولية الجماعية ينطبق على قرارات اللجان، أي أن جميع أعضاء هذه اللجان ملزمون بدعم قراراتها[١].

سادســاً – قـــرارات اللجـــان الوزاريـــة decisions of Cabinet Committees:

تتناسب فعالية نظام اللجان الوزارية عكساً مع عدد الحالات التي تلجأ فيها هذه اللجان إلى مجلس الوزراء، حيث يجب على رؤساء هذه اللجان أن يتخذوا القرارات بشكلٍ مستقل، ويقوموا بإبلاغ رئيس الوزراء بهـــا. ولهـــذه القرارات ذات القوة الرسمية للقرارات الوزارية، فضلاً عـــن أنهـــا ملزمـــة باستثناءٍ واحد، هو في حال رفض وزراء الخزينة قبول الإنفاق المترتب على قرار لجنةٍ ما. وما عدا ذلك، فإن رئيس الوزراء سوف يرفض النظر في أي استئنافٍ لقرارات اللجان، إلا بعد موافقة الوزير رئيس تلك اللجنة[٢].

يتوجب على الوزراء ذوي الحقائب أن يحضروا اجتماعات اللجـــان الوزارية التي تضمهم شخصياً، ولا يُسمح لهم بالاعتراض، أو اســـتئناف أي

---

1 – وفي الواقع إن اجتماعات اللجان الوزارية توفر منصةً هامة يـــتم علـــى أساســـها مناقـــشة السياسات، وتمكين الوزراء من شرح وجهات نظرهم، وتقـــديم مـــساهماتهم فـــي تـــشكيل تلـــك السياسات.

Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 281.

2 - Ministerial Code, op. cit., Section.2, Para. No.5.

قرارٍ يُتخذ في غيابهم، إلا حين يكون عدم حضورهم ناجماً عن أسبابٍ خارجة عن سيطرتهم[١].

ونظراً للقوة التي تمتعت بها قرارات اللجان الوزارية، إن بعض الأكاديميين "academic " قد اعتقدوا، أن قرارات هذه اللجان قد بدت أكثر أهمية من مجلس الوزراء، فهناك تخوفٌ من أنهم سيختزلون مجلس الوزراء إلى مجرد موافقة روتينية "rubber stamp "، والبعض الآخر اعتقد، أن قرارات هذه اللجان قد توسَّع إلى مدى كبير، حيث باستطاعتهم اتخاذ معظم القرارات، بينما أصبح مجلس الوزراء مجرد أداةٍ إدارية تُقَدَم لها التقارير. وعلى الرغم من ذلك كله فتفاصيل نظام اللجان الوزارية يبقى سرياً، ورئيس الوزراء والوزراء يرفضون الإفشاء بتفاصيل ذلك النظام المستند على مبادئ موضوعة في وثيقةٍ معنونة، وهي المسائل الإجرائية للوزراء "Questions of Procedures for Ministers"، والمُعدّة من قبل رئيس الوزراء[٢].

وقد سعت عدة حكوماتٍ متعاقبة للحفاظ على سرية تركيبة، وآلية عمل اللجان، وقدمت هذه الحكومات عدة أسبابٍ لهذا التصرف، منها أن وجود هذه اللجان الوزارية لا يؤثر على المسؤولية الجماعية للوزارة، وأن معرفة العامة بوجود وتركيبة هذه اللجان، سيؤدي إلى انتقاداتٍ شديدة، وإلى محاولاتٍ لاستمالة هذه اللجان إلى جانبٍ أو آخر، ولكن وجود بعض هذه

---

1 - Ministerial Code, op. cit., Section.2, Para. No.5.

2 – إن أهمية هذه اللجان الوزارية لا تُعرف إلا حين يحصل تسربٌ في المعلومات، يكشف أن سياساتٍ، أو قراراتٍ هامة جداً، قد اتُخذت من قبلها. فمثلاً إن قانون التعليم لعام ١٩٩٤ كان نتاج اللجنة الوزارية بقيادة باتلر "Butler"، بينما اتُخذت قراراتٌ باستبدال نظام بوليراس الدفاعي "The polaris defence system"، ومستقبل جزر فوكلاند "Falklands " من قبل اللجنة الفرعية الوزارية المؤقتة "ad- hoc Cabinet Committees"، التي ترأستها تاتشر"Tatcher".

WONG, Elyssa ; Systems of Government in some foreign country., op. cit., p.8.

اللجان كان يتم الإعلان عنه من وقتٍ لآخر، وكانت كمياتٌ كبيرة من المعلومات يتم تسريبها من مصادر غير رسمية [1].

وتجدر الإشارة إلى أن رفض رئيس الوزراء أو الوزراء البوح بتفاصيل نظام اللجان الوزارية، يعود إلى استنادهم على الفقرة (١٧) من الوثيقة المعنية بالمسائل الإجرائية للوزراء، حيث نصَّت على ما يلي: "يجب الحفاظ على خصوصية الآراء المطروحة سواء في مجلس الوزراء، أو اللجان الوزارية. كما يجب حماية وثائق مجلس الوزراء، واللجان الوزارية، والتي غالباً ما تحتوي على معلوماتٍ يجب كتمانها في سبيل المصلحة العامة. ومن الأساسي أن يقوم الوزراء باتخاذ الخطوات الضرورية ضمن قانون إتاحة المعلومات، تَضمن أنهم وموظفيهم، سيحافظون على سرّية أعمال الوزارة، ويحمون أمن الوثائق الحكومية"[2].

---

1 – لقد قيل أنه بين عامي ١٩٨٥–١٩٨٦ كان هناك على الأقل (١٦٠) لجنة وزارية، حيث اعترف رئيس الوزراء بوجود أربعة منها على الأقل، كما قيل أن عدد هذه اللجان قد وصل (٤٦١) أثناء ولاية "أتلي" Attlee"، و(٢٤٦) لجنة أثناء ولاية تشرشل " Churchill". وفي عام ١٩٩٢ وفي محاولة لتفسير آلية اتخاذ القرار نشرت الحكومة تفاصيل عمل (٢٦) لجنة وزارية، ولجانٍ فرعية، حيث كشفت المعلومات أسماء وتركيبات والجهات المسؤولة عن هذه اللجان، إلا أن هذه المعلومات لم تتضمن مواعيد انعقاد هذه اللجان، بالإضافة إلى هذه اللجان الست والعشرين التي كشفت عنها الحكومة، كان هناك (١٤٠) لجنة فرعية عاملة بين عامي ١٩٨٧–١٩٩٢، حيث تولت تلك اللجان مناقشة مواضيع تضمنت إضراب عمال المناجم "miners strike"، وبعض الضرائب الحكومية "The poll Tax"، ولم تقم الحكومة بالإفصاح عن اللجان المؤلفة من مسؤولين حكوميين، وهي لجانٌ كانت تقوم بأعمالها في عددٍ من الوزارات المختلفة. وقد ترأس رئيس الوزراء لبعض هذه اللجان – أي ضمن اللجان الستة والعشرين – بما فيها اللجان التي ناقشت السياسات المحلية والاقتصادية "economic and domestic policy"، وسياسات ما وراء البحار والدفاع Overseas and defence" policy"، والخدمات الاستخباراتية " unclear defence policy service"، والأمن الأوروبي " European security "، والعلوم التكنولوجية وشمال ايرلندا "Science and technology and Northern Ireland".

Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 282.

2 - WONG, Elyssa ; Systems of Government in some foreign country., op. cit., p.8.

المطلب الرابع

صلاحيات مجلس الوزراء

إن جميع الوزارات لديها سلطاتٌ ووجباتٌ محددة بموجب قانون صادر عن البرلمان، وتُدَعم هذه السلطات بسلطاتٍ أخرى، تُمنح بموجب سلطات الملك. ومع أنه من المفيد في الماضي أن تَمنح بعض التشريعات سلطاتٍ للملك، إلا أنه من الشائع الآن أن تَمنح هذه التشريعات تلك السلطات للوزراء، أو وزاراتهم، بشكلٍ مباشر ومحدد. وتبعاً لتوافر دعم الأغلبية في مجلس العموم، فإن هذا الدعم يجب على أي حكومة أن تحصل عليه، وتحافظ عليه لتستطيع البقاء في الحكم كحكومة فعالة، ولكن يحدث من وقت لآخر، أن تقوم الحكومة بإعلام البرلمان بنواياها، وتعتمد على الأغلبية لتنفيذ قراراتها. وبالتالي فإن البرلمان يحتفظ نظرياً بالسلطة حيال الحكومة، فضلاً عن أنه قد يضطر للرضوخ لرغباتها في بعض الحالات، مما يؤدي إلى زيادة قوتها، لتكون أكثر تأثيراً في الحياة العامة[1].

وعليه، فإن مجلس الوزراء الـ "Cabinet" يتمتع بجميع الصلاحيات التي كانت بحوزة الملك في بداية ظهور النظام البرلماني، والمصدر الأساسي لهذه السلطات هو الشعب، لأن هذا الأخير هو من يختار الوزير الأول، والوزراء. ويمكننا أن نميِّز بين نوعين من الصلاحيات التي يُمارسها مجلس الوزراء، وهي الصلاحيات الإجرائية والصلاحيات التشريعية[2]، وسنبيّن ذلك وفقاً للآتي:

أولاً – الصلاحيات الإجرائية:

يقوم مجلس الوزراء بممارسة جميع الصلاحيات المتعلقة بالسلطة التنفيذية، فهو المسؤول عن عمليات الإدارة التي تخوله تعيين كبار

---

1 - Yardley ; introduction to British Constitutional law, op. cit., p.48.

2 – د. غسان بدر الدين. د. علي عواضة – مرجع سابق – ص٢٦٤.

الموظفين، وتنسيق عملهم الإداري، والإشراف عليهم، إضافة إلى صلاحيته في إصدار المراسيم التشريعية، وحق حل مجلس العموم الذي يكون بيد الوزير الأول فقط، ورسم السياسة العامة للدولة، والعمل على تنفيذها من خلال اتخاذ القرارات المناسبة لذلك[1].

ثانياً – الصلاحيات التشريعية:

يتمتع مجلس الوزراء في بريطانيا، وضمن إطار عمله التشريعي، بنوعين من الصلاحيات وهي: اقتراح القوانين، والتفويض التشريعي، وسنبيّن ذلك وفقاً للآتي:

١– اقتراح القوانين:

إن اقتراح القوانين هو أول الإجراءات التشريعية التي يؤدي اكتمالها إلى ميلاد القانون الوضعي، ويُمكن تعريف حق الاقتراح بأنه: العمل الذي يحرك الإجراءات التشريعية، ويُقدم للتشريع مادته. فهو عملٌ تشريعي بالدرجة الأولى، وأحد الإجراءات التشريعية اللازمة لوجود القانون[2].

يأخذ أي قانون مُقترح في بريطانيا شكل مشروع قانون برلماني، ويجب أن يمرَّ بالمراحل الضرورية في كلٍ من مجلسي البرلمان[3].

---

1 – د. غسان بدر الدين. د. علي عواضة – مرجع سابق – ص٢٦٤ –٢٦٥.

2 – د. عمر حلمي فهمي – مرجع سابق – ص١٠٠.

3 – تمرّ عملية إقرار مشروعات القوانين في البرلمان البريطاني عبر عدة خطوات، أو مراحل متتالية، وهي على الشكل التالي:

أولاً – بالنسبة لمجلس العموم: يمرُّ مشروع القانون في مجلس العموم عبر المراحل التالية:

آ– **مرحلة القراءة الأولى** " **First Reading**": وهي مجر قراءة شكلية، حيث يقرأ كاتب المجلس عنوان مشروع القانون فقط، ففي يوم تقديمه توضع مسودة عنه على الطاولة، ويتم منحها رقماً يُطبع على الزاوية السفلية اليسرى في الصفحة الأولى، وفي كل مرة يتم فيها طباعة مشروع القانون يُمنح رقماً جديداً، وهذه المرحلة هي المرحلة التي يتم فيها طباعة المشروع.

ب– مرحلة القراءة الثانية " **Second Reading**": وهي المرحلة التي ينظر فيها المجلس في جوهر مشروع القانون، ويناقشه بشكلٍ واسع، وفي هذه المرحلة يمكن أن يتم فيها رفض مشروع=

= قانونٍ ما، حيث يُمكن لمعارضي هذا المشروع تقديم اعتراضهم عن طريق طـــرح تعـــديل سببـــي reasoned amendment ، وهو ليس تعديلاً على مشروع القانون، بل إنه طرحٌ يُـشكك في الحاجة إلى وجود هذا المشروع أساساً.

ج- مرحلة اللجنة "Committee stage": وفي هذه المرحلة تنظر إحدى اللجان الدائمـــة فـــي مشروع القانون، لكن من الممكن أن يتم ذلك من قبل مجلس العموم بأكمله، حيث تقـــوم اللجنـــة بالنظر في كلِّ بندٍ في مشروع القانون، وتُقرر – إذا أرادت – إلغاء هذا البند، أو إبقائِه، كما تنظر في التعديلات المقترحة على مشروع القانون، والتعديلات المقترحة على البنود، وفي إضافة بنودٍ جديدة إلى مشروع القانون إذا كانت ضرورية.

د- مرحلة التقرير " Report stage": وفي هذه المرحلة تُعطـــي الفرصـــة للمجلـــس بأكملـــه "Whole House" لدراسة التقرير النهائي، الذي أعدته اللجنة المكلفة بدراسة مشروع القـــانون، ومناقشة التعديلات المقترحة من جانبها. فهذه المرحلة توفر فرصة للأعضاء الذين لم يكونوا فـــي اللجان الدائمة ليقوموا بتقديم تعديلاتهم، ويسمح الفارق الزمني بين مرحلة اللجنة ومرحلة التقريـــر للحكومة، بإعادة النظر في بعض النقاط المطروحة بشكلٍ أدق، حيث يمكنهم مـــثلاً أن يطرحـــوا تعديلاتٍ أخرى عوضاً عن التعديلات التي رُفِضَت في مرحلة اللجنة. أما حين يـــصل مـــشروع القانون إلى مرحلة التقرير دون تعديل، فإنه يتقدم مباشرة إلى القراءة الثالثة.

هـــ- مرحلة القراءة الثالثة "Third reading": وهي المرحلة الأخيرة التي ينظر فيها مجلس العموم في مشروع القانون، وتحصل عادةً بعد اختتام مرحلة التقرير، وتُمكن هذه المرحلة مجلس العموم، من إلقاء نظرةٍ شاملة على المشروع بعد تعديله في مرحلة اللجنة أو مرحلة التقريـــر، ولا يتم في هذه المرحلة إدخال أية تعديلاتٍ على مشروع القانون، إلا إذا كانت تهدف إلـــى تحـــسين صياغة التشريع. وعندما تتم موافقة مجلس العموم على مشروع القـــانون، يُحـــال إلـــى مجلـــس اللوردات للنظر فيه. مع العلم إن مشروعات القوانين تُعتبر موافقاً عليها إذا نالت الأغلبية البسيطة للتصويت في كل مجلسي البرلمان.

ثانياً – بالنسبة لمجلس اللوردات:

بعد إقرار مشروع القانون في القراءة الثالثة في مجلس العموم، يُحال إلى مجلـــس اللـــوردات، وتتشابه الإجراءات التشريعية في مجلس اللوردات مع نظيرتها في مجلس العموم إلى حدٍّ كبيـــر، مع فروقات نذكرها:

*- بعد القراءة الثانية لمشروع القانون، يُحال الأخير عادةً إلى لجنةٍ مؤلفة من مجلس اللـــوردات بأكمله.

*- يُمكن إدخال التعديلات في القراءة الثالثة.

يجب أن يتفق المجلسان "العموم واللوردات "على صيغة كل مشروع قانوني، ويُبَلـــغ مجلـــس اللوردات مجلس العموم في حال لم يود إدخال تعديلات على مشروع القانون، أمـــا فـــي حالـــة=

وفي حال موافقة البرلمان على مشروع القانون، فإنه يتوجب على الملك التأشير بما يفيد هذه الموافقة، وهذه الأخيرة هي مجرد إجراءٍ شكلي، ثم يصبح بعدها مشروع القانون قانوناً برلمانياً يدخل حيز التنفيذ من تاريخ المصادقة الملكية عليه، ما لم ينص على تاريخٌ آخر[١]. وهناك ثلاثة أنواع لمشاريع القوانين، وهي العامة، والخاصة، والهجينة، سنوردها وفقاً للآتي:[٢]

=إدخال تعديلات فإنها تُطبع، وتُعاد إلى مجلس العموم لينظر فيها، وهناك يستطيع مجلس العموم القيام بثلاثة أشياء، فهو قد يوافق على هذه التعديلات، أو قد يقوم برفضها، أو قد يوافق عليها مع تعديلاتٍ جديدة عليها، وهنا في هذه الحالة الأخيرة، فإن على مجلس العموم أن يعيدها إلى مجلس اللوردات للحصول على موافقتهم. أما إذا رفض مجلس العموم هذه التعديلات، فإنه يبلغ اللوردات بأسباب الرفض، ويقوم اللوردات حينها بإعادة النظر، وهكذا ينتقل مشروع القانون ذهاباً وإياباً بين مجلسي البرلمان، حتى يتم التوصل إلى اتفاقٍ بشأنه. وفي حال لم يتم التوصل إلى اتفاق، عندئذ يمكن أن يُعاد تقديم مشروع القانون مرة أخرى في الدورة البرلمانية التالية، ولن يحتاج مشروع القانون عندئذ إلى موافقة اللوردات، ولكن هذا نادراً ما يحدث.

ثالثاً – الموافقة الملكية " Royal Assent":

بعد أن يَمرَّ مشروع القانون عبر جميع مراحله البرلمانية السابق ذكرها، يُرسل إلى الملك للتصديق عليه، باعتباره العنصر الثالث في تركيب البرلمان، وعندها – أي بعد الموافقة الملكية – يتحول مشروع القانون إلى قانون برلماني "Acts of parliament".

رابعاً – أوامر التطبيق " Commencement orders":

توضع بعض القوانين حيّزَ التنفيذ آنياً، بينما توضع أُخرى قيد التنفيذ وفق تواريخ محددة في القانون نفسه، لكن بعض القوانين تتطلب أوامر تطبيق، حيث يتناول أمر التطبيق هذا القانون بأكمله، أو تصدر عدة أوامر، تتناول كل منها تنفيذ بندٍ من البنود.

د. حسن البحري – مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – مرجع سابق – ص٤١٤.

UK House of commons; parliamentary stage of a Government Bill (London: House of Commons information office, Legislation Series: Factsheet L1, parliamentary Copyright: 2003), pp.3– 6.

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق- ص٣٤٣.

2 – د. عمر حلمي فهمي – مرجع سابق – ص٤٦–٤٧؛ نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص٤١٢؛ د. حسن البحري – مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – مرجع سابق – ص٤١٥–٤١٧.

- UK. House of Commons; Hybrid Bills (London: House of Commons information office, Legislation Series: Factsheet L1, parliamentary Copyright: 2005), pp.2, 4. =

أ- مشروعات القوانين العامة "Public Bills":

تُقدَّم مشروعات القوانين العامة إلى أحد مجلسي البرلمان من قبل وزير حكومي، أو أي عضوٍ من أعضاء مجلس العموم أو اللوردات، وهذا النوع من المشروعات يؤثر على القانون العام للبلد ويتعلق بالسياسة العامة، وتلعب دوراً هاماً في العملية التشريعية في البرلمان البريطاني[1].

يُشكل خطاب الملكة عند الافتتاح الرسمي للبرلمان برنامج الحكومة التشريعي، ففي بداية كل جلسة للبرلمان تقوم الحكومة من خلال خطاب الملكة، بإعلان التشريعات التي تود تقديمها خلال هذه الجلسة، غير أن الحكومة ليست ملزمة بتقديم جميع مشروعات القوانين العامة التي ذُكرت في خطاب الملكة، خلال الدورة البرلمانية التي قامت الملكة بافتتاحها، كما لا يوجد ما يمنع الحكومة من تقديم مشروع قانون لم يَرد ذِكره في خطاب الملكة.

والجدير بالذكر، إن مشاريع القوانين العامة المقدمة من قبل الحكومة، تتفوق على مشاريع القوانين المقدمة من عضو البرلمان، بسبب حُسنِ الإعداد والصياغة، وعمق الدراسة التي تخضع لها، فضلاً عن وجود تعاون وتنسيق

=- UK. House of commons; parliamentary stage of a Government Bill, op. cit.,p3-6.

- Yardley; introduction to British Constitutional Law, op. cit., pp.16, 21.

- WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country., op. cit., pp.20-21.

1 – قبل عام ٢٠٠٢ إن مشروعات القوانين العامة التي لم يتم إقرارها خلال الدورة البرلمانية التي قُدمت خلالها، كان مصيرها السقوط بنهاية الدورة، أما بعد عام ٢٠٠٢ فقد تمَّ السماح بنقل عدد كبير من مشروعات القوانين العامة إلى الدورة البرلمانية التالية، وقد بلغ عدد مشروعات القوانين العامة التي قُدِمت إلى البرلمان البريطاني في الدورة البرلمانية بين عامي ٢٠٠٢- ٢٠٠٣ (١٣٨) مشروع قانون، من بينهم (٤٦) مشروع قانون فقط قد أصبح قانوناً برلمانياً دخل حيز التنفيذ.

UK . 2005- The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland ,op.cit., p.48.

كامل بين الحكومة والموجهون الحزبيون "The whips"[1]، ولجان المجلس التي تقوم بإعداد جدول الأعمال، حيث تُعرض على لجنة الشؤون الداخلية التي تقوم بتأمين الإجماع الوزاري على المشروع المُقدم تمهيداً لإدراجه في خطاب العرش، ليُصار إلى وضعه في جدول أعمال أحد المجلسين، حيث يقوم زعيم مجلس العموم بإعطاء هذا المشروع الأولوية في عرضه على أعمال المجلس[2].

ب –مشروعات القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان Private Members Bills:

تتصف مشاريع القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان بالابتعاد عن المواضيع المعقدة والشائكة، لأن تمريرها يحتاج لموافقة الوزير المختص، وهذا قد لا يحدث، مما يُلقي عبء ذلك على العضو المقدِم لها.

---

1 – كلمة الـ "whips" تعني موجهي الحزب ومنشطيه، ففي اللحظات الحرجة التي يَمرُ بها الحزب الحائز على الأغلبية البرلمانية، يخشى الوزير الأول من أي موقف محرج من شأنه أن يحدث انشقاقاً في صفوف حزبه، مما يؤدي إلى تفكيك الأغلبية التي تشدُّ أزر الحكومة، لذلك فهو حريصٌ على أن تبقى زمام السيطرة بيده، ولكن من المستحيل على الوزير الأول منفرداً أن يقوم بتنظيم حزبه، وجمع أنصاره في تلك اللحظات لإرشادهم إلى التعليمات، والتوجيهات التي يتوجب عليهم القيام بها. لذلك فإن الـ "WHIPS" أو الموجهون، هم الذين يؤدون هذه المهمة، حيث ينتشرون في المجلس، ويشجعون أعضاء حزب الأغلبية للتصويت لصالح اقتراحات الحكومة، وإقناعهم في وجهات نظرهم، وإحضار المتخلفين عن التصويت، والانتشار في ردهات وقاعة المجلس لإحضار أنصارهم ومؤيديهم.

د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٣٣.

2 – لقد تضمنت اللائحة الداخلية لمجلس العموم عام١٨٦١ ما يفيد أفضلية المشروعات الحكومية، حيث ورد فيها أنه: أياً كانت الحاجة إلى توفير فرص كافية لمناقشة المقترحات البرلمانية، فإن حق الاقتراح هو قبل كل شيء اختصاص مستشاري التاج وحده. فلهم أن يعرضوا على البرلمان الإصلاحات التشريعية التي يقدرون نفعها، فهم مسؤولون أمام البرلمان عن حسن الإدارة، كما أنهم يتمتعون بثقته، لذلك فمن الطبيعي أن يحظى الاقتراح الحكومي بالأفضلية في العرض والمناقشة.

وقد بلغت نسبة هذه المشروعات واحد من بين كل ثمانية تُقدم إلى البرلمان، لكن إمكانية نجاحها أقل بكثير من نجاح مشاريع القوانين العامة، وذلك نظراً لقيام أعضاء المجلس بتقديم مشاريع قوانين مخالفة للأصول القانونية، أولا تستهدف المصلحة العامة من ناحية أخرى.

إن نطاق مشاريع القوانين المقدمة من أعضاء البرلمان هو نطاقٌ ضيق مُقَيد، حيث لا يمكن تقديمها بشكلٍ مباشر إذا كان هدفها الأساسي يتطلب زيادةً في الإنفاق الحكومي، فحين يكون مثل هذا الإنفاق ضرورياً لتحقيق هذا المشروع، فإنه من اللازم أن يصدر قرارٌ مالي من قبل الوزير المختص قبل أن يُنظر في بنود المشروع المالية من قبل اللجنة المختصة، لذا فإن مشاريع القوانين من هذا النوع لا يمكن أن يمضي بدون موافقة الحكومة.

والجدير بالذكر أن هناك عاملان أساسيان يفسران قلّة مشروعات القوانين الخاصة بالأعضاء وهما:

الأول: تقييد مجال هذا النوع من المشروعات.

الثاني: تحديد الوقت المسموح به لتقديمها، حيث يجتمع البرلمان البريطاني (٥) أيام في الأسبوع، ويعقد اجتماعه لساعاتٍ غير محددة باستثناء يوم الأربعاء، حيث يظل منعقداً حتى الساعة السادسة مساءً، فقط لمناقشة المقترحات البرلمانية. ويُخصص يوم واحد فقط لمناقشة مشاريع القوانين المقدمة من قبل الأعضاء، مما يُصعّب على العضو حلول فرصة توفيقه في تقديم مشروع القانون، لأنه إذا وُفِقَ في ذلك، فإنه سيصطدم أن هذا اليوم محجوز سلفاً من قبل عضو آخر، أو هناك مشروع قانون مقدم سابقاً وتتم مناقشته التي لم تنتهي بعد، أو أن الجلسة المقررة لمناقشة المشروع لم تستوفي من حيث الشكل توافر النصاب اللازم للمناقشة، أو أن العضو قد نجح في مناقشة مشروعه المُقدَم، لكنه يحتاج إلى تأييد الحزب.

إضافة إلى ذلك، إن نجاح مشروع القانون المقدّم إلى مجلس العموم، لا يعني نجاحه في مجلس اللوردات، لأن المجلس الأخير قد يَعمد – كوسيلةٍ

إلى رفض مشروع القانون المُقدّم من الأعضاء المستقلين – إلى وضعه في مكتب المجلس لفترة طويلة فيُعتبر بذلك مرفوضاً[1].

ج- مشروعات القوانين الهجينة Hybrid Bills:

تُقدم هذه المشروعات من قبل الحكومة، أو أعضاء البرلمان من أصحاب المقاعد الخلفية "Backbenchers MP" [2]. وهي تتضمن خصائص مشاريع القوانين العامة، ومشاريع القوانين الخاصة بالأعضاء، ويتم دراستها من قبل لجان مختصة بنوعي مشاريع القوانين، العامة والخاصة.

ومثال ذلك، مشروع قانون سكة حديد نفق القنال "Channel Tunnel Rail Link Bill" الذي قُدِم عام ١٩٩٤، وقد تمت الموافقة الملكية"Royal Assent" عليه عام ١٩٩٦.

وبعد أن أنهينا الحديث عن صلاحية مجلس الوزراء في اقتراح القوانين فإنه يجدر بنا أن نشير إلى أن الوزارة بكامل أعضائها، ما أن تشعر أنها بحاجة إلى تشريعٍ معين، فما عليها إلا أن تطلب من الأغلبية البرلمانية تزويدها بالتشريع اللازم، ولا أثر أو حتى قيمة من الناحية الواقعية لرفض المعارضة، إذا كانت الوزارة عازمة على التشريع، حتى قيل لدى بعض الفقه: ".... إن الوزارة تُشرّع كما تشاء، وتُنفذ كما تشاء، وتبقى الأقلية المعارضة الصوت الوحيد الذي يقلق الحكومة، ويُشهر بأعمالها دون أن تستطيع إسقاطها أو النيل منها"[3].

---

1 – لم يتجاوز عدد مشاريع القوانين المقدمة من قبل الأعضاء بين عامي ١٩٤٥-١٩٩٨ الـ (٦٨١) مشروعاً، وكان متوسط عدد هذه المشروعات الحاصلة على الموافقة الملكية (١٣) من كلّ دورة.

2 – وهم أعضاء في البرلمان، لا يتقلدون أي مركز لا في الحكومة، ولا في المعارضة، ويجلسون خلف المقاعد الأمامية في مجلس العموم البريطاني.

3 – د. إبراهيم أبو خزام – مرجع سابق – ص٣٠٩-٣١٠.

٢ – التفويض التشريعي Delegated Legislation:

لم يستقر النظام البرلماني وتتثبت دعائمه، إلا بعد قيام الشعب البريطاني بثورتين كبيرتين، وهما ثورة عام ١٦٤١ وثورة عام ١٦٨٨، وهذه الأخيرة قد رسخت عريضة الحقوق التي أقرها مجلسي البرلمان، وصادق عليها الملك الجديد وليام أوف أورانج William of Orange"[١].

ومنذ ذلك الحين أصبح البرلمان البريطاني مُتمتعاً بصلاحياتٍ واسعة، حتى قيل أن بإمكانه أن يفعل ما يشاء ماعدا أن يحول الرجل إلى امرأة والمرأة إلى رجل. فالبرلمان هو الذي يُحدد خط خلافة العرش، ويسن القوانين، وله دورٌ في إلغائها، وتعديلها، وتفسيرها، دون رقابةٍ على ذلك، وهذا كله تأكيداً لحقيقة يقوم عليها النظام الدستوري البريطاني، ألا وهو مبدأ السيادة البرلمانية[٢].

وقد ترتَّب على هذا المبدأ نتيجتين هامتين:[٣]

---

1 – إن أهم الأسباب التي حالت دون استقرار النظام البرلماني هي: آ– تمتع الملوك بصلاحية إصدار العفو، مما يعني إفراغ القانون المراد تطبيقه من مضمونه وجعله عديم الفائدة. ب– صلاحية الملوك في إصدار لوائح عامة تسري على جميع الأفراد، وهذه اللوائح لا تُعرض على البرلمان كباقي قوانين الدولة التي تصدر من البرلمان، وتُسجل في مضابطه، وسجلاته، وتنشر مع مجموعة قوانين الدولة.

د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق– ص ٣٦٥– ٣٦٦.

2 – أما الواقع العملي للحياة السياسية في إنجلترا يُبيّن أن السلطة التشريعية والتنفيذية قد انحصرت في يدّ الحزب الفائز في الانتخابات، فهذا الأخير يُشكل الأغلبية البرلمانية التي تعتمد عليها الحكومة في تنفيذ برنامجها، فاقتصر دور البرلمان على مجرد التصويت على مشاريع قوانين هذه الأغلبية، التي تعتمد عليها الحكومة في تمرير قوانينها، وبرامجها الحزبية، فضلاً عن أن تنازل البرلمان عن هذا الدور التشريعي إلى الحكومة، يرجع إلى ازدياد العبء التشريعي المُلقى عليه من جهة، وضرورة مواجهة بعض الأزمات التي قد تحتاج إلى مزيد من الوقت، والسرعة، والإلمام بالمسائل ذات التقنية المعقدة، والتي قد تؤدي إلى حدوث أزمةٍ مالية أو اقتصادية من جهة أخرى.

د. عمر حلمي فهمي– مرجع سابق– ص ٢٦٧.

3 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق– ص٣٧٠؛ د. عمر حلمي فهمي – مرجع سابق– ص٢٦٧.

الأولى: لا يحق لأية جهة مهما كانت امتيازاتها، أو سلطاتها، أن تتدخل في العملية التشريعية للبرلمان، إلا بناءً على تفويضٍ من البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي، حتى الملك فقد أصبحت سلطته في مجال سنّ القوانين للتذكير بحكمه فقط، دون أن يكون له الحق في الإضافة عليها، أو الحذف منها، أو إصدار لوائح تكميلية، إلا بعد موافقة البرلمان.

الثانية: إعطاء البرلمان الحق في **تفويض بعض سلطاته إلى الحكومة،** فضلاً على أنه لا يحق لأي سلطةٍ كانت، أن تُعقِّب على القوانين التي يصدرها البرلمان بأنها غير دستورية"Un Constitutional"، أو مشوبة بعيبٍ من العيوب، فضلاً عن التزام المحاكم بتطبيق هذه القوانين، وبذلك أصبحت السمة المميزة للنظام الإنجليزي هي سيادة البرلمان، ولهذه السمة وجهان وجهٌ إيجابي والآخر سلبي، فأما **الأول:** يتمثل بتمتع البرلمان بصلاحية مطلقة في سن القوانين، دون أن تحيط به ضوابط، أو قيود سياسية، أو عملية أثناء ممارسته لهذه الوظيفة. أما **الثاني:** عدم وجود أي هيئة تنازع أو تنافس البرلمان في ممارسته لاختصاصه التشريعي[1].

---

1 – ثار القلق من ظاهرة التفويض التشريعي، وذلك لدى قيام أحد القضاة وهو لورد هيوارت "Lord Hewart "، بنشر كتابٍ له في عام ١٩٢٩، بعنوان الاستبداد الجديد "The New Despotism"، ينتقد فيه هذه الظاهرة، ويعتبرها خطراً على النظام الدستوري البريطاني، وتهديداً لسمتين هامتين من سماته، وهما السيادة البرلمانية، وحكم القانون "Rule of Law"، ومظهراً من مظاهر استبداد السلطة التنفيذية في ممارسة السلطة التشريعية، ولذلك تمّ تشكيل لجنةٍ برئاسة ايرل دونومور"Earl of Donoughmore" عام ١٩٢٩، تضمنت عدداً من البرلمانيين، والمحامين، وبعض أساتذة الجامعة، وذلك لدراسة موضوع التفويض التشريعي، وإعدادِ تقريرٍ بشأنه، وفي عام ١٩٣٢ انتهى التقرير: **بأن البرلمان لديه أسبابٌ حقيقية تدفعه إلى تفويض جانب من سلطاته إلى الحكومة، ويساعد على ذلك عدم وجود موانع ذات طابع دستوري.** لكن هذا التقرير قد انتقد تعسف البرلمان في استخدام حقه في التفويض، إلى جانب ضآلة الرقابة البرلمانية والقضائية. فأصبح التفويض التشريعي عرفاً ساد في إنكلترا، وأيدت اللجنة البرلمانية دوافعه، وإن عابت الإسراف فيه.

د. عمر حلمي فهمي – مرجع سابق– ص ٢٧٥.

وبناءً على ذلك فإننا سنتناول دراسة مبررات التفويض التشريعي، وضماناته، ومخاطره، وفق الآتي:

أ- مبررات التفويض التشريعي[1]: Justifications of delegated legislation:

***- قلة الوقت البرلماني** The pressure of parliamentary time:

أمام التغيير الحاصل في أيديولوجية المفاهيم الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية في منتصف القرن التاسع عشر، وجدت الحكومة أنه من الضروري جداً أن تتدخل في تنظيم الشؤون المتعلقة بحياة الأفراد من تعليم و إسكان و صحة...، ويرجع السبب في ذلك، أنه من غير الملائم أن يقوم البرلمان بمهمته التشريعية دون أن يستعمل حقه في التفويض، لأنه مهما كانت قدرته فهو لا يملك الوقت الكافي لفحص كل التفصيلات الفنية للموضوعات المعروضة عليه، وبما أن الحكومة هي الأقرب للمجتمع، والأقدر على معرفة احتياجاته، والمسؤولة عن حفظ الأمن، والنظام العام، لذلك أُسند إليها البرلمان هذا التفويض التشريعي.

***- الحاجة للمرونة** The need for flexibility:

عندما تُؤسس خدمة عامة رئيسية جديدة، فإنه من غير الممكن التنبؤ بكل صعوبةٍ إدارية ربما تنشأ، كما أنه لا يمكن العودة للبرلمان لإصلاح كل عمل، أو لإجراء التعديلات اللازمة بعد أن يدخل المشروع حيز التنفيذ، لذلك فالتشريع المفوض يُلبّي هذه الاحتياجات، على نحوٍ يتلاءم و الغاية الأساسية للقانون المفوَض، ومن الضروري اللجوء إليه.

***- أوقات الطوارئ** Times of emergency:

في أوقات الطوارئ، قد تحتاج الحكومة إلى اتخاذ إجراءاتٍ سريعة وخارجة عن نطاق سلطاتها الطبيعية، وتوجد في دساتير البلاد بنودٌ دستورية

---

1 - د. حسن البحري - رسالة دكتوراه - مرجع سابق - ص ٣٥٨ - ٣٥٩.

تسمح للحكومة بالحدِّ من الحريات الفردية في حالات الطوارئ. وبالرغم من أن الملك يمتلك رواسب غير واضحة المعالم من سلطاته الإمتيازية، يستطيع استخدامها في حالات الخطر الوطني، فإن قانون الطوارئ المدني لعام ٢٠٠٤، يحتوي بنداً يُمكّن الحكومة من التشريع ضمن الخطوط العريضة للبرلمان في حال نشوء طوارئ محددة، باعتبار أن الحكومة هي الأقدر على مواجهة الكوارث، والأخطار، بفضل ما تملكه من وسائل وإمكانات ضخمة[١].

*- **تعقيد مادة البحث واتصافها بالتقنية** Complexity & Technicality of Subject – matter:

قد يواجه البرلمان بعض المواضيع المعقدة، أو المسائل ذات التقنية العالية، والتي لا يستطيع معها أعضاؤه مهما كانت درجة ثقافتهم الإلمام بها، أو الإحاطة بكافة تفاصيلها، وهذا من شأنه أن يحول دون قيام البرلمان بالتشريع حيالها، لذلك فإن التشريع المبني على مواضيع تقنية كهذه، يحتاج للمشاورة الأولية مع الخبراء الاختصاصيين، وإن منح سلطة التشريع فيها للوزراء يُسهِّل مثل تلك المشورة[٢].

*- **السرعة** The Speed:

تتسم إجراءات صنع القانون أمام البرلمان بالبطء، وقد تستدعي بعض المسائل السرعة خصوصاً في حالات الطوارئ، فضلاً على أن بعض التشريعات تتطلب إحاطتها بدرجة عالية من السرية لكي يتحقق المقصود منها، وهذا يتناقض مع علنية المناقشات التي تجري في البرلمان من جهة، وبطئ إجراءات سنّ القوانين من جهة ثانية، لذلك فإن استعمال التشريع المفوض، يُمكّن السلطة التنفيذية من حسم الأمر بسرعة، دون تعارضٍ مع

---

1 - Bradley & Ewing; Constitutional and administrative law, op. cit., p. 622.

2 – ومن هذه المسائل أو المواضيع المعقدة وذات التقنية العالية: (التسلح، تخزين المواد الكيماوية الخطرة، النفايات النووية، البحث العلمي، الفضاء، الطاقة النووية، الأزمات النقدية...).

القواعد القانونية التي من الواجب تطبيقها لمواجهة المسائل المفاجأة، وغير المتوقعة.

ب- ضمانات التشريع المفوض[1]:

*- **استشارة المصالح المعنية** Consultation of interests:

إن من واجب الإدارات الحكومية القيام باستشارة المصالح " المرافق" ذات الشأن، وخصوصاً المرافق التي تتأثر بصورة مباشرة بنتائج تنفيذ التشريع المفوض الصادر عن الحكومة، علماً إن العادة قد جرت على القيام بهذه الاستشارة، حتى ولو لم يُفصح قانون التفويض عنها.

*- **الرقابة القضائية** Judicial Control:

تخضع لوائح التفويض للرقابة القضائية "Judicial Control"، لضمان عدم تجاوز الحكومة عند إصدارها لقرارها، للشروط الواردة في قانون التفويض. فهذه الرقابة هي رقابة مشروعية "Legality Control" وليست رقابة إلغاء، أي أن مهمة المحاكم التأكد من أن هذه اللوائح المعروضة عليها قد استوفت الشروط الواردة في قانون التفويض الأصلي، فإذا ما خالفت هذه اللوائح لقانون التفويض، فينتهي ذلك للحكم بعدم مشروعيتها، والامتناع عن تطبيقها وليس إلغائها[2].

*- **النشر أو الإعلان** Publication or publicity:

إن اللوائح أو التشريعات المفوضة الصادرة عن الوزراء، يجب أن تتم طباعتها تمهيداً لبيعها، وذلك بترخيصٍ رسمي مسبق من الطابعات الملكية الخاصة بالتشريعات البرلمانية. وإن أي مخالفة لهذا، يُعتبر جريمة يُعاقب

---

1 - د. حسن البحري - رسالة دكتوراه - مرجع سابق - ص ٣٦٠ - ٣٦٢.

2 - وقد ترجع الأسباب التي تستند إليها المحاكم في إنجلترا للحكم بعدم مشروعية اللائحة الحكومية إلى: عدم الاختصاص " Lack of Jurisdiction"، أو عدم المعقولية "Unreasonableness "، أو سوء النية " Bad faith "، أو انتهاك العدل الطبيعي "Breach of natural Justice".

عليها القانون، إلا إذا ثبت أنها لم تُنشر، أو أن هناك تقصيرٌ من قبِل الجهات المعنية في الإجراءات الواجب اتخاذها لإحاطة المتهم علماً بها.

*- **الرقابة البرلمانية** Parliamentary Control:

ذكرنا أن البرلمان هو الأصيل في عملية التشريع، وهذا الأصيل يحق له أن يفوض جانباً من سلطاته إلى الحكومة، إلا إن هذا لا يمنع من خضوع تلك اللوائح الحكومية لرقابة البرلمان، لضمان منع تجاوزات الحكومة، والالتزام بما ورد في قانون التفويض، وتُمارس الرقابة البرلمانية من خلال وسيلتين:[1]

الأولى: يستطيع البرلمان ممارسة الرقابة على الحكومة بالوسائل العادية المخولة إليه، وذلك عن طريق توجيه السؤال من أعضاء البرلمان إلى أعضاء الحكومة، أو عن طريق إجراء الاستجواب، أو طرح الثقة بالحكومة.

الثانية: وتأخذ الرقابة البرلمانية فيها إحدى صورتين:

- **الرقابة السابقة على نفاذ اللائحة الحكومية:** وهنا يتوجب على الحكومة نشر هذه اللائحة قبل نفاذها، ولمدة أربعون يوماً في صحيفة "London Gazette"، استناداً إلى قانون عام ١٨٩٣، وذلك حتى يتمكن ذوي الشأن من الإطلاع عليها، ولكي يبدوا وجهات نظرهم حيالها، وانتقاداتهم تجاهها، واعتراضهم عليها.

- **الرقابة اللاحقة على نفاذ اللائحة الحكومية:** وهنا يتعيَّن على الحكومة إيداعُ هذه اللوائح لدى البرلمان خلال مدة أربعون يوماً من نفاذها، فإذا انقضت هذه المدة دون أن تقوم الحكومة بعرضها على البرلمان، فهذا سيؤدي إلى وقف نفاذ اللائحة. أما إذا عُرضت هذه اللائحة على البرلمان خلال أربعون يوماً لاحقة على نفاذها، فهنا نكون أمام احتمالين:

---

1 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص ٣٨٢- ٣٨٥.

١ – إذا التزم البرلمان الصمّت إزاء هذه اللائحة، دون أن يُبدِ أي قبول، أو رفض حيالها، فإنها تُعتبر نافذةً خلال هذه المدة (أي الأربعون يوماً)، وبانتهائها تُصبح لها قوة إلزامية طالما أنه لم يعترض عليها.

٢ – أما إذا اعترض البرلمان على هذه اللائحة، أو رفضها خلال مدة الأربعون يوماً، عندئذٍ يُبطل مفعولها وليس لها أي أثر[١].

ج– مخاطر التفويض التشريعي[٢]:

***– استبعاد الرقابة القضائية** Exclusion of Judicial Control:

ذكرنا سابقاً أن اللوائح التفويضية الصادرة عن الحكومة تخضع للرقابة القضائية، إلا أن هذه الرقابة هي رقابة مشروعية، وليست رقابة إلغاء، بمعنى إن المحاكم لديها السلطة في وقف تنفيذ هذه اللوائح إذا ما عُرضت عليها، وتبيَّن لها مخالفتها للشروط الواردة في قانون التفويض، دون أن يمتد ذلك ليشمل إلغائها.

هذا السبب قد أضعف الرقابة القضائية لانعدام سلطة المحاكم في إلغاء اللائحة لعدم مشروعيتها، والاكتفاء بعدم تطبيقها، لذلك إن فعالية تلك الرقابة قد انحسرت لعدة أسباب هي:

– تضمين البرلمان صراحة لقانون التفويض بأن المحاكم لا تختص بفحص مشروعية أوامر التاج التي تصدر في مجلسه.

– تضمين البرلمان صراحة لقانون التفويض شرطاً يعتبر أن تصديق الوزير المختص على اللائحة الحكومية، يُعتبر دليلاً قاطعاً على استيفاء هذه اللائحة

---

1 – تجدر الإشارة أن البرلمان يحق له تعديل هذه اللائحة استناداً لمبدأ: **من يملك الأكثر يملك الأقل**. و بما أن البرلمان يحق له إلغاء هذه اللائحة، أو قبولها، أو الاعتراض عليها، أفلا يحق له إدراجُ تعديلٍ فيها.

2 – د. حسن البحري – مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – مرجع سابق – ص ٤٣٧ – ٤٣٩.

لجميع الشروط المنصوص عنها في قانون التفويض، أو تـــضمين البرلمـــان لقانون التفويض عبارات ذات معانٍ واسعة يَصْعب حصرها[1].

وهذه الأسباب المذكورة آنفاً من شأنها إضعاف الرقابـــة القـــضائية، والحيلولة دون ممارستها من قبل المحاكم وبالتالي يهدر قيمتها.

*- **تعديل التشريعات البرلمانية** Alteration of Acts of parliament:

إذا كان التشريع المفوض الذي سُنّ بواسطة البرلمان، يَسمح للوزير بإحداث تعديلاتٍ في قانون التفويض، فإن هذه التعديلات تقتصر فقط علـــى جزئيات أو تفاصيل المسائل العامة، دون أن يمتد ذلك إلى الأمور الجوهرية فيها، وإلا فإن هذا يُعد هيمنةً للحكومة على العمل التشريعي بأكمله.

*- **فرض الضرائب** imposition of Taxation:

لا يجوز اللجوء إلى التشريع المفوض لتعديل أو فـــرض ضـــرائب جديدة، وهذا الأمر معمولٌ به حتى الآن. ولكن نظراً لما تضمنته التشريعات المالية المتعلقة بالضرائب غير المباشرة من تعقيد واتساع، فـــإن أي تغييـــرٍ يطالها يتم من خلال التشريع المفوض.

*- **ممارسة الحكم بواسطة المرسوم** Government by decree:

أُثير بعض القلق لما قد تقوم به الحكومة مدعومة بالأغلبية البرلمانية التي تساندها، باستصدار قانون تفويض يخولها بوضع لوائح حكومية، تتناول فيها تنظيم المسائل المتعلقة بالسياسة العامة، لأن في هذا تجاوز لمسألة هامة وهي، أن الغاية الأساسية لإصدار هذه اللوائح، هي وضع التفاصيل الجزئية لهذه المسائل، وليس التعرض لها بأكملها ككل.

ومن جهةٍ ثانية، لقد ازداد القلق نتيجة عدم وجود رقابةٍ رسمية تمنع حدوث هذا، ولعدم وجود معيارٍ واضح للتفرقة بين المسائل المتعلقة بقـــضايا المبدأ، وتلك التي تتعلق بإكمال التشريع من خلال وضع تفصيلاته الجزئية.

---

1 – قد ينصُّ قانون التفويض على الآتي: الوزير قد يصدر مثل تلك اللوائح حسبما يعتقده مناسباً.

*- **الأثر الرجعي** Retrospective Effect:

على الرغم من أهمية قانون التفويض، والدور الأساسي الذي يلعبه التشريع المفَوض في الحياة السياسية البريطانية، إلا أن هذا التشريع ليس موضوع اهتمام العامة، فضلاً على عدم خضوعه لرقابة برلمانية دقيقة، من قبول، أو إلغاء، أو تعديل. لذلك فإن تضمين التشريع المفوّض، أو اللائحة الحكومية أثراً رجعياً، فيه خطرٌ على ذوي الشأن، وهذا الخطر يزداد يوماً بعد يوم لهذه الأسباب المذكورة، وبالأخصّ عدم وجود رقابة برلمانية مُحكمة.

المبحث الرابع
المسؤولية السياسية الوزارية

إن الأشخاص الذين يحملون أعباء الحكم في دولةٍ ديمقراطية، يجب أن يكونوا محاسبين أو مسؤولين أمام رعاياهم، وبما أن حكومة الشعب غير قابلة للتطبيق، فإن الدستور يوفر إطاراً يجعل الحكام مسؤولين من خلاله أمام ممثلي الشعب، فبينما تطبق المسؤولية، أو المحاسبة القانونية بشكل رئيسي من خلال المحاكم[١]، إلا أن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، هي علاقةٌ ذات طابعٍ سياسي جزاؤه التخلي عن الحكم[٢].

إن للمسؤولية السياسية الوزارية معانٍ معقدة، فهي تتضمن حاجة الوزراء لتبرير أفعالهم، أو أعمال وزاراتهم أمام البرلمان، وحاجة الوزير لأن يستقيل إذا اقترف أخطاءً جسيمة في وزارته، بغض النظر عن اشتراكه بشكلٍ مباشر بهذه الأخطاء، أم لا[٣]، إضافةً إلى مسؤولية الوزراء عن سياسة الحكومة، والأعمال الفردية المتعلقة بوزاراتهم[٤].

وتتفاوت هذه المسؤولية بدرجة السيطرة على الموظفين الحكوميين من قبل الوزراء، فالوزير لا يتعرض لأي مساءلة عندما لا يكون له سيطرة أو سلطة إشرافية، فإذا مارس الوزراء سلطاتٍ مفصّلة على نشاطات وزاراتهم، فإنهم مطالبون بأن يوضحوا أو يبرروا أعمال هذه الوزارات، وعلى الرغم من ذلك، فالمدى أو المجال المطلوب من الوزير إيضاحه ليس

---

1 - Bradley & Ewing; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 111.

2 – د. سيّد رجب السيّد: « المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة – مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي ». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة – ط١– عام ١٩٨٧– ص٤٩.

3 - WONG, Elyssa ; Systems of Government in some foreign country., op. cit., p.16.

4 - The British information Service; Government in Britain, op. cit., p.1.

واضحاً بعد، ففي مناسباتٍ عدة، إن البرلمان لم يكن راضياً عن الشروحات، والمعلومات المقدمة من قبل الوزراء، مما أدى في النهاية إلى إقرار قانونٍ برلماني يحدد المقاييس، والتوقعات المطلوبة من الوزراء، حول كيفية المساءلة أمام البرلمان [١].

وبناءً عليه، سنتناول بالدراسة في هذا المبحث صور المسؤولية السياسية الوزارية، وكيفية تحريكها وفقاً للآتي:

المطلب الأول: صور المسؤولية السياسية الوزارية.

المطلب الثاني: تحريك المسؤولية السياسية الوزارية.

المطلب الأول

صور المسؤولية السياسية الوزارية

إن أهم الأعراف الدستورية في المملكة المتحدة، هو أن الوزراء مسؤولين أمام البرلمان، والشعب، من خلال هذا البرلمان. حيث تُقسم المسؤولية الوزارية في المملكة المتحدة إلى صورتين، **الأولى:** هي المسؤولية الوزارية الجماعية عن سياسات الحكومة، أما **الثانية:** فهي المسؤولية الوزارية الفردية لكل وزير عن أعمال وزارته[٢].

إن الصورة الأولى تعني، أن الوزارة تعمل ككلٍ واحد، حتى حين لا يتفق جميع الوزراء على موضوع ما، فحالما يتم التقرير على سياسة الحكومة في أمرٍ ما، فإنه يتوقع من كل وزير إما أن يدعم هذه السياسة، أو يستقيل، إلا أنه سُمح لبعض الوزراء، بالإدلاء بآرائهم بحرية أمام البرلمان، فيما يخصّ السياسات الحكومية التي تَمسُّ مبادئ أو أموراً ذات أهمية[٣].

---

1 - WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country, op. cit., p.16.

2 - UK. House of Common; Information Note ; Executive Accountability System , op. cit., p.7.

3 - The British information Service; Government in Britain, op. cit., p.1-2.

أما الصورة الثانية، فهي تعني أن الوزراء مسؤولون أمام البرلمان عن جميع نشاطات هذه الوزارات، فهم يتحملون عواقب أي فشلٍ في الإدارة، أو ظلمٍ يقع على أحد الأفراد، وأي جانبٍ من سياسية الوزارة سواء أكان مسؤولاً بشكلٍ شخصي أم لا[١].

أولاً- المسؤولية السياسية الجماعية للوزراء The political Collective Responsibility of Ministers:

على الرغم من تبلور عرف المسؤولية الجماعية بين عامي ١٧٨٠ و ١٨٣٢، إلا أن مفهوم الحكومة المسؤولة لم يدخل في النقاشات السياسية البريطانية حتى عام ١٨٢٩، ونتيجةً لذلك فقد قدّم "E.G. Stanley" عريضةً موقعةً من قبل ثلاثة آلاف مواطن، تتضمن مجموعة من المطالب، من بينها إيجاد حكومةٍ مسؤولية[٢].

وعلى إثر ذلك اشتدت النقاشات بين رجال الإصلاح الدستوري، مطالبين من خلالها بتوضيح مبدأ الحكومة المسؤولة، واعتناقه، لأنه أحد المعالم الأساسية للدستور البريطاني[٣].

---

1 - The British information Service; Government in Britain, op. cit., p.3.

2 -Brich, A.H; Representative and Responsible Government, an essay on The British Constitution, London, George Allen & Unwin, First published in 1964. p. 131.

3 – جاء" اللورد دورهام" "Lord Durham" واصفاً مبدأ الحكومة المسؤولة من خلال تقريره الصادر عنه، والذي جاء فيه ما يلي: إن مبدأ الحكومة المسؤولة في بريطانيا، جزءٌ أساسيٌ من دستورنا، ومن النادر جداً أن نحتاج إلى الاستفسار عن طريقة تطبيقه، أو سببها. فحين تفقد وزارة أغلبيتها في البرلمان نتيجة مسائل تتعلق بالسياسة، يكون قَدرها قد أصبح محتوماً، ويكون غريباً بالنسبة لنا أن تحاول الوزارة البقاء في الحكم عن طريق وزراء أقلية آخذة بالتناقص، حيث لن يستطيعوا إقرار القوانين، كون أغلبية الأصوات ستكون ضدهم، فالعلاجات الدستورية القديمة كالمقاطعة أو الطرد، لم تُستخدم منذ حكم الملك وليم الثالث، وذلك لعدم الحاجة لها، ولأن الوزراء اعتادوا أن يستبقوا التصويت لعدم الثقة **بالاستقالة**، وخاصة حين ينحصر دعمهم بأقليةٍ محدودة. وتجدر الإشارة أن الوزير الأول "**والبول**" أكدَّ بأن على الوزارة أن تخضع لمحاسبة البرلمان=

ومن الواضح اليوم أن ميثاق المسؤولية الجماعية يشغل مكانة في السياسة الحديثة تقل عما يُعتقد، فهو من المفترض أن يتسبب بفرض عقوبات في حال حدوث أخطاءٍ حكومية، ولكن ذلك نادراً ما يحدث، لأن احتمال استقالة الحكومة الحديثة أو قيامها بحل البرلمان حيث تواجه هزيمة كبيرة، لا يزداد أو ينقص في حال السلم أو الحرب، لكن هذا كله لا يعني أن ميثاق المسؤولية الجماعية قد أصبح دون فعالية، لأن عُرف حاجة الحكومة للبقاء جبهة موحدة له تأثيراتٌ هامة ذات منفعة، فهو يُلزم الوزراء بالسرية، ويتجنب الارتباك الوزاري، فضلاً عن أنه يُبقي الخلافات الوزارية ضمن اجتماعات الوزارة حصراً، حيث يتم حلُّها بشكلٍ أو بآخر. كما أنه يُحدد معالم سياسة الحكومة بأسلوبٍ واضح يُسهل نقاشه لدى العامة[1].

وبناءً عليه، فإننا سنتناول دراسة المسؤولية الوزارية الجماعية، من خلا بيان مفهومها، وقواعدها، والالتزامات المترتبة عليها، التطورات الحديثة التي طرأت على مبدأ التضامن الوزاري، وفقاً للآتي:

١- مفهوم المسؤولية الوزارية الجماعية:

يُقصد بالمسؤولية الوزارية الجماعية أن أعضاء الوزارة يشكلون وحدة متجانسة، يمثلها الوزير الأول، فإذا ما اقتُرع بعدم الثقة به – للوزير الأول – لأجل تصرفٍ يتعلق بالسياسة العامة، فإن هذا يُعَدُّ عدم ثقة بالوزارة كلها، وعلى هذه الأخيرة – الوزارة – تقديم استقالتها[2].

كما توصف هذه المسؤولية أيضاً بالتضامنية، لأنه في حال اقترع مجلس العموم على عدم الثقة بالوزارة لأجل تصرفٍ يتعلق بالسياسة العامة

=ففي ١٧٣٩/٢/١ خاطب مجلس العموم قائلاً: حين أتحدث هنا بصفتي وزيراً، فأنا أتحدث بالسلطات التي منحني إياها جلالته تحت شرط تبرير هذه السلطات أمام هذا المجلس.

Brich ; Representative and Responsible Government ., op. cit.,p.132-133.

1 - Brich ; Representative and Responsible Government ., op. cit.,p.137-138.

2 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق – ص٦٢.

التي تنتهجها الحكومة، فهذا يؤدي إلى استقالة الوزارة بكاملهـا، لأن جميـع أعضاء الوزارة سيتضامنون مع هذا الوزير، حتى لو وجِدَ أحد الـوزراء لا يؤيد سياسة هذا الوزير المُدان، فجميع أعضاء الوزارة مسؤولين بالتضامن، حيث تُعدُّ القرارات الصادرة عن الوزارة وكأنها صادرة بالإجماع[1].

٢- قواعد المسؤولية الوزارية الجماعية:

هناك ثلاث قواعد عرفية "Rules of Convention" تحكم عـرف المسؤولية الجماعية للوزارة، وهي، قاعدة الثقة، والإجماع، والسرية.

وسنبين ذلك وفقاً للآتي[2]:

أ- قاعدة الثقة The Confidence Rule:

وتتطلب هذه القاعدة من الحكومة أن تستقيل إذا لم تستطع أن تحصل على تأييد الأغلبية من أعضاء مجلس العموم. وتُطبق هذه القاعدة إذا هُزِمت الحكومة بشكلٍ واضح في اقتراح عدم الثقة.

ب – قاعدة الإجماع The Unanimity Rule:

وتتطلب هذه القاعدة مـن أعـضاء الـوزارة أن يقـدموا التأييـد العام "Public Support" لكل قراراتها، حتى لو كـان الـوزير يُعـارض

---

1 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق – ص٦٢. لقد حدد ميثاق المـسؤولية الجماعيـة بنـوداً مطلقة في خطاب اللورد سالسبوري "Salisbury" عام ١٨٧٨ بما يلي: إن كل فردٍ من الـوزارة مسؤول تماماً عن كل قراراتها بشكلٍ كلي، وغير قابل للنقض، ولا يحق له التذرع بأنه قد صادق على قرارٍ ما على سبيل التسوية، أو أن زملاؤه قد قـاموا بإقناعـه...، إن مـسؤولية الـوزراء الجماعية أمام البرلمان لا يمكن الحفاظ عليها، إلا وفقاً لتقبّل جميع أعضاء الـوزارة المـسؤولية المطلقة عن أي قرارٍ تتخذه الوزارة، ولا يحق لوزير ما التنصل من هذه المسؤولية بعـد اتخـاذ قرارٍ ما، إلا في حال استقالته من منصبه.

Bradley & Ewing ; Constitutional and administrative law , op. cit., p. 113.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٢٥-٢٢٦.

Bradley & Ewing; Constitutional and administrative law,op. cit., p. 114-115.

WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country., op. cit.- pp.18- 19.

السياسة العامة المتعلقة بالوزارة. فإذا وَجَدَ الوزير سياسةً معينة غير مقبولة بالنسبة له، فإن بإمكانه الاستقالة من منصبه، فالعرف الوزاري يتطلب الولاء الجماعي "Collective Loyalty" للقرارات الجماعية.

ج – قاعدة السرية The Confidentiality Rule:

إن واجب السرية من حيث المبدأ يترافق مع اجتماعات الوزارة، ووثائقها، وإجراءاتها، ولجانها، باستثناء الحالات التي يقرر فيها الوزير الأول – أو الوزارة – نشر هذه المعلومات، وبشكلٍ استثنائي حين يستقيل وزير بسبب اختلافٍ في الآراء مع الوزارة، فإن من حقه أن يشرح بالتفصيل أسباب استقالته للبرلمان، والصحافة. وفي وقتنا الحالي ليس من النادر أن تتسرب معلوماتٌ تخص مسائل موضع جدل، لأن هناك ضغوطاً تُمارس لاستبدال مبدأ السرية بنظام حكومةٍ أكثر انفتاحاً.

وبشكلٍ مشابه فإن السريةَ من حيث المبدأ ترافق الاتصالات بين الوزارات، وعليه فإنه في حال اتُخِذ قرارٌ برفض اقتراح سيؤدي إلى زيادة في الإنفاق، فمن الغالب أن يبقى سرياً فيما إذا كان هذا الرفض عائداً إلى عدم رغبة وزارة الإنفاق، أو لأن الخزينة ليست على استعدادٍ للموافقة على الإنفاق موضع الاقتراح، كما لن يتم الإفصاح عن قرار الرفض عما إذا كان قد اتُخذ من قبل مسؤولين، أو اتُخذ على مستوى وزاري. وعنصر السرية مطبق من حيث المبدأ، فالوزارات يتوقع منها أن تكون متفقة في الظاهر، لأن قياداتها الوزراء هم أعضاءٌ في الوزارة ذاتها، أما في الواقع فإن هناك خلافاتٌ جدية تحدث بين الوزارات، وليس من النادر أن تخرج إلى العلن.

والجدير بالذكر، إن الوزراء في حكومة معينة يحظر عليها الاضطلاع على الوثائق والمستندات الرسمية **لحكومةٍ سابقة** تنتمي لحزب سياسي مختلف، والغاية من ذلك هو أن الحكومة السابقة – وانطلاقاً من قاعدة السرية – كانت حريصة كل الحرص على كتمانها، والامتناع عن إفشائها هذا من ناحية. وفي حال أراد طرفٌ ثالث الاضطلاع على هذه

الأوراق، أو المستندات، فإن على رئيس الوزراء الحالي أن يحصل على موافقة رئيس الحكومة السابق، أو الزعيم الحالي للحزب الذي تنتمي إليه الوزارة السابقة.

وهكذا فإن للمسؤولية الجماعية استخداماتٌ سياسية عديدة، وبما أن أغلب أعضاء الحكومة يأتون من حزبٍ واحد فإنها تقوي وحدة الحزب، وتمنع نواب المقاعد الخلفية من التمادي في التحقيق في إجراءات الحكومة، وتساعد في الحفاظ على سيطرة الحكومة على السلطة التشريعية "Legislative Power "، والإنفاق العام، وتدعم السرية التقليدية لآلية اتخاذ القرار ضمن الحكومة، كما تساعد على الحفاظ على سلطة رئيس الوزراء.

وأخيراً لابد من الإشارة إلى أن أغلب الوزراء يحجبون المعلومات المتعلقة بإجراءات الوزارة، حيث إنهم مُلزمون بواجب السرية تجاه أعضاء الوزارة، ولكن الوزراء من حينٍ لآخر يتجاهلون هذه القاعدة[1].

٣- الالتزامات المترتبة على عرف المسؤولية الوزارية الجماعية:

أ- الدفاع عن سياسة الوزارة كهيئة واحدة:

يتطلب مبدأ التضامن الوزاري أن يدافع الوزير عن السياسة العامة التي تنتهجها الوزارة، فإذا كان – الوزير – غير راضٍ، أو غير مقتنع بهذه

---

1 – ومثال ذلك، قضية ريتشارد كروسمان" Richard Crossman " الذي كان عضواً بالوزارة بين عامي ١٩٦٤-١٩٧٠، وأراد أن يقدم رواية دقيقة عن طريقة عمل الحكومة معتمداً في ذلك على تجربته الشخصية، فلقد احتفظ بمذكرات شاملة عن قرارات الوزارة خلال تلك الفترة، ولكنه توفي قبل تقاعده، فقررت أرملته "Widow" نشر المذكرات، لكن الحكومة سعت إلى منع نشر المعلومات بحجة أن المحاكم تحافظ على سرية المعلومات الوزارية، لكن ناشرو كروسمان جادلوا أن قاعدة سرية الوزارة ليست مستندة على أسسٍ قانونية، وإنما هي مجرد التزامٍ أدبي، وفي النهاية حكمت المحكمة لصالح قاعدة السرية، لكنها في الوقت نفسه سَمحت بنشر المعلومات بعد مضي عشر سنوات من حدوث الواقعة، بشرط أن لا يُهدد ذلك الأمن القومي، وبما أن عشر سنوات كانت قد مضت، فإن المذكرات أمكن نشرها. د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٢٥٠ هامش رقم ٢.

السياسة فإن عليه الاستقالة. فإذا لم يقدم استقالته فلا يستطيع الوزير التنصل من المسؤولية المترتبة على هذه السياسة، بحجة أنه لم يكن على وفاق مع زملائه حولها، فضلاً عن واجبه – في حال عدم تقديم استقالته – بالتصويت لصالح الحكومة، والدفاع عن سياستها، وعدم توجيه أي نقدٍ لها، سواءً كان ذلك داخل البرلمان، أو خارجه[1].

ب– القرارات المتخذة داخل مجلس الوزراء هي قراراتٌ تُعبّر عن رأي الحكومة بأكملها:

صحيح أن الوزراء يختلفون كثيراً فيما بينهم – في الخفاء – حول السياسة العامة، إلا أنهم مسؤولون بشكلٍ متساوٍ، وبصورة متضامنة، عن القرارات كافة، التي تصدر عنهم بشأن هذه السياسة، فبمجرد صدور القرار عن الوزارة، فإن على الوزراء جميعاً دعم هذا القرار وتحمل مسؤوليته[2].

ج– وجوب التصويت:

لا يقتصر التزام الوزير على عدم الاعتراض على السياسة العامة التي تنتهجها الوزارة، بل يجب عليه أيضاً التصويت لصالحها في جميع القرارات التي تتخذها، لأن في هذا دليلٌ على دعمه ومساندته لها[3].

د– الامتناع عن القيام بعملٍ ما يُحرج الوزارة:

يجب على الوزير الامتناع عن القيام بأي عملٍ، أو إبداء رأيٍ من شأنه إحراج الوزارة، لذلك يجب أن تكون تصرفاته، وتصريحاته، وأقواله، منسجمةً مع السياسة العامة التي تنتهجها الوزارة. وإذا قرر رئيس مجلس الوزراء، أو أي وزير عادي قراراً ما، دون الرجوع إلى مجلس الوزراء،

---

1 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص٣٨٩.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٢٨.

3 – د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد – مرجع سابق – ص٢١١؛ د.حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٢٧.

فلا يجب عليه – للوزير – معارضة هذه القرارات حتى لا يُبطل قرارات المجلس. كما أنه يُمنع على الوزير إصدار قرارٍ معين، أو انتهاج سياسةٍ جديدة في الوزارة التي يديرها، دون الرجوع إلى مجلس الوزراء لاستشارته، والأخذ برأيه[1].

هـ – عدم إفشاء أسرار الوزارة:

ترجع هذه القاعدة إلى اليمين التي يؤديها الوزير عند شغله لمنصب الوزارة، حيث يلتزم الوزير بعدم نشر أي وثيقة رسمية من وثائق الوزارة، أو اللجان الوزارية، والجزاء الحقيقي المترتب على مخالفة ذلك يُحدَد من خلال العرف والعادة. كما أن الغاية الأساسية من هذه القاعدة – سرية الوزارة – هو الوصول إلى اتفاق داخل مجلس الوزراء، دون أن يخشى أي وزير من مسألة نشر الجدال الحاصل فيما بينهم، والذي يُعبر عن اختلافاتٍ في وجهات النظر بخصوص موضوع ما. فإذا حصلت اختلافات في الرأي بين الوزير وزملائِه أدت إلى تقديمه لاستقالته، فإن من حق الوزير المستقيل هنا أن يُبدِ وجهة نظره أمام البرلمان، والرأي العام حول ذلك. ولكن إذا كان الأمر يتعلق بمناقشاتٍ جرت في مجلس الوزراء، فإن عليه الحصول على موافقة رئيس الوزراء[2].

وفي بعض الحالات لا يتمُّ اتباع مبدأ سرّية الوزارة، حيث يجوز نشر المداولات والمناقشات الجارية داخل الوزارة. وهذه الحالات هي:[3]

– عند مرور فترة زمنية معينة عليها، والهدف من النشر هو وقوف الشعب والرأي العام على جميع تصرفات الحكومات السابقة، وتبصيره بالإجراءات المتخذة، وأهدافها.

---

1 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص٣٩٠.

2 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص٣٩٢-٣٩٣.

3 – د. السيد صبري – حكومة الوزارة – مرجع سابق – ص١٩٦.

– مَدُّ الصحافة بالمسائل المهمة التي تكون موضع بحث مجلس الوزراء لتنوير الرأي العام، واطلاعه على السياسة التي تنتهجها الوزارة.

– عند استقالة وزير أو أكثر عندما يحصل اختلاف في وجهات النظر بخصوص مسائل سياسية، عندئذٍ يكون من حق الوزير توضيح أسباب الخلاف.

٤– التطورات الحديثة التي طرأت على مبدأ التضامن الوزاري:

ذكرنا إن مبدأ التضامن الوزاري يتطلب أن تكون الحكومة جبهةً واحدة، حيث يدافع فيها كل وزيرٍ عن سياسة الحكومة، ويصوّت لصالحها، ويمتنع عن توجيه النقد لها، وإلا فإن عليه الاستقالة. إلا أنه ونتيجةٌ للظروف السياسية ظهرت بعض التطورات التي تُعد استثناءً على مبدأ التضامن الوزاري وهي: التصويت الحرّ(المسائل المفتوحة)، والاتفاق على الاختلاف، وقواعد سلوك الوزراء.

أ– التصويت الحر (المسائل المفتوحة):

إن مبدأ التضامن الوزاري له استثناءٌ في بعض الأحوال، حيث تقرر الوزارة أن موضوعاً ما هو مسألةٌ مفتوحة، ولكل وزيرٍ الحرية في إبداء رأيه أو رغبته بخصوص هذا الموضوع، حتى لو كان ذلك الرأي، أو تلك الرغبة، متعارضة مع سياسة الحكومة، وينتج عن هذا أن للوزير التصويت في غير صالح الحكومة[1].

---

1 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص٢٩١. ومن أمثلة المسائل التي يتناولها التصويت الحرّ: المسائل المتعلقة بضمير الإنسان، ووجدانه، كالمسائل الدينية، أو الأخلاقية، أو الاجتماعية، (كمسألة الإجهاض، وإلغاء عقوبة الإعدام...). وتجدر الإشارة أن اتباع هذه الطريقة ليس حِكراً على الحزب الفائز في الأغلبية البرلمانية، بل الأحزاب المعارضة يُسمح لها أيضاً باتباع هذه الطريقة.

د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٣٢.

ويُعاب على هذه الطريقة على حدٍّ قول جانب من الفقه: " أنها تؤدي إلى القضاء على الوحدة الضرورية للوزارة، وتعكس أيضاً انعدام الانسجام المطلوب فيها بخصوص الأمر المعروض عليها، فضلاً عن أنها – وإن كانت مناسبة في بعض الحالات – إلا أنها غير مُشرّفة"[1].

ب– الاتفاق على الاختلاف:

أحدَثت الحكومة البريطانية مبدأ الاتفاق على الاختلاف "The Agreements to differ" عام ١٩٣٢، بغية المحافظة على استقرار الوزارة، والتآلف بين أعضائها. وعلى الرغم من التشابه الكبير بين التصويتات الحرة، والاتفاق على الاختلاف، إلا أن ما يتميّز به الاتفاق على الاختلاف هو تبني الحكومة لسياسةٍ معينة تجاه موضوعٍ ما، حيث تسمح فيه الحكومة للوزراء غير القادرين على الدفاع عن القرار الذي تتخذه الأغلبية من زملائهم بخصوص هذا الموضوع، أن يبدوا معارضتهم علناً حيال تلك السياسة[2].

---

1 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص٣٩٢.

2 – لقد شَهِد النظام البريطاني حالاتٍ عدة طبق فيها طريقة الاتفاق على الاختلاف، ومن أهمها قضية الاستفتاء المتعلقة بعضوية بريطانيا في الوحدة الاقتصادية الأوروبية عام ١٩٧٥، حيث أعلن رئيس الوزراء – آنذاك – هارولد ويلسون" Harold Wilson" في بيانه الذي أدلى به بتاريخ ١٩٧٥/١/٢٣، بأن الاستفتاء على عضوية بريطانيا في الوحدة الاقتصادية الأوروبية سيتمّ إجراؤه حالما ينتهي مجلس الوزراء من تقديم التوصيات المتعلقة بهذا الشأن، سواءً من حيث الاستمرار في عضوية هذا الاتحاد، ولكن بشروط جديدة، أو الانسحاب منه. وانتهى مجلس الوزراء إلى تقديم التوصية بضرورة الاستمرار في عضوية الاتحاد، فأعطى رئيس الوزراء أعضاء الحكومة الذين هم غير قادرين على دعم هذه التوصية الحرية في إبداء معارضتهم – أي وجهة نظرهم – حتى ولو كانت مُخالفة لوجهة نظر الحكومة، والدفاع عنها في الاستفتاء العام، ولكن هذه الحرية تكون خارج البرلمان، وليس داخله، وذلك حفاظاً على وحدة الصف في الوزارة، لأن عليهم أن يكونوا داخل البرلمان جبهة واحدة.

د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق– ص٢٣٥–٢٣٦.

أما بالنسبة للتصويتات الحرة، فهي كما ذكرنا، تقع على مسائل لا توجد حيالها سياسةٌ حكومية معلن عنها، لذلك فإن احتمال وجود المعارضة قد لا يظهر أبداً.

ج– قواعد سلوك الوزراء:

حددت المواد (١٦،١٧،١٨)، الواردة في فقرة المسؤولية الجماعية، من كتاب قواعد التصرف، والخطوط العريضة في الأمور الإجرائية للوزراء، القواعد التي تحكم سلوك الوزراء وفق الآتي:[١]

– إن الإجراءات الداخلية التي يتم من خلالها اتخاذ القرارات، سواءً على مستوى الوزارة، أو مستوى لجانها، يجب أن تبقى طي الكتمان، فالقرارات التي تُتخذ من قبل الوزارة، أو حتى اللجان الوزارية، هي قرارات ملزمة لجميع أعضاء الحكومة، ولكنها على أي حال عادة ما تُعلن وتُشرح على أنها قراراتٌ صادرة من الوزير المختص بنفسه، لكنها تُعلن في بعض الأحيان على أنها قرارات تم اتخاذها من قبل " حكومة جلالتها Her Majestys Government" وذلك في سبيل التأكيد على جديتها، وأهميتها، ولكن ذلك أمرٌ نادرٌ، ويحصل بشكلٍ استثنائي.

– تتطلب المسؤولية الجماعية أن يكون بإمكان الوزراء التعبير عن آرائهم بصراحة ووضوح، طالما أن ذلك يتمُّ بعيداً عن أعين الرأي العام، وطالما يقومون بالحفاظ على جبهةٍ موحدة بعد إعلان القرارات، وهذا بدوره يتطلب الحفاظ على سرّية النقاشات التي تحدث ضمن الاجتماعات الوزارية، واجتماعات لجانها، وفي هذا السياق يتم الحفاظ على سرية الوثائق الوزارية، والحرص على عدم نشرها، حفاظاً على الصالح العام، ولذلك كان الضروري أن يقوم الوزراء باتخاذ الخطوات المناسبة للحرص على أن يُحَافظ موظفيهم على خصوصيات الأعمال الوزارية، ويقومون بحماية أمن الوثائق.

---

1 - Ministerial Code , op. cit., Sections .2 , Para . No.16- 17- 18.

– إن مبادئ المسؤولية، ومسؤولية الحفاظ على الأمن الوطني، والعلاقات مع الدول الأخرى، وسرية النقاشات الوزارية، ونقاشات موظفي الخدمة العامة، تفرض التزاماتٍ محددة على الوزراء السابقين الذين يتطلعون لنشر مذكراتهم خلال الفترة التي قضوها في الوزارة، والتي تَمسُ طريقة عمل الحكومة أثناء مشاركتهم فيها. حيث يُطلب إليهم تقديم مسوداتهم إلى سكرتير مجلس الوزراء، للتأكد من مدى مطابقتها والتزامها بالمبادئ التي وضِعت في تقرير اللورد راد كليف " Rad cliff " عام ١٩٧٦ بخصوص المذكرات الوزارية.

ثانياً– المسؤولية السياسية الفردية للوزراء The political individual Responsibility of Minister:

كان الأصل في نشأة المسؤولية الوزارية السياسية القاعدة الإنجليزية القائلة بأن "الملك لا يخطئ"، وطالما أنه لا يُخطئ فهو غير مسؤول عن أفعاله، ولهذا فإنه من المحتم وجود هيئة تتحمل هذه المسؤولية، وهي الوزارة. ونتيجة لذلك انتقلت السلطة من الملك إلى الوزارة، استناداً لمبدأ " حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فلا مسؤولية بدون سلطة" [١].

وتبعاً لذلك فقد أصبح توقيع الملك على أمرٍ من الأمور غير مُلزم إلا بتوقيع الوزير المختص، فالملك كان يضع أختامه لدى أحد كبار موظفيه للمحافظة عليها، وكلما أراد الملك الإمضاء على أمر ما، استدعى حامل الختم الخاص بالأمر المعروض عليه، ثم تطور الأمر فصار الموظف يوقع بجانب الملك، وبذلك نشأت المسؤولية السياسية الوزارية[٢].

وبناءً عليه، إن انعدام مسؤولية الملك قد ساهم في تطور مفهوم المسؤولية الوزارية السياسية، حتى إن بعض الفقهاء الإنجليز يرون" إن

---

1 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق – ص٥٢.

2 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق – ص٥٢.

نشوء المسؤولية الوزارية قد جاء نتيجة نجاح البرلمان في طريقة وكيفية التعامل مع الملك"[١].

وعلى أي حال، لقد ظهر مبدأ محاكمة الوزراء بطريق الاتهام "impeachment" منذ عام ١٣٧٦، حيث أُعطي لمجلس العموم سلطة توجيه الاتهام، ومُنح مجلس اللوردات سلطة المحاكمة كمحكمة عليا، وقد بلغت حالات الاتهام في التاريخ الإنجليزي سبعون حالة بين عامي ١٦٢١-١٧٠٢، حتى عُرف ذلك العصر بعصر الاتهام[٢].

ولعل استقالة الوزير الأول السير " روبرت والبول " عام ١٤٧٢ نتيجةً لفقدانه الأغلبية المؤيدة له داخل البرلمان، كانت البداية التي أدت إلى التمييز بين المسؤولية السياسية، والمسؤولية الجنائية، لأنه وبمجرد أن شعر "والبول" بعزم مجلس العموم على توجيه الاتهام له، سارع مباشرةً إلى تقديم استقالته، علماً بأن عزم أغلبية مجلس العموم برئاسة بلتني" Pulteny" على توجيه الاتهام، لم يكن من أجل إلحاق أي ضررٍ يمس شخص "والبول"، وإنما فقط من أجل إبعاده، وإقصائِه عن السلطة. وبهذا ظهر التمييز بين المسؤولية الجنائية والمسؤولية السياسية، فالأولى يترتب عليها عقوبات تَمس الوزير بشخصه، أما الثانية فيترتب عليها إقصاء الوزير عن الحكم. ولعلَّ هذه الاستقالة هي أول استقالة رَسَّخت مبدأ المسؤولية الفردية[٣].

وبناءً عليه، فإننا سنتناول دراسة المسؤولية الوزارية الفردية، من خلال بيان مفهومها، وقواعدها، والالتزامات المترتبة عليها، والتطورات الحديثة التي طرأت على هذا عليها، وفقاً للآتي:

---

1 - Brich ; Representative and Responsible Government ., op. cit., p.139.

2 – د. عصام نعمة إسماعيل: « محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي ». بيروت – منشورات الحلبي الحقوقية – ط١ – عام ٢٠٠٦– ص١٣٣.

3 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق – ص٥٢.

١- مفهوم المسؤولية الوزارية الفردية:

إن ظهور المسؤولية الفردية كان الأسبق على ظهور المسؤولية الجماعة، وهي تعني مسؤولية كل وزيرٍ على حدة، وتُثار هذه المسؤولية نتيجة عملٍ ارتكبه هذا الوزير المعني، ويتعلق بالسياسة الخاصة التي يسلكها في إدارة شؤون وزارته، وليس بالسياسة العامة للوزارة[١].

ويترتب على اقتراع عدم الثقة بالوزير المعني تقديم استقالته، حيث يُرتب هذا النوع من المسؤولية **جزاءً سياسياً** ألا وهو الاستقالة، دون أن يمتد ذلك ليمُسَّ الوزير في ماله، أو شخصه، لأن هذا مرتبطٌ بتحريك المسؤولية الجنائية، أو المدنية[٢]. ولكن في بعض الحالات التي يترتب عليها فقدان الوزير لثقة البرلمان، تقوم الوزارة بالتضامن معه، وعندئذٍ تطرح الحكومة الثقة بنفسها أمام البرلمان، فإذا لم تنال هذه الثقة، ترتب على ذلك استقالتها. وبهذا تتحول المسؤولية الفردية إلى جماعية[٣].

والجدير بالذكر، إن المسؤولية الفردية قد لا تنصبُّ على وزيرٍ واحد، بل تقع على وزراء مُحددين، وعندها لا يمتد أثر هذا ليؤدي إلى استقالة الحكومة بأكملها. لأن هذا لا يتحقق ما لم يتضامن رئيس مجلس الوزراء مع الوزير، أو الوزراء المعنيين، بفرضه – رئيس الوزراء – الرمز الأول للحكومة، وعنوان سياستها[٤].

٢- قواعد المسؤولية الوزارية الفردية:

للمسؤولية الفردية قاعدتان، الأولى، تتعلق بخطاب الوزير السياسي، أو كفاءته الإدارية، وتسمى قاعدة القدرة، والثانية، تتعلق بمبادئه الأخلاقية، وسنبين ذلك وفق الآتي[٥]:

---

1 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق– ص ٥٧.

2 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق– ص٥٨.

3 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص ٣٩٥-٣٩٦.

4 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق– ص٣٩٦.

5 - WONG, Elyssa ; Systems of Government in some foreign country., op. cit., pp. 17-18.

أ – قاعدة القدرة The Competence Rule:

وهي تعني تحمّل الوزراء للمسؤولية أمام البرلمان عن أعمالهم المقترفة من قبل الموظفين الحكوميين لأقسامهم، فحصول بعض الوزراء على السمعة الحسنة، أو تلقيهم اللوم، يتوقف على أداء موظفيهم، فأي خطأ يكون جسيماً بما فيه الكفاية يجعل من المتوقع هنا أن يستقيل الوزير[١].

فالموظفون الحكوميون لن يواجهوا التحقيق البرلماني لوحدهم، أو الانتقاد العام في حال فشلهم، فكل ما يواجهوه كان عقوباتٍ إدارية، أو تأديبية من قبل وزاراتهم، فالمسؤولية تقع بأكملها على الوزير المعني بالأمر.

ويمكن تفسير مسؤولية الوزير عن أعماله الشخصية، وأعمال تابعيه، على حدٍّ قول بعض الفقه في أن: " النظام البرلماني البريطاني يخوّل الوزير سلطاتٍ واسعة في تصريف الشؤون المتعلقة بوزارته، ولا يجعل من مجلس الوزراء سلطة رئاسية فوق الوزير، وذلك تطبيقاً لمبدأ **تلازم السلطة والمسؤولية**، إلا أن الاتجاه الحديث قد قرر تعديلاً على هذه القاعدة – **قاعدة القدرة** – فأصبحت مساءلة الوزير عن أخطاء وزارته تتطلب أن يكون على درايةٍ شخصية بالخطأ الجسيم المرتكب من قبل موظفيه" [٢].

---

1 – إن اللورد كارينجتون "Lord Carrington" استقال كوزير للخارجية بسبب الاحتلال الأرجنتيني لجزيرة "Falk Land" عام ١٩٨٢، حيث عدَّ أنه قد قلّل من أهمية التهديد الأجنبي، وفي ذلك الوقت فبرغم اعتقاد وزارة الخارجية بوجود خطر نشوب مواجهة، وإمكانية قيام الأرجنتين بعملٍ عسكري، إلا أن كارينجتون كان مقتنعاً بأن الأرجنتين لن تغزو.

2 – في عام ١٩٨٣ قام عددٌ كبير من أعضاء الجيش الجمهوري الايرلندي بالهروب من سجن المتاهة " Maze prison"، وفي ذلك الوقت كان" جيمس بريور " James Prior" وزيراً للدولة لشؤون ايرلندا الشمالية، ونتيجة لهذه الحادثة رفض جيمس الاستقالة لأمرين، **أولهما** أنه لم يُعطي تعليمات لتخفيف التدابير الأمنية للسجن. وكان **ثانيهما** أن التحقيق في هذه الحادثة قد أنتج بأن الهرب كان ناتجاً عن الأخطاء الإدارية المرتكبة من قبل مدير السجن، فقام جيمس بطرد مدير السجن بدلاً من الاستقالة.

WONG, Elyssa ; Systems of Government in some foreign country., op. cit., p.17.

ب – قاعدة المبادئ الأخلاقية The Morality Rule:

يمكن أن يضطر الوزراء للاستقالة إذا ارتكبوا بعض الأفعال غير المقبولة أدبياً، فالرأي العام "public opinion "دائماً يربط الأهلية الوزارية للوزير مع طريقة إدارته لحياته الشخصية، فإذا ارتكب نشاطاً لا أخلاقي فإن هذا يعكس بأنه غير أهل للوزارة.

٣– الالتزامات المترتبة على مبدأ المسؤولية الوزارية الفردية:

هناك أربع خيارات متاحة للوزير لكي يفي بمتطلبات المسؤولية الوزارية الفردية، وهي الآتي[١]:

أ – يخبر ويوضّح inform & Explain:

يجب على الوزير أن يُقدم شرحاً كافياً عن أعماله وتصرفاته أمام البرلمان، وهذا يتمُّ إما بصورة تلقائية من الوزير، أو من خلال إجابته على الأسئلة البرلمانية التي توجه إليه، والتي تشمل جميع القضايا والمواضيع، فضلاً عن المؤتمرات التي يعقدها مع أجهزة الإعلام للإجابة على أسئلتهم، والمقابلات الصحفية .... .

وفي خصوص ذلك، علّقت لجنة وزارة الدفاع في أحد القضايا بالآتي: " إن محاسبة الوزير من قبل البرلمان لا تقتصر على اعترافه بمسؤولية عامة، أو باستقالته، وإن تطلب الأمر ذلك، فالمحاسبة تتطلب تقريراً مفصلاً لأفعاله كوزير".

ب – يعتذر Apologize:

فالخطأ الذي يصدر عن الوزير بصورة شخصية، أو عن أحد موظفيه، يتطلب من الوزير الاعتذار أمام البرلمان لتوضيح ذلك الموقف، سواءً ترتب على هذا الخطأ الاستقالة، أو الطرد، أم لا.

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٥٥–٢٥٦.

-Gay, Oonagh & Powell, Thomas; individual ministerial responsibility of Ministers- issues and examples (UK. parliament; House of Commons Library, Research paper 04/31, 5 April 2004), pp.7-9.

ج – اتخاذ إجراءٍ معين Take Action:

إن مسؤولية الوزير عن أخطائه، أو أخطاء موظفيه توجب منه القيام بكل ما من شأنه لتصحيح هذا الخطأ، سواءً ترتب على ذلك الاستقالة، أو الطرد، ولكن في بعض الأحيان إن التصحيح الموعود به من قبل الوزير المستقيل مُنفذٌ من الوزير الجديد.

د – يستقيل Resign:

إن الاستقالة هي العقوبة القصوى الناتجة عن المحاسبة الوزارية، وهي أيضاً من أصعب طرق المحاسبة شرحاً، وتصنيفاً، فحالات الاستقالة بما فيها الحالات التي رفض فيها الوزير الاستقالة، وحالات إعادة ترتيب المناصب الوزارية، قد تتحول غالباً إلى معارك سياسية، غالباً ما تكون ذات طابعٍ حزبي.

فليس من السهولة بمكان تصنيف الأسباب التي تؤدي إلى استقالة الوزير، حتى في الحالات التي يبدو فيها الوزير المعني قد وضّح الأسباب التي تدعو إلى استقالته بشكل وافٍ، وهذا ينطبق أيضاً على رئيس الوزراء. فبعض الحالات قد لا تكون بالخطورة التي تسبب استقالة الوزير، لكنها قد تكون القشة الأخيرة بالنسبة لزملائه الوزراء، أو حزبه البرلماني، أو المجلس بشكلٍ عام.

لذلك من غير الممكن وضع قواعد دستورية صارمة حول المسؤولية الوزارية الفردية التي تؤدي إلى الاستقالة، لأن مبادئ هذه المسؤولية طُورت لتكون فضفاضة بأفضل حالاتها، ويتجلى ذلك في المدى الذي سيذهب إليه الوزراء في تفسير هذه المبادئ بما يخدم مصالحه الشعبية، أو عندما يدافعون عن أنفسهم ضد المطالبة باستقالتهم. كما أن موقف رئيس الوزراء هو أيضاً عاملٌ أساسي، إلا أن استبسال رئيس الوزراء في الدفاع عن أحد زملائه قد لا يستطيع إنقاذ الأخير من فقدان منصبه، خاصة إن انقلبت الوزارة، أو

الحزب البرلماني، أو الإعلام ضده. كما أن أي تغييرٍ في الحكومة يمكن أن يؤدي إلى وجود رئيس وزراء يكون مصممٌ على تطبيقٍ مختلف، أو ربما أفضل لمعايير المسؤولية الوزارية. لذلك فإن الكثير من الأمور تعتمد على الشخصيات المعينة، وتفسيراتها لمعاني المسؤولية الوزارية[١].

٤- التطورات الحديثة التي طرأت على مبدأ المسؤولية الوزارية الفردية:

أ – قواعد سلوك الوزراء:

يتوقع من وزراء التاج أن يتصرفوا بأعلى المعايير الشخصية والدستورية في أدائهم لواجباتهم، وهذا يعني وجود قواعد توفر إرشاداً للوزراء حول كيفية التصرف، وإدارة الأعمال لكي يستطيعوا الحفاظ على هذه المعايير، فالتزام الوزراء بهذه القواعد يجب أن يكون متوازياً مع التزامهم بالقانون، بما فيه القانون الدولي، والالتزامات التي تفرضها المعاهدات، كما يجب عليهم الحرص على تحقيق العدالة، وحماية صورتهم العامة. كما يتوقع منهم مراعاة المبادئ التسع للحياة العامة[٢]،

---

1 – يرى بعض الأكاديميين حول طبيعة عرف المسؤولية الوزارية الفردية الذي يؤدي إلى فقدان الوزير لمنصبه الآتي: " إن العرف الدستوري هو قاعدة غير موجودة في القانون، وليس عادةً أو تطبيقاً يُتبع بشكل اعتيادي من قبل من يوضع في ظروفٍ مشابهة. كما أنه ليس مكتوباً في أي وثائق رسمية بشكلٍ كامل تُحدد نطاقه، فضلاً عن أنه لا يمكن فرض العرف كعقوبة قانونية. لذلك فإنه من الممكن تجاهله، أو إعادة تفسيره، أو تعديله من قبل المعنيين بالأمر. ولهذا كلّه نشأ خطر محاولة إيجاد أنماط تطبيقه بشكلٍ مستمر، وذلك من خلال سلسلة عشوائية من الأحداث السياسية على مدى سنين طويلة. وعلى أرض الواقع فإن قلةً من السياسيين يقبلون أن تُبنى، أو تَرتكز قراراتٌ ذات تأثير على مستقبلهم السياسي على عرفٍ دستوري غير واضح، وليسوا على دراية كاملة في تفاصيله".

2 - Ministerial Code , op. cit., Section .1, Para. No .1.

تجدر الإشارة للمبادئ التسعة وفقاً للآتي: ١- على الوزراء أن يطبقوا مبدأ المسؤولية الجماعية. ٢- إن الوزراء مطالبون بتفسير سياساتهم، وقراراتهم، وأفعالهم أمام البرلمان، كما أنهم مسؤولون عن الإدارات التابعة لهم، والجهات التي يقومون بتفويضها.٣- إنه من الأهمية بمكان أن يُقدم الوزراء معلوماتٍ دقيقة وحقيقية، وأن يقوموا بتصحيح أي خطأ غير مقصود بأسرع ما يُمكن،=

=ويتوقع من الوزراء الذين يقوموا عامدين بتضليل البرلمان، أن يقدموا استقالتهم للرئيس الوزراء.٤- على الوزراء أن يكونوا واضحين أمام البرلمان والعامة، وأن لا يرفضوا تقديم أية معلومات تُطلب منهم، إلا حين يكون الكشف عنها مناقضاً للمصلحة العامة. حيث تُقرر القواعد الدستورية، وإرشادات الحكومة مدى سرية هذه المعلومات، من عدمه. ٥- يجب على الوزراء أن يطالبوا الموظفين الحكوميين بالوضوح والصراحة، حيث يقوم هؤلاء بتقديم أدلة أمام اللجان البرلمانية نيابةً عن هؤلاء الوزراء، أو وفقاً لأوامرهم. وهنا يكون على الوزير أن يُطالب موظفي الخدمة العامة بتقديم معلومات دقيقة، وحقيقية في أي شيء يَمسُ واجباتهم، ومسؤولياتهم في أداء عملهم. ٦- على الوزراء أن يحرصوا على عدم نشوء أي تضارب في المصالح بين واجباتهم العامة، ومصالحهم الخاصة، سواء كان هذا التضارب حقيقياً أم لا، حيث استقال الوزير بيتر ماندیلسون "Peter Mandelson"، بسبب حصول على قرض لمنزله عام ١٩٩٩، دون أن يُعلم سكرتيره الدائم بهذا القرض، ثم أوضحت جريدة " Times" ذلك بقولها: قد لا يكون السيد ماندیلسون قد خرق ضوابط التصرف، ولكنه يكاد أن يكون قد اعترف بخرقه روح القاعدة التي تُسيّر أو تَضبط سلوك الوزراء، وذلك بعدم إعلام سكرتيره الدائم بهذا القرض، فالقاعدة تنص على أن الوزراء يجب عليهم بالشكل والمضمون تجنب أي تضارب في المصالح بين موقعهم الوزاري، والمصالح المالية الخاصة. ٧- على الوزراء رفض أية هدية، أو ضيافة، أو تكرمة قد تؤثر على أحكامهم، أو تعطي هذا الانطباع، أو تضعهم تحت التزامات غير لائقة بمناصبهم، حيث كشفت الصحافة البريطانية بأن دافيد ميلور " David Mellor "، والذي كان عندئذ سكرتير الدولة لشؤون التراث الوطني، والذي كان أيضاً على علاقة غير مشروعة مع ممثلة تدعى أنتونيا دي سانشا Antonia De Sancha، قد قبل الهدايا " gifts"، والضيافة hospitality ، من قبل مستثمر أراضي "property developer "، فقبول الهدايا والضيافة، أظهرا سوء تقدير غير مقبول من قبل الوزير ميلور، فضلاً عن أنه لا يُعتمد عليه كوزير. ٨- يجب على الوزراء في مجلس العموم الفصل بين دورهم كوزراء، ودورهم كأعضاء ممثلين لفئة معينة من الناخبين. ٩- يُحظر على الوزراء استخدام مصادر الحكومة لخدمة المصالح السياسية لحزب ما، ويجب عليهم أن يطبقوا ذات المعايير المطبقة على موظفي الخدمة العامة، فيما يخص الحياد السياسي، ويُحظر عليهم أيضاً أن يطلبوا من موظفي الخدمة العامة أن يتصرفوا بطريقة قد تتناقض مع القواعد الناظمة للخدمة المدنية.

- UK. House of Common; Information Note; Executive Accountability., op. cit., pp.7, 8.
- Gay & Powell; individual ministerial responsibility of Ministers, op. cit., p.9.
- WONG, Elyssa; Systems of Government in some foreign country ., op. cit., p.18.

UK. House of Common; Information Note; Supplementary Information: Systems of Government in Some Foreign Countries, (London: Legislative Council Secretariat, IN 5/99-00).P.3.5.

والتـــي حُـــددت فـــي تقريـــر لجنـــة نـــولان، "Report of The Nolan Committee"[1].

ب – التفريق بين مصطلحي المسؤولية الوزارية والمحاسبة الوزارية:

تُعدُّ استقالة السير توماس دوجـــدال "Sir Thomas Dugdale" – وزير الزراعة البريطاني الســـابق – من منصـــبه في قضـــية الـــكريتـــشل داون"Crichel Down" عام ١٩٥٤ [2]، المثال الأبرز للترسيخ والتعبير عن عُرف المسؤولية الوزارية، والتي تقضي " بأن على الوزير أن يتحمـــل مسؤولية جميع الأعمال الصادرة عن الموظفين الحكوميين التابعين لوزارته". ولكن بعد هذه القضية بفترةٍ قصيرة تغيّرت هذه النظرة لهذا كله لتكون أقـــل حدةً حيال عرف المسؤولية الوزارية، وذلك من خلال تصريح السير ديفيـــد ماكسويل فايف "Sir David Maxwell – Fyfe"[3]. – والذي كان وزيـــر داخلية آنذاك – بقوله[4]:

"إن الوزير غير ملزم بأن يدافع عن عملٍ، أو إجراءٍ مُتخذ من دون علمه أو موافقته، ولكن يبقى مسؤولاً دستورياً أمام البرلمان عما وقـــع مـــن أشياء خاطئة، وهو لوحده – الوزير – يستطيع أن يُخبر البرلمان بما حدث، ويُقدم تبريراً مفصلاً يشرح فيه من خلاله كيفية إدارته لوزارته".

---

1 – تجدر الإشارة إلى أن تقرير "نولان" هو أول كتيب يرسم الملامح الرئيسة لسلوك الـــوزراء، فضلاً عن أنه مصدر إرشادٍ آخر حول مسؤولية الوزراء عن تصرفاتهم الشخصية، وبشكلٍ خاص حاجتهم إلى تجنب تضاربٍ المصالح، ويقول برازر "Brazier " في هذا الخصوص: من المهـــم جداً أن لجنة المعايير في الحياة العامة قد قَبِلت أن تصرفات، أو ســـلوك الـــوزراء فـــي حيـــاتهم الشخصية، قد تكون ذات صلة بالطريقة التي يُصرّفون بها واجباتهم الرسمية، وانطلاقاً من هـــذا فإن التصرفات الشخصية قد تتسبب في نشوء قضايا تَمسّ المسؤولية الوزارية".
Gay & Powell; individual ministerial responsibility of Ministers, op. cit., p.11.

2 – يراجع لمزيد من التفاصيل حول قضية " Crichel Down" د. حسن البحـــري – رســـالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٦٢–٢٦٤.

3 - Gay & Powell ; individual ministerial responsibility of Ministers, op. cit., p.11.

4 - Gay & Powell ; individual ministerial responsibility of Ministers, op. cit., p.12.

ومنذ ذلك الحين، والحكومات تحاول التمييز بين مصطلحي المسؤولية الوزارية "Ministerial Responsibility "، والمحاسبة الوزارية "Ministerial Accountability". وهذا التمييز يعكس مدى حجم التعقيد الذي وصلت إليه الحكومات الحديثة، حيث لا يمكن أن يُسأل الوزير عن أفعالِ موظفيه خاصةً مع ازدياد القضايا العملياتية "Operation issues" التي تُفوض بها الوكالات "Agencies"[1].

إن موضوع التمييز بين مصطلحي المسؤولية الوزارية والمحاسبة الوزارية أثارت جدل بعض الأكاديميين، مثل ماثيو فلينـد رز Matthew" "Flinders الذي علّق قائلاً: " إنه تمييزٌ مربك وغامض فيما يخص متطلبات المسؤولية الوزارية حين يتعلق الأمر بأخطاءٍ عملياتية". فضلاً عن أن موضوع التمييز كان مثار نقدٍ من قبل لجنة الخدمات العامة Public " "Service Committee، والتي أشارت إلى أنه: " ليس من الممكن بالمطلق التمييز بين ناحيةٍ يتحمل فيها الوزير المسؤولية، ويتلقى اللوم بشكلٍ شخصي، وناحية أخرى يكون فيها الوزير مُساءلاً دستورياً"[2].

ج – دور أجهزة الإعلام:

يمكن أن تلعب أجهزة الإعلام دوراً حاسماً في التأثير في مجال المسؤولية الوزارية، لما لها من تأثيرٍ بارز في إجبار الوزير على الاستقالة، أو تحمّله المسؤولية عما جرى من أحداثٍ داخل وزارته[3].

---

1 – في هذا الخصوص استخدم الوزراء التمييز بين قضايا السياسة، والقضايا العملياتية، للدفاع عن أنفسهم ضد الانتقادات الموجهة إليهم في حالات حصول إخفاقٍ أو فشل يصيب الوزارة. ومثالٍ ذلك، قضية سجن المتاهة "Maze prison" عام ١٩٨٣، والتي سعى فيها وزير الداخلية السابق" جيمس بروير" للتأكيد على أن الهروب من السجن، كان نتيجة فشلٍ عملياتي ضمن السجن، وليس فشل سياسة يجب أن يتحمل مسؤوليتها بشكل شخصي.

Gay & Powell ; individual ministerial responsibility of Ministers, op. cit., p.12.

2 - Gay & Powell; individual ministerial responsibility of Ministers, op. cit., p.12.

3 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٧٤.

وفي هذا الخصوص لاحظ الفقيه بريجر" Brazier " أن أجهزة الإعلام تستطيع أن تلعب دوراً فعالاً في تصوير الأحداث. ففي السنوات الأخيرة اهتمت أجهزة الإعلام بالصعوبات الشخصية للوزراء، والتي حالت دون تنفيذ مهماتهم، والتي ساهمت في استقالتهم في عددٍ من الحالات، وذهب أيضاً إلى أن أجهزة الإعلام تملك القدرة الفريدة للتأكيد على المسؤولية الوزارية، لأن البرلمان وبصورةٍ أدق الأغلبية البرلمانية المسيطرة، لن تقوم بعزل الوزير المخطئ، فضلاً عن أن المعارضة والتي يقتصر دورها في توجيه النقد لن تستطيع أيضاً أن تفعل ذلك، وإلا فإن الأغلبية البرلمانية ستقف سداً عنيفاً بوجهها. ولا يختلف الحال بالنسبة للمحاكم، لأن المسائل، أو المواضيع المتعلقة بعرف المسؤولية الوزارية، خارجة عن اختصاصها تماماً[1].

إن لأجهزة الإعلام دورٌ فعّال تلعبه في مجال المسؤولية الوزارية، حتى وصل بها الأمر إلى حدِّ إجبار بعض الوزراء وحملهم على تقديم استقالتهم، كما حدث في قضية سيسيل باركنسون " Cecil Parkinson"، وديفيد ميلور "David Mellor ". وقضية استيل موريس Estelle "Morris" وستيفن بايرز "Stephen Byers" عام ٢٠٠٢، وهاتان القضيتان من أشهر القضايا التي كان لأجهزة الإعلام دورٌ بارزٌ في إجبار الوزراء المعنيين على الاستقالة[2].

د – الاستقالة كجزاء للمسؤولية الوزارية الفردية:

من المعروف أنه وعندما لا يستطيع الوزير إدارة وزارته على الوجه الأمثل، أو عند فشله في ذلك، فإنه من المتوقع منه تقديم استقالته، هذا من حيث المبدأ. ولكن الواقع قد أثبت أن الوزير قد لا يُقدم على ذلك – تقديم

1 - Gay & Powell; individual ministerial responsibility of Ministers, op. cit., p.14.
2 - Gay & Powell; individual ministerial responsibility of Ministers, op. cit., p.14.

استقالته – عند مؤازرته من قبل الأغلبية البرلمانية التي تتألف من أعضاء حزبه، أو عندما يكون محلَّ رضاء من قبل الوزير الأول. ففرص بقائه في الحكومة تكون معدومة تماماً إذا لم يخطئ هذا الوزير بدعم الحكومة[1].

المطلب الثاني

تحريك المسؤولية الوزارية السياسية

ذكرنا أنه إذا كان للسلطة التنفيذية – في النظام البرلماني – الحق في الرقابة على أعمال السلطة التشريعية من خلال التدخل بالأعمال الخاصة بتكوين البرلمان– كإعداد عملية الانتخاب، ودعوة البرلمان للانعقاد العادي، وغير العادي، وتأجيل، وفضِّ انعقاد البرلمان، وحق اقتراح مشروعات القوانين، وحق التصديق، أو الاعتراض على القوانين التي يقرّها البرلمان، فضلاً عن الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، وحق حل البرلمان. فإن للسلطة التشريعية الحق أيضاً في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، من خلال توجيه الأسئلة، والاستجوابات لأعضاء الحكومة، وتشكيل لجان تحقيق برلماني، **وتحريك المسؤولية السياسية الوزارية، التي تؤدي إلى طرح الثقة بوزيرٍ معين، أو بالوزارة كلها**[2].

وتحريك هذه المسؤولية الوزارية السياسية في المملكة المتحدة يتم من خلال طريقتين، الأولى: وهي اقتراح الثقة " Motion of Confidence". أما الثانية: فهي اقتراح عدم الثقة "Motion of no Confidence"، أو اقتراح اللوم "Censure Motion".

وبناءً عليه، ستتناول دراستنا مفهوم اقتراح الثقة، وأشكاله، من خلال الآتي:

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٥٨.

2 – راجع ما سبق ذكره في الصفحة (٦٩) وما بعدها من هذه الرسالة.

أولاً – مفهوم اقتراح الثقة:

يتطلب النظام البرلماني عندما تسقط الحكومة في امتحان الثقة أن تُقدم استقالتها، ولكن رئيس الدولة "الملك" لا يمكنه تعيين الحكومة؛ والبرلمان لم يُنتخب بعد، وهذا يعني أن رئيس الدولة لا يمكنه تعيين الحكومة إلا بشرطٍ مُسبق، وهو حل البرلمان، وإجراء انتخاباتٍ جديدة. الأمر الذي يفرض على رئيس الدولة أن يأخذ بالحسبان إرادة البرلمان، ويقبل استقالة الحكومة التي حُجِبت الثقة عنها[1].

فرئيس الدولة لا يملك الحق في إعادة تعيين ذات الحكومة التي فُقِدت الثقة بها، أو أن يخولها بالاحتفاظ بوظائفها، طالما أن البرلمان لم يَعد يثق بها، لأن الاعتراف لرئيس الدولة بمثل هذه الصلاحية أو السلطة، فيه تجاهل كامل لجميع الآثار القانونية الناتجة عن قرار الأغلبية البرلمانية بإسقاط الحكومة[2].

ثانياً – أشكال اقتراحات الثقة:

تتخذ اقتراحات الثقة ثلاثة أشكال وهي:

١– اقتراح الثقة Motion of Confidence:

يُقدم اقتراح الثقة من قبل الحكومة إلى مجلس العموم لتطلب دعمه، وطرحه ثقته بها حول سياستها العامة، أو فيما يخص قضيةً معينة، حيث يتم التصويت البرلماني على هذا الاقتراح لقبوله أو رفضه. فإذا كانت الأغلبية البرلمانية تؤيد الحكومة، قرر البرلمان الثقة بها، أما إذا كانت هذه الأغلبية ضد الحكومة، وبصورة أدقّ قد صوتت ضد رغبة الحكومة سواءً في

---

1 – د. عادل الطبطبائي: « اختصاصات الحكومة المستقيلة – دراسة مقارنة ». مراجعة وتقديم أ.د. طعيمة الجرف – الكويت – مؤسسة الكويت للتقدم العلمي – إدارة التأليف والترجمة – ط١– عام ١٩٨٦– ص٦١.

2 – د. عادل الطبطبائي – اختصاصات الحكومة المستقيلة – مرجع سابق – ص٦١.

سياستها العامة، أو في قضيةٍ معينة، عندها يقرر البرلمان سحب الثقة عنها[١]. ويتخذ اقتراح الثقة نوعين من الصياغة[٢]:

– إما أن يكون على شكل " ما إذا كان لمجلس العموم ثقةٌ في حكومة صاحبة الجلالة" [٣].

– أو أن يكون على نحو" ما إذا كان لمجلس العموم ثقةٌ في حكومة صاحبة الجلالة فيما يتعلق بقضية، أو سياسة معينة"[٤].

وبما أن للمسؤولية السياسية الوزارية صورتين – الجماعية والفردية– فهذا يعني أن باستطاعة البرلمان طرح الثقة بالوزارة كلها، أو بوزيرٍ معين. فضلاً عن أن طرح الثقة برئيس مجلس الوزراء يعني طرح الثقة بالوزارة كلّها، أما طرح الثقة بوزير معين، يعني اقتصار هذا الطرح على الوزير المعني، اللهم إلا إذا تضامن رئيس الوزراء مع هذا الوزير، ووقف لجانبه، عندها يحوّل رئيس الوزراء المسؤولية الفردية إلى جماعية، فيضطر البرلمان إلى طرح الثقة آنذاك بالوزارة كلها. وسحب الثقة من الوزارة يؤدي إلى استقالتها، وذات الأمر ينطبق على الوزير الذي فقد ثقة البرلمان[٥].

٢– اقتراح عدم الثقة Motion of no Confidence:

يُقدّم اقتراح عدم الثقة أو اقتراح اللوم "Censure Motion" من قبل معارضة البرلمان على أمل إحراج الحكومة، وإضعاف مركزها أمام

---

1 – د. غسان بدر الدين. د.علي عواضة – مرجع سابق – ص٢٦٧. د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٧٩.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٧٩.

3 – ومثال ذلك عندما طلبت حكومة " جيمس كالاهان" العمالية من مجلس العموم بتاريخ ١٩٧٨/١٢/١٤، أن يُعبّر عما إذا كان لديه ثقةٌ في حكومة جلالتها، وبعزم هذه الحكومة في تنشيط الاقتصاد الوطني، وضبط التضخم الاقتصادي، والحدِّ من البطالة وتحقيق العدالة الاجتماعية.

4 – ومثال ذلك عندما طلبت حكومة " جون ميجر" المحافظة من مجلس العموم بتاريخ ١٩٩٢/٩/٢٤، أن يُعبِّر عن دعمه للسياسة الاقتصادية التي تنتهجها حكومة جلالتها.

5 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص ٤٠٩.

الرأي العام[1]، وإسقاطها. فالشكل الأسمى لسيطرة البرلمان على الحكومة، هو قدرة مجلس العموم على إجبار الحكومة على الاستقالة. وقد يحدث هذا إن صدر قرارٌ من البرلمان بعدم الثقة، أو إن رَفَضَ مشروع قانون تعدُّه الحكومة حيوياً في سياستها إلى حدٍ جعله موضوعاً يمس بالثقة بالحكومة بشكلٍ مباشر[2].

فالحكومة لا تستطيع العمل بشكلٍ فعَّال، إلا إذا كانت تحظى بثقة الأغلبية البرلمانية ضمن مجلس العموم، وفي حال فشلت في التمتع بثقة هذه الأغلبية، فإن من الواجب عليها الدعوة لإجراء الانتخابات[3].

إن قدرة المعارضة على هزيمة الحكومة بالتصويت لعدم الثقة تعتمد على عدد الأصوات في مجلس العموم. فحيث تمتلك الحكومة أكثرية ضامنة، فمن المستبعد أن ينجح اقتراح عدم الثقة، فخطورة اقتراح عدم الثقة على المعارضة، تتجلى بأن هكذا اقتراح غالباً ما يُسبب تضامن الحزب الحاكم مع بعضه البعض، وبالتالي فإن هذه الاقتراحات قليلةٌ نسبياً، وينـدر أن تكون ناجحة[4]. وصيغة هذه الاقتراحات تأتي على الشكل التالي: " **ما إذا كان هذا المجلس لا يملك الثقة في حكومة صاحبة الجلالة** "[5].

والخطورة الأخرى التي تبدو من اللجوء إلى اقتراح عدم الثقة أو اللوم، لتحريك المسؤولية الوزارية السياسية، هي الإجراءات البسيطة التي يتمّ

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٨٠–٢٨١.

2 - UK. House of Commons; Motion of no Confidence (London, The Accountability of Government, parliamentary Factsheet p3), p.5.

3 - UK. House of Commons; parliamentary Elections, op. cit., p.3.

4 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٨٢.
UK. House of Commons; Motion of no Confidence,op.cit.,p.5.

5 – ومثال ذلك هو اقتراح عدم الثقة المقدم من قبل حزب العمال المعارض بزعامة " نيل نوك" بتاريخ ١٩٩٠/١١/٢٢، لحجب الثقة عن حكومة صاحبة الجلالة بزعامة "مارغريت تاتشر"، لكن جاءت نتيجة التصويت لصالح الحكومة بأغلبية (٣٦٧) مقابل (٢٤٧) حيث مُني هذا الاقتراح بالهزيمة. د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٨٢.

إتباعها بخصوص ذلك، **إذ يكفي لإسقاط الوزارة بأكملها، أو وزيرٍ ما، موافقة الأغلبية المطلقة لعدد النواب الحاضرين بجلسة الاقتراع**[1].

وأخيراً تجدر الإشارة إلى أن موافقة الأغلبية البرلمانية على اقتراح عدم الثقة بالحكومة بخصوص **السياسة العامة للحكومة**، يؤدي حتماً إلى استقالتها. أما عندما توافق الأغلبية البرلمانية على اقتراح عدم الثقة بالحكومة **بخصوص قضيةٍ، أو مسألةٍ معينة**، فإن الحكومة تستطيع آنذاك التخلص من هذا الاقتراح عن طريق طلب حل البرلمان، وعرض الموضوع على هيئة الناخبين، تحت ذريعة أن المسألة لم تكن مطروحة أمام هذه الهيئة عند إجراء عملية الانتخاب التي أتت بالبرلمان الذي تُثار أمامه هذه القضية[2].

٣- الاقتراحات الأخرى التي توضع من قبل الحكومة أو المعارضة والتي تندرج تحت صنفين[3]:

أ- الاقتراحات التقنية أو الفنية Technical Motions:

كأن تقترح الحكومة تأجيل أو فض جلسات المجلس. وخير مثال على ذلك عندما قدم زعيم مجلس العموم، ورئيس الوزراء العمالي " إدوارد هيث" "Edward Heath" بتاريخ ١٩٧٦/٣/١١ اقتراحاً بتأجيل أعمال المجلس، مبرراً أن الظروف الراهنة لا تسمح بإدخال أي اقتراح موضوعي حيَّز

---

1 – بتاريخ ١٩٧٩/٣/٢٨، قامت المعارضة المحافظة بهزيمة حكومة العمال، بنتيجة أصوات بلغت (٣١١) صوتاً مقابل (٣١٠) صوتاً، وذلك بحجة أن هذا المجلس لا يتمتع بثقة حكومة جلالتها، حيث تمَّ حل البرلمان في ١٩٧٩/٤/٧، وربح المحافظون الانتخابات العامة في ١٩٧٩/٥/٣، وقاموا بدعوة البرلمان الجديد للانعقاد في ١٩٧٩/٥/٩.

UK. House of Commons; parliamentary Elections, op. cit., p.3.

2 – مثال ذلك، عندما قدم مجلس العموم عام ١٩٠٥ اقتراحاً بلوم أو بعدم الثقة بحكومة "بلفور"، بسبب مسألة تتعلق بالضرائب الجمركية، عندها امتنعت الوزارة عن حضور هذه الجلسة، وفسّرت موقفها، بأن مجلس العموم لا يحق له أن يقدم هذا الاقتراح بسبب هذه المسألة، لأنها لم تكن ماثلة، أو مطروحة أمام هيئة الناخبين عند إجراء الانتخابات التي أتت بهذا المجلس.

د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق – ص٨٧.

3 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص٢٨٢-٢٨٣.

المناقشة. وبعد التصويت جاءت النتيجة لصالح المعارضة بأغلبيـــة (٢٩٧) صوتاً مقابل (٢٨٠) صوتاً.

ب – الاقتراحات الموضوعية Substantive Motions: ومثال ذلك:

– عندما قدَّم زعيم المعارضة العمالية " كليمنت آتلـــي "Clement Attle" بتاريخ ١٩٥٦/١١/١ اقتراحاً لمجلس العموم ينتقد فيه لجوء الحكومـــة إلـــى القوة المسلحة ضد مصر، لأن هذا التصرف فيه إهانة لمعظم أبناء الـــشعب البريطاني، فضلاً عن أنه يُلحق الأضرار الجـــسيمة بمؤســـسات المجتمـــع الدولي، لأنه يشكل خرقاً واضحاً لميثاق الأمم المتحدة. وبعد التصويت على هذا الاقتراح جاءت التصويت لصالح الحكومة بأغلبية (٣٢٤) مقابل (٢٥٥) صوتاً.

– عندما قدم رئيس الحكومة المحافظة انتـــوني ايـــدن "Anthony Eden" بتاريخ ١٩٥٦/١٢/٦ اقتراحاً إلى مجلس العموم يطلب فيـــه دعـــم سياســـة حكومة صاحبة الجلالة، لأنها – أي السياسة – قد حدَّت من انتشار الأعمال العدوانية في منطقة الشرق الأوسط، وساهمت في تسوية المواضيع العالقـــة بصورة سلمية. وبعد التصويت على هذا الاقتراح جاءت النتيجـــة لـــصالح الحكومة بأغلبية (٣١٢) صوتاً مقابل (٢٦٠) صوتاً[1].

---

1 – وقد عبَّر " إيرسكاين ماي "Erskine May" عن المعالجة البرلمانية لخطط حجب الثقـــة من خلال الآتي: تضع المعارضة من وقت لآخر خُططاً على الورق تُعبِّر فيها عن فقدان ثقتها في الحكومة، من خلال ما يُسمى التصويت على عدم الثقة، أو اقتراح اللوم، ونتيجةً للعـــرف القـــائم، تضطر الحكومة دوماً الموافقة لمطلب زعيم المعارضة لتخصيص يوم لمناقـــشة هـــذه الخطـــة، وبتخصيص يوم لهذا الهدف، وتُخول الحكومة بالنظر في واجباتها، وتحضير نفسها لـــذلك، ويـــتم تثبيت موعد مناسب في أقرب وقت لهذه الغاية. لقد أقيم هذا العرف على أساس المكانة المعتـــرف بها للمعارضة كحكومة محتملة، وباعتبار أنها حكومة محتملة، فإن هـــذا يـــضمن شـــرعية هـــذا التعطيل، أو المقاطعة في المسار الطبيعي لعمل الحكومة. كما تملك الحكومة من جانبها القيام بكل شيء يُمكّنها من أن تكسب، أو تبقى، وذلك من خلال مجابهة، وتحدي المعارضة المباشر لسلطتها في أقرب وقت ممكن.

Powell, Thomas ; confidence Motions (UK parliament : parliament and constitution center , Standard Note : SN/PC/2873, 23 January 2004) , p.5.

وبعد أن انهينا الحديث عن المسؤولية السياسية الوزارية في بريطانيا، يجدر بنا أن نبيّن أن هذه المسؤولية شكلية فقط، في ظل وجود ثنائيةٍ حزبية، وسيطرة حزبين كبيرين – العمال والمحافظون – على العملية السياسية، من خلال تناوبهما في قيادة شؤون الحكم في البلاد، لأن الحكومة منبثقة عن الأغلبية الفائزة في مقاعد مجلس العموم، والوزير الأول هو زعيم هذه الأغلبية، وأعضاء الوزارة هم قياديو الحزب[1].

وهذا يعني أن الحكومة هي لجنة منبثقة عن حزب الأغلبية المسيطر في رحاب مجلس العموم، مما يؤدي إلى سيطرة الحزب الحاكم على السلطتين التشريعية والتنفيذية[2]. فمن غير المعقول أن تطلب الأغلبية البرلمانية سحب الثقة عن الحكومة، لأن هذا سيؤدي إلى وقوع أزمةٍ سياسيةٍ كبيرةٍ لها. فسحب الثقة يؤدي استقالة الحكومة وتعيين وزارة جديدة من المعارضة، وهذه الأخيرة لن تنال ثقة الأغلبية البرلمانية الحاكمة في جلسة منح الثقة مما يؤدي إلى حل البرلمان، فأعضاء البرلمان يحرصون كل الحرص على البقاء في عضويتهم لأنهم أعضاء عاديون لا شأن لهم، مما يجعل مسألة إعادة انتخابهم فيها الكثير في المعاناة النفسية، والمادية التي سيتكبدونها، لذلك فإنهم سيحجمون عن استخدام هذا السلاح – سحب الثقة–، وهذا على عكس حال أعضاء الوزارة، الذين هم زعماء الحزب الحاصل على الأغلبية البرلمانية، ورجال سياسة مشهورين، ومرموقين في الحياة السياسية، ولديهم نفوذ وإمكاناتٍ واسعة، قد تساعدهم في خوض معارك انتخابية أخرى، من شأنها أن تؤدي إلى حصولهم على الأغلبية البرلمانية، أو ربما تشكيل حكومة جديدة[3].

---

1 – د. غسان بدر الدين. د. علي عواضة – مرجع سابق – ص٢٦٦.

2 – د. محمد عبد الحميد أبو زيد – مرجع سابق – ص٦٩.

3 – د. إبراهيم أبو خزام – مرجع سابق – ص٣١٣.

المبحث الخامس

المجلس الخاص

The Privy Council

يرجع تاريخ المجلس الخاص إلى مرحلة الملكية المطلقة، حيث كان يتألف من أشخاصٍ معينين من قبل الملك ليقدموا النصح في شؤون الدولة. وقد كان الملك يحكم من خلال المجلس الخاص دون العودة للبرلمان. حتى أنه وفي عهد الملك إدوارد الأول " Edward I" فقد كان من الصعب معرفة ما إذا كانت القوانين التشريعية صادرة عن الملك عن طريق البرلمان، أو عن طريق المجلس الخاص، مما أدى إلى حدوث شقاقٍ كبير بين المجلس الخاص، والبرلمان[١].

ولدى إلغاء محكمة النجمة عام ١٦٤١، بدأ المجلس الخاص يفقد موقعه الكبير في الفرع السياسي التنفيذي، فأصبح الكيان الأساسي للمجلس الخاص يُعرف باسم مجلس الوزراء "Cabinet Council"، إلى أن فقد هذا المجلس وبالتدريج الكثير من سلطاته، وذلك مع نشوء نظام حكومة الوزارة "The Cabinet System of Government"[٢].

---

1 – تجدر الإشارة إلى وجود أدلة تشير إلى أن مجلس العموم قد قدَّم عرائض للملك ضد استحواذ المجلس الخاص على الصلاحيات في عهد " هنري الرابع"، و" هنري الخامس"، حيث مارس المجلس سلطاتٍ قضائية مدنية، وجزائية، فضلاً عن أنه طبق القانون الجزائي عن طريق " محكمة النجمة"، والتي اشتهرت بمحاكماتها الاعتباطية، والاستبدادية، وذلك في حال حصول خلافات، أو إساءاتٍ تمس الدولة، أو حين يكون الموظفون الحكوميون متورطون في قضية ما، فقام البرلمان بالاعتراض على ذلك بحجة أن محكمة النجمة كانت تتطفل على قانون المحاكم العادية: حيث كَتَب "F.W. Mait Land" عن المجلس الخاص في ذلك الوقت قائلاً: "إن حكم أسرة التيودور هو العصر الذهبي للمجلس الخاص، حيث يمارس هذا المجلس سلطاتٍ كبيرة في مختلف نواحي الحياة، ولكن نفوذه يكاد يتلاشى أمام الملك".

Gay Oonagh & Rees Anwen; The Privy Council (UK parliament: House of Commons library, Standard Note: SN/PC/3708.5 July 2005), p.2.

2 - Gay Oonagh & Rees Anwen; The Privy Council,op.cit.,pp.2-3.

وبناءً عليه ستتناول دراستنا في هذا المبحث الحديث عن المجلس الخاص وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: تكوين المجلس الخاص.

المطلب الثاني: اجتماعات المجلس الخاص.

المطلب الثالث: وظائف المجلس الخاص.

المطلب الرابع: لجان المجلس الخاص.

المطلب الأول

تكوين المجلس الخاص

Composition of the privy Council

إن عضوية المجلس الخاص هي لقبٌ فخري، فهذا المنصب هو عبارة عن مكافأة لأشخاص قدموا خدمات في المجالين العام والسياسي. وتصدر تعيينات المجلس الخاص عن الملك وفقاً لنصيحةٍ وزارية، وهي مناصب تستمر مدى الحياة، وليس هناك عددٌ محدد من الأعضاء، حيث يُعين جميع أعضاء مجلس الوزراء الحاليين، والسابقين، في هذا المجلس بحسب العرف، كما يضم أعضاء العائلة المالكة "Royal Family"، وكبار القضاة "Senior Judges"، وأسقفين "Two Archbishop"، والسفراء البريطانيين"The British Ambassad"، والناطق باسم مجلس العموم"The Speaker of the House of Commons"، ورئيس الوزراء وأعضاء مجلس الوزراء وزعماء المعارضة الحاليين والسابقين "The present and Former Leaders opposition"، والمتحدثين باسم الكومنولث "The Commonwealth"، والقضاة "The Judges"[1].

1 - Gay Oonagh & Rees Anwen; The Privy Council, op.cit.,p.3.

ويضم المجلس في الوقت الحالي نحو (٤٢٠) عضواً، ولدى تعيين عضوٍ جديد في المجلس الخاص يُطلب إليه أداء قسم الولاء، أو تأكيد وفائه، وهذا القسم يتطلب من جميع من يؤدونه الحفاظ على سرية جميع المواضيع التي تتم مناقشتها في المجلس، وما يزال القسم متبعاً حتى يومنا هذا، كما يزال مُلزماً، ولكن من النادر – هذه الأيام – أن تصل قضيةٌ إلى المجلس الخاص، ولا يحصل ذلك إلا في ظروف خاصة جداً، وتكون هذه القضايا عادةً ذات طابعٍ قومي[١].

المطلب الثاني

اجتماعات المجلس الخاص

The privy Council Meeting

تترأس الملكة اجتماعات المجلس الخاص، ويُسمى الوزير المسؤول عن هذا المجلس اللورد رئيس المجلس الخاص، وهو عضو أساسي في مجلس الوزراء. وتُعقد اجتماعات المجلس الخاص بحضور الملكة، أو بحضور مستشاري الدولة في حال كانت الملكة خارج البلاد، أو بحالة صحية غير جيدة، ويمكن أن ينعقد المجلس بناءً على رغبة الملكة أينما شاءت، لكنه عادةً يُعقد في قصر بكنجهام، وتكون الأعمال المُصرَّفة في المجلس شكلية بالكامل، كالموافقة، وتسجيل القرارات التي تم اتخاذها فعلاً في مكان آخر كمجلس الوزراء[٢].

ولا يجتمع المجلس بكامل أعضاءه إلا حين وفاة الملك، فهو عندئذٍ يُحضر كل الترتيبات الضرورية للجنازة، والموكب، والتتويج، ويُعرف هذا الاجتماع في بعض الأحيان بمجلس الموكب "Accession Council"، ماعدا ذلك فإن اجتماعات المجلس تكون بأعدادٍ صغيرة، أو بشكل لجان[٣].

---

1 - Gay Oonagh & Rees Anwen; The Privy Council, op.cit.,p.3.
2 - Gay Oonagh & Rees Anwen; The privy Council, op.cit., p.4.
3 - Yardley; introduction to British Constitutional Law, op. cit., p.49.

حيث يُدعى ثلاثة أو أربعة أعضاء إلى الاجتماع فقط، وهم الوزراء المعنيون بالموضوعات المطروحة للمناقشة، وتكون هذه الاجتماعات قصيرة جداً، إذ يبقى الأعضاء واقفين في العادة. ولكن في المناسبات الاحتفالية – النادرة الحدوث – تُعقد اجتماعاتٌ تتضمن أعضاء من غير الوزراء، كالاجتماعات التي يتم فيها تنصيبُ عاهلٍ جديد، أو يقوم العاهل "الملك "بإعطاء موافقته على زواجٍ ملكي"Royal marriage" [1].

وتجدر الإشارة إلى أنه وحالما يقبل أي وزير استدعاءَه إلى المجلس الخاص، فإن حضور هذا الاجتماع يفوق في أهميته أي ارتباطات، أو التزاماتٍ سابقة، وفي حال لم يتمكن الوزير من الحضور بسبب المرض، أو بسبب التزاماتٍ عامة لا يمكن تجاوزها، فإنه من الواجب إعلام كاتب المجلس في الحال. أما إذا توجب على الوزير – مثلاً – حضور اجتماعٍ يسبق اجتماع المجلس مباشرة، فإن هذا الاجتماع يجب أن يُرتب، ويُجدول، بشكل يترك للوزير الوقت الكافي للوصول إلى اجتماع المجلس الخاص، وليس من المقبول بأي حالٍ من الأحوال، أن يفوّت وزيرٌ ما حضور اجتماع المجلس بسبب تجاوز الاجتماع السابق الوقت المخصص له[2].

ومن الجدير بالذكر، إن فشل أي وزيرٍ في حضور اجتماع المجلس الخاص بعد قبوله الاستدعاء للحضور، لا يُعتبر فقط إساءة للملكة، بل يتجاوز ذلك ليكون أساساً يمنع هذا الوزير من الاعتراض على أي قرارات حكومية كبيرة قد تُتخذ في هذا الاجتماع[3].

---

1 – تجدر الإشارة إن تقارير اجتماعات المجلس الخاص تُعمّم من المنشورات الملكية "Royal Circular"الدورية، متضمنةً أسماء الأعضاء الذين حضروا الاجتماع، والأوامر التي قُررت في كل اجتماع، وكل منها يحمل تاريخ ومكان انعقاد المجلس.

Gay Oonagh & Rees Anwen ; The privy Council , op. cit., p.4.

2- Ministerial Code, op. cit., Section .2, Para. No.2.

3- Ministerial Code, op. cit., Section .2, Para. No.2.

المطلب الثالث

وظائف المجلس الخاص

The privy Council Functions

إن الوظيفة الأساسية للمجلس الخاص هي إسداء النصيحة للملك بغية الحصول على موافقته بشأن الأوامر، والقرارات الصادرة عن المجلس، سواءً كانت هذه الأوامر والقرارات صادرة بموجب سلطاتٍ أمتيازية، أو سلطاتٍ قانونية. ولكن المسؤولية عن كل هذه الأوامر والقرارات تبقى على عاتق الوزير المسؤول عن السياسة المعنية، بغض النظر عما إذا كان هذا الوزير حاضراً عند صدور الموافقة الملكية، أم لا[١].

ويقوم المجلس الخاص بإسداء النصح للملك بشأن إصدار البلاغات الملكية، والتي يُمثل بعضها أفعالاً تتم بموجب الامتياز الملكي، مثل استدعاء البرلمان، أو حله، ولكن في الواقع إن أغلب قرارات هذا المجلس تُتخذ وفقاً لقانونٍ برلماني، فقانون الطوارئ المدني لعام ٢٠٠٤ يمنح جلالة الملكة Her Majesty صلاحية إعلان حالة الطوارئ، من خلال إصدار أوامر المجلس "Order in Council" – أي المجلس الخاص–، وذلك إذا تمَّ الاقتناع أن الشروط الموضوعية لحدوث حالة الطوارئ قد تحققت[٢]، فضلاً عن أنه يقضي بصياغة، تنظم طريقة التعامل مع هذا الطارئ"[٣].

---

1 - نظام الحكومة في بريطانيا – مرجع سابق – ص ٢١.

The British information services; Government in Britain, op. cit., p.2.

2 – في هذا الخصوص كتب " دي سميث" و" برازير" "De Smith and Brazier " ما يلي: "إن الأسباب وراء إعطاء جلالتها سلطة إصدار أوامر المجلس في أحوالٍ محددة، عوضاً عن ترك التصرف في هذه الأمور للوزير المعني بها، هي أسبابٌ تقليدية جزئياً، ونفسية في جزئها الآخر، فإن إعلان دستور استقلال، أو تنفيذ اتفاقية تسليم مطلوبين، أو إيجاد برلمانٍ جديد، أو تعديل الضوابط الانتخابية، يكتسب طابعاً أكثر وقاراً حين يتم اتخاذه من قبل جلالتها في المجلس".

Gay Oonagh & Rees Anwen; The Privy Council, op. cit., p.4, 5.

3 – تجدر الإشارة إلى أن الأوامر الصادرة عن المجلس الخاص قد صُنفت على أنها أدواتٍ دولة،" Statutory instrument"، وتُعطى أرقاماً، وتُنشر في مجلداتٍ تصدر سنوياً بنفس العنوان، أي "أدوات دولة".

Gay Oonagh & Rees Anwen; The Privy Council, op. cit., p.4.

وعلى ضوء ما تقدم، نلاحظ أن وظائف المجلس الخاص قد أصبحت ذات طابعٍ استشاري، مع تطور نظام حكومة الوزارة، ووظيفته الأساسية في الوقت الحالي، إضافة لما سبق ذكره، هي أن يعطي نفاذاً للقرارات المتخـذة في الأقاليم التابعة للمملكة المتحدة[١].

المطلب الرابع

لجان المجلس الخاص

Committees of the privy Council

إن أغلبية أعمال المجلس الخاص تؤدى عن طريـق لجـان، إذ إن للمجلس الخاص عدداً مـن اللجـان الدائمـة المتفرقـة "miscellany of standing committees"، كلجنـة الجامعـات "The Universities Committee"، ولجنة التـشريعات الـسياسية الأمنيـة "The political Honours Scrutiny Committee"، ولجانٌ تختص بجزر القنال وجزيرة مان "Channel island and isel Man"، وهناك لجانٌ فرعية مؤقتة "ad-hoc Committees"، كتلك التي تنظر في الطلبات المقدمة من المؤسسات، والتي تطلب فيها مواثيق، أو قوانين دولة[٢].

---

1 - WONG, Elyssa; Systems of Government…The United Kingdom, op. cit., p.10.

2 – إن أهم اللجان هي: اللجنة القضائية "The Judicial Committee"، والتي أُسـست وفـق قانون الدولة الصادر عن قانون اللجنة القضائية عام ١٨٣٣، وتتألف هذه اللجنة مـن الأعـضاء الآتي ذكرهم: وزير العدل "Lord Chancellors"، رئيس مجلس اللوردات "Lord president of the Council" ، الرئيس الـسابق لمجلـس اللـوردات "ex- Lord president of the Council"، لوردات الاستئناف في المحـاكم العاديـة "Lords of Appeal in the ordinary Courts"، قـضاة الاسـتئناف "Justices of Appeal"، وزيـر العـدل الـسابق "ex- Lord chancellors"، لوردات الاستئناف المتقاعدين "retired Lords of Appeal "، كبار القـضاة "Senior Judges"، كبار القـضاة الـسابقين فـي اسـتراليا ونيوزيلنـدا "ex- Judges of=

وهكذا وبعد أن أنهينا الحديث عن الوزارة في بريطانيا، فإن المُلاحظ، هو الدور الرئيسي والفعَّال الذي تلعبه هذه الوزارة في الحياة السياسية البريطانية. فضلاً عن دورها الذي يضاهي بدون أي حدٍّ أدنى للشك، ما تتمتع به الملكة من صلاحياتٍ تمارسها بعد الحصول على موافقتها- أي موافقة الوزارة -. و هذا الدور الكبير للوزارة، لم يأتِ إلا بعد سلسلةٍ طويلة من الصراع بينها وبين الملوك التي تعاقبت على حكم إنكلترا من جهة، والبرلمان من جهةٍ أخرى. إلى أن استقر الحال لما هو عليه اليوم، فأصبحت الوزارة المنبثقة عن الأغلبية البرلمانية، هي المركز الأساسي لصنع القرارات المتعلقة برسم وتنفيذ معالم السياسة العامة في بريطانيا، ونظراً للسلطات التي تتحملها، واستناداً إلى مبدأ حيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فقد أصبحت الوزارة المسؤول الأول عن سياساتها، وتصرفاتها أمام البرلمان، وليكون بذلك النظام البريطاني مهدٌ النظام البرلماني، والنموذج الأمثل لتطبيق مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية بشكله الصحيح.

"ex- Judges of Commonwealth"، كبار القضاة في الكومنولث Australia and New Zealand"= "، حيث تبتُّ اللجنة القضائية في استئنافات المحاكم العليا في جزر "القنال" وجزيرة "مان"، والمستعمرات، ودول الكومنولث المستقلة التي حافظت على حق تقديم استئنافها إلى اللجنة القضائية البريطانية بعد استنفاذ فرص الاستئناف في نظامها القضائي، كما أنها تبت في الإجراءات التأديبية المقدمة من قبل لجان الاتحادات الطبية والمهنية "Committees of the medical and allied professions "، وبعض الطلبات الكنسية "ecclesiastical appeals".

- Gay Oonagh & Rees Anwen ; The privy Council , op. cit., p.5, 6.
- UK . 2005- The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland ,op.cit., p .54.
- The British information services; Government in Britain, op. cit., p.2.

الباب الثاني
تطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية
في النُظم السياسية المختلطة

انتهينا فيما سبق من بيان الدعائم الأساسية للنظام البرلماني، وشرحنا بشيء من التفصيل قطبي السلطة التنفيذية لهذا النظام، والمكوَّن من رئيس الدولة (غير المسؤول)، والوزارة (المسؤولة أمام البرلمان). والمُلاحظ في ذلك كلِّه أن بريطانيا هي النموذج الأمثل لتطبيق النظام البرلماني التقليدي.

والميزة الأكثر وضوحاً لهذا النظام، هي أن رئيس الدولة غير متحيّز، وغير مُنغمس في الخلافات والاتجاهات السياسية المعروفة، وهو فوق السياسات الحزبية المتعارضة. وعلى الرغم من أن دوره شرفي، ولكن له وقارٌ كبيرٌ، ففي أوقات الأزمات يكون لرأيه المعروف علانية، أو في الدوائر الخاصة وزنٌ، لأنه ليس له مصلحةً في تفضيل شخصٍ، أو مصلحة حزبية[1].

كما يوجد أيضاً إلى جانب رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي، الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، والتي تمارس السلطة الفعلية. فالنظام البرلماني اعتنق مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه النسبي، أي الفصل القائم على أساس التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بحيث يتحقق التعاون والرقابة بينهما. فكما أن الوزارة مسؤولة سياسياً – تضامنياً أو فردياً – أمام البرلمان، مما يؤدي إلى إقالتها كلها، أو أحد وزرائها، عند تحقق مسؤولياتهم، فإن لها الحق في حل البرلمان كسلاحٍ مقابل لمسؤوليتها السياسية أمامه[2].

أما في النظام الرئاسي فهو لم يعتنق مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية – كالنظام البرلماني – لأنه يتميز بفردية هذه السلطة، فهو على عكس النظام البرلماني تماماً فقد اعتنق مبدأ الفصل بين السلطات، ولكن بمفهومه الجامد، فلا يوجد تعاون، أو رقابة بين هاتين السلطتين – التشريعية والتنفيذية – على

---

1 – أ. سدني بايلي – مرجع سابق – ص٣٣.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص٣٧٣.

خلاف النظام البرلماني، فرئيس الدولة يسود ويحكم أيضاً، ويمارس صلاحياته الدستورية بامتياز، ولكن لا يملك حل البرلمان، أو حل أحد مجلسيه، ولا تأجيل أدوار انعقاده، أو تعطيلها، ولا التدخل في أعماله، ولا حق التقدم بمشروعات القوانين. فهو يقوم مع وزرائه بمهام السلطة التنفيذية فحسب، أما بالنسبة للوزراء، فهم مجرد معاونين وتابعين لرئيس الجمهورية، لأنه لا يوجد في النظام الرئاسي وزارة أو حكومة بالمعنى المعروف[١].

وكذلك، فإن السلطة التشريعية في النظام الرئاسي تقوم بمهمة وضع التشريع، ولا تملك محاسبة السلطة التنفيذية على أعمالها – كقاعدة عامة – وحتى توجيه الأسئلة، أو الاستجوابات لرئيس السلطة التنفيذية، ولا سحب الثقة عنهم، أو خلعهم من مناصبهم[٢].

ولكن إزاء هذا التعارض الواضح بين هذين النظامين – الرئاسي والبرلماني– نجد أن بعض الدساتير المعاصرة تأخذ بنظام حكمٍ هو ليس برلمانياً خالصاً، وفي الوقت ذاته ليس رئاسياً خالصاً. بل يجمع بين هذين النظامين، حتى إن بعض الفقه قد وصف تلك الأنظمة بأنها نظمٌ سياسية ذات **طبيعةٍ مختلطة** بين النظامين الرئاسي والبرلماني[٣].

وخير مثالٍ على هذا النوع من الأنظمة المختلطة – وهي موضوع بحثنا في الباب الثاني – الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، والدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فكلٌ منهما قد أخذ ببعض مقتضيات النظام البرلماني والرئاسي، فبالنسبة للنظام البرلماني هناك ثنائية في السلطة التنفيذية، من حيث وجود رئيس دولة غير مسؤول سياسياً أمام البرلمان، لكنه مسؤول أمام الشعب نظراً لانتخابه بطريقة الاقتراع، أو الانتخاب العام

---

1 – د. يحيى الجمل – الأنظمة السياسية المعاصرة – مرجع سابق – ص١٧٣.

2 – د. يحيى الجمل – الأنظمة السياسية المعاصرة – مرجع سابق – ص١٧٣.

3 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص٣٧٣.

المباشر، وإلى جانبه وزارةٌ مسؤولة سياسياً أمام البرلمان، مسؤولية فردية، أو تضامنية. فضلاً عن وجود رقابةٍ متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إذ تملك السلطة التشريعية حجب الثقة عن الوزارة تمهيداً لإسقاطها كلها، أو لإسقاط أحد الوزراء نتيجة لهذه المسؤولية. كما تملك السلطة التنفيذية بوساطة رئيس الدولة حل البرلمان كسلاحٍ مقابل للمسؤولية الوزارية أمام البرلمان[1].

أما بالنسبة لمظاهر النظام الرئاسي، فنظام الحكم في كلٍ من سورية ومصر، قد أولى رئيس الجمهورية اختصاصاتٍ حقيقية يمارسها بنفسه منفرداً، وبعض الاختصاصات التي يمارسها بالاشتراك مع الوزارة، فرئيس الدولة في كلا النظامين ليس له دورٌ شرفي، أو سلطة اسمية، بل له سلطة فعلية، حيث يملك طبقاً لنصوص الدستور اختصاصات حقيقية يمارسها بنفسه، وتتعدى في أهميتها على سلطة الوزارة المسؤولة[2].

وبناءً عليه سنتناول في هذا الباب دراسة مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النظم السياسية المختلطة متخذين كُلاً من النظامين المصري والسوري مثالاً لذلك وفقاً للتقسيم الآتي:

الفصل الأول: تطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في مصر.

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في سورية.

---

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – مبادئ النظم السياسية – مرجع سابق – ص٣٤٢-٣٤٣.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – الأنظمة السياسية – مرجع سابق – ص٣٤٣.

الفصل الأول
تطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في مصر

صدر الدستور المصري النافذ بتاريخ ١١ /٩ / ١٩٧١، ومن يُمعن النظر في بابه الخامس المتعلق بنظام الحكم، يستطيع القول إن أحكامه الخاصة بتنظيم الوظيفتين السياسية للدولة (التشريع والتنفيذ) قد جمعت الكثير من خصائص النظام البرلماني البريطاني، وبعض من خصائص النظام الرئاسي الأمريكي[١].

تتكون السلطة التنفيذية وفقاً لهذا الدستور من عضوين هما رئيس الجمهورية، والحكومة. ولكلٍ منهما ذاتيته إزاء الآخر، وهما يشتركان في ممارسة مظاهر هذه السلطة، فرئيس الجمهورية ليس له دورٌ شرفي كحكَم بين السلطات، كما يقضي بذلك منطق النظام البرلماني، بل إن دوره وفقاً لهذا الدستور هو الأرجح والأقوى بالمقارنة مع دور الحكومة، فالدستور قد أعطى رئيس الجمهورية اختصاصاتٍ كبيرة ينفرد بها، واختصاصات أخرى يشارك في ممارستها الحكومة مع إعلاء مساهمته، فهو الآمر الذي جعل منه الدستور صاحب الكلمة العليا في السلطة التنفيذية، وقائدها الحقيقي، وهذه الاختصاصات يُمارسها دون حاجةٍ إلى توقيعٍ من أحد الوزراء المختصين. فضلاً عن أن الدستور قد جعل من رئيس الجمهورية رئيساً للسلطة التنفيذية، والتي يُمارسها على الوجه المبيّن في الدستور(المادة ١٢٧)، علاوةً على سلطته في وضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء، والإشراف على تنفيذها، حتى أضحى رئيس الجمهورية وكأنه رئيس جمهورية في نظامٍ رئاسي بالمعنى الكامل[٢].

أما الحكومة (الوزارة)، والتي تكون الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، فقد وردت في هذا الدستور كهيئةٍ لها ذاتيتها إلى جانب رئيس

---

1 – د. عادل ثابت: « النظم السياسية – دراسة للنظم الرئيسية المعاصرة ونظم الحكم في بعض البلدان العربية ». الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة للنشر– عام ١٩٩٩– ص ٧٨.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب: « القانون الدستوري– المبادئ الدستورية العامة – دراسة النظام الدستوري المصري ». الإسكندرية – منشأة المعارف – عام ١٩٩٠– ص ٣٨٣.

الجمهورية، مما يجعل من السلطة التنفيذية هيئةً مركبة من عضوين هما رئيس الجمهورية والوزارة، وبكيانين متميزين، مقتربةً بذلك من كيان الهيئة التنفيذية في النظام البرلماني[1].

أما في شأن التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن مظاهر النظام البرلماني تبدو واضحةً في هذا الدستور، ذلك أن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً أمام مجلس الشعب، ولكنه مسؤولٌ جنائياً فقط في حالة ارتكابه الخيانة العظمى، أو الجرائم الأخرى، حيث يتولى سلطة الاتهام في شأنه مجلس الشعب، وتتولى سلطة محاكمته محكمةٌ خاصة ينظمها القانون[2]، وإذا حُكم بإدانته أُعفي من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى، وكذلك الحال بالنسبة للوزراء، ونوابهم ، فهم يُسألون جنائياً باتهامهم من قبل رئيس الجمهورية، أو من مجلس الشعب، وتتم محاكمتهم طبقاً للقانون[3]، أما المسؤولية السياسية أمام مجلس الشعب فتقتصر على الحكومة متضامنةً، أو الوزراء ونوابهم كلٌ على حده، فرئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، مسؤولون أمام مجلس الشعب مسؤوليةً سياسية تضامنية، وفردية، ولمجلس الشعب الحق في توجيه الأسئلة لهم، وطرح موضوع عام للمناقشة، والقيام بتحقيقٍ برلماني لجمع المعلومات، وتقصي الحقائق في المواضيع التي تتعلق بممارسة اختصاصاته، كما لكل عضوٍ من أعضاء مجلس الشعب أن يُقدم اقتراحاً برغبة تتعلق بمصلحةٍ عامة ليبديها المجلس للحكومة، ولمجلس الشعب أيضاً الحق في توجيه استجوابٍ

---

1 – د. عادل ثابت – مرجع سابق – ص ٨٠.

2 – تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم (٢٤٧) لعام ١٩٥٦ هو القانون المطبق حالياً حسب الرأي الراجح في الفقه المصري بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

3 – تجدر الإشارة إلى أن القانون رقم (٧٩) لعام ١٩٥٨ هو القانون المطبق حالياً حسب الرأي الراجح في الفقه المصري بشأن محاكمة الوزراء، ونوابهم، وهو الأمر الذي سنتطرق إليه لاحقاً بشيء من التفصيل.

يؤدي إلى طرح الثقة بالوزير، أو نائبه، أو رئيس مجلس الوزراء، أو نائبه، مما يؤدي إلى إسقاط الحكومة، كما يملك رئيس الجمهورية السلطة في حل مجلس الشعب عند الضرورة. وعلاوةً على ذلك كله، فإنه يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس الشعب، بل وحضور جلسات المجلس من قبل أعضاء الحكومة، حتى ولو لم يكونوا أعضاء فيه، ولهم في هذه الحالة حق الاستماع إليهم إذا تكلموا من غير أن يكون لهم حق المشاركة في التصويت[1].

وفي معرض حديثنا بخصوص ذلك، تجدر الإشارة إلى الآراء الفقهية التي تعددت من أجل تحديد وصف نظام الحكم في مصر وفقاً لدستور عام ١٩٧١، حيث نجد فريقاً من الفقه قد ذهب إلى أن دستور عام ١٩٧١ أقام نظام الحكم على أساس الأخذ بجوهر النظام البرلماني، ويتضح هذا من خلال ما قرره الدستور من ثنائيةٍ للسلطة التنفيذية التي يتولاها رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وكذلك الأمر في عمل الدستور على إقامة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، عن طريق وسائل التأثير المتبادل التي قررها لكلٍ منها في مواجهة الآخر، **وفريق آخر من الفقه**، يرى أنه من الصعب وصف نظام الحكم في دستور عام ١٩٧١ بالبرلماني، وذلك نظراً للاختصاصات العديدة التي اختص بها رئيس الجمهورية إذا ما قورنت باختصاصات الوزارة، لأن الدستور قد جعل من رئيس الجمهورية الطرف الرئيس والفعّال في ميدان السلطة التنفيذية، أما الوزارة فهي الطرف غير الرئيسي نظراً لاختصاصاتها التي لا تُقارن باختصاصات رئيس الدولة الراجح في السلطة التنفيذية[2].

ويمكن القول هنا إن نظام الحكم في مصر طبقاً لدستور سنة ١٩٧١ يُمثل نموذجاً خاصاً لا هو بالبرلماني التقليدي، ولا هو بالرئاسي الأمريكي،

---

1 – د. عادل ثابت – مرجع سابق – ص ٨٢.

2 – د. رأفت فودة – مرجع سابق – ص ٢٩٠.

بل هو نظامٌ **مختلط**، لأن مظاهر النظام الرئاسي فيه واضحةً من خلال الصلاحيات الكبيرة لرئيس الجمهورية، الذي يجمع بين صفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة، ومظاهر النظام البرلماني فيه واضحة أيضاً، من خلال وجود ثنائية في السلطة التنفيذية أي رئيس الدولة والوزارة[1].

وترتيباً على ما تقدم ذكره سنتناول في دراستنا هذه قطبي السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري استناداً للدستور النافذ لعام ١٩٧١، وفقاً للتقسيم الآتي:

المبحث الأول: الأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية.

المبحث الثالث: مسؤولية السلطة التنفيذية.

1 – د. عادل ثابت – مرجع سابق – ص ٨٥–٨٦.

المبحث الأول

الأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ من أربعة أركان هي: رئيس الجمهورية، والحكومة ممثلةً في الوزارة، والإدارة المحلية، والمجالس القومية المتخصصة. وهنا سنكتفي بأهم ما يخص القانون الدستوري من أحكامٍ تتصل برئيس الجمهورية، والوزارة أو الحكومة.

وبناءً عليه، سنتناول بالدراسة قطبي السلطة التنفيذية: رئيس الجمهورية، الحكومة وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: الأحكام المتعلقة بنائب رئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: الأحكام المتعلقة بالحكومة (مجلس الوزراء).

المطلب الأول

الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية

يمثل رئيس الجمهورية الأداة الأساسية في السلطة التنفيذية وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، بل لعل وضعه العام، وما يتمتع به من سلطاتٍ فعلية تجعله أداةً أساسية في النظام المصري بأسره، إلى حدٍ جعل النظام كله يُنسب إليه، ويكون في النهاية نظاماً يتميز بما للرئيس فيه من سلطاتٍ فعلية ينفرد بها دون الرؤساء في النظام البرلماني ونظام حكومة الجمعية[1].

---

1 – د. مصطفى أبو زيد فهمي: « النظم السياسية والقانون الدستوري». الإسكندرية – دار المطبوعات الجامعية – عام ٢٠٠٦ – ص ٥٧٢.

فرئيس الجمهورية وفقاً للدستور المصري النافذ لعام١٩٧١ هو رئيس السلطة التنفيذية، ورئيس الدولة، وهذا ما يعطيه مركزاً متميزاً بين السلطات، مما يلزم تجاه ذلك كلّه، بيان الأحكام التنظيمية المتعلقة بمركز رئيس الجمهورية في مصر وفقاً للآتي:

أولاً- الشرائط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية:

عموماً في الدول ذات النظام الجمهوري هناك شرائط عامة فيمن يُنتخب رئيساً للجمهورية تتفق عليها معظم الدول، حيث تشترط أن يكون المرشح للرئاسة مواطناً من أهل البلاد، وأن يبلغ سناً معينة تضمن النضج الكامل، وأن يتمتع المرشح بالحقوق المدنية والسياسية على النحو المتطلب في جمهور الناخبين[١].

وبناءً عليه فقد نصَّت المادة (٧٥) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ على الآتي:" يُشترط فيمن يُنتخب رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وألا تقلَّ سنه عن أربعين سنة ميلادية".

وهكذا يجب أن تتوافر في المرشح لرئاسة الجمهورية ثلاث شرائط هي: الجنسية، والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، والسنّ، وسنبيّن ذلك وفقاً للآتي[٢]:

١- الجنسية:

أوجب الدستور المصري النافذ في رئيس الجمهورية، أن يكون مصرياً أصيلاً ولِدَ لأبوين مصريين، فلا يجوز لمن يحمل الجنسية المصرية

---

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – المبادئ الدستورية العامة – مرجع سابق – ص ٣٨٤.

2 – د. حسين عثمان محمد عثمان: « النظم السياسية ». بيروت – منشورات الحلبي الحقوقية – ط١- عام ٢٠٠٦ – ص ٤١٧- ٤١٨.

عن طريق الاكتساب أن يكون رئيساً للجمهورية، كما لا يجوز لمن يحمل الجنسية المصرية أن يكون رئيساً للجمهورية إلا إذا كان أبواه مصريين[١].

٢- التمتع بالحقوق السياسية والمدنية:

وهذا شرطٌ بديهي، لأن التمتع بالحقوق السياسية معناه أن رئيس الجمهورية عضوٌ في هيئة الناخبين، وأنه لم يأتِ بأفعالٍ جنائية، أو غير جنائية، تؤدي إلى حرمانه من المشاركة في الحياة السياسية في المجتمع.

٣- السن:

إن السن التي تطلبها الدستور في رئيس الجمهورية هي الأربعين سنة.

يرى جانبٌ من الفقه أن هذه الشروط وإن كانت ضرورية كحد أدنى، إلا أنها ليست كافية، لأن هناك شرطاً آخر يُحسن توافره وهو **الإسلام**، حيث يجب أن يكون رئيس الجمهورية مُسلماً، لأن الدستور يُحمِّله أعباء لا يقوم بها إلا المُسلم[٢].

ثانياً- كيفية اختيار رئيس الجمهورية:

نظمت هذا الموضوع المادة (٧٦) من دستور عام ١٩٧١، حيث جعلت اختيار رئيس الجمهورية يتم بطريقة الانتخاب من بين مرشحين متنافسين، بغرض التيسير والتخفيف من المغالاة في الشروط المتطلبة للترشيح لهذا المنصب الرفيع[٣].

---

1 – يرى جانبٌ من الفقه، بوجوب أن يكون الأبوان متمتعين بالجنسية المصرية **أصالة** أيضاً، لأنه ونظراً لخطورة منصب الرئاسة، فإن شاغل هذا المنصب لابدَّ وأن يكون عريق الجنسية المصرية، حتى نضمن شدة ولائه، وإخلاصه للوطن.

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: « القانون الدستوري- تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة». بيروت- الدار الجامعية – عام ١٩٨٣ – ص ٦٧٣.

2 – د. حسين عثمان محمد عثمان – النظم السياسية – مرجع سابق – ص ٤١٩.

3 – د. محمد علي محمد أبو زيد: « الوجيز في القانون الدستوري ». القاهرة – مؤسسة الطوبجي للطباعة والنشر – عام ٢٠٠٨ – ص ٤١٧.

لذلك سنبيّن الطريقة التي يتم فيها انتخاب رئيس الجمهورية، وآليـــة هذا الترشيح، واللجنة المختصة بالإشراف على الانتخابات الرئاســـية، مـــن حيث تشكيلها، واختصاصاتها، وقراراتها، وطريقة الانتخاب، ثم بيان مـــدى الرقابة القضائية على القانون المنظم للانتخابات الرئاسية وذلك وفقاً للآتي[1]:

١- طريقة انتخاب رئيس الجمهورية:

يُنتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري العام والمباشر.

٢- آلية الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية:

يَلزم لقبول المرشح لرئاسة الجمهورية أن يؤيـــد المتقـــدم للترشـــيح مائتان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الـــشعب والشورى، والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة مـــن أربع عشرة محافظة على الأقل، ويزداد عدد المؤيدين للترشيح من أعـــضاء كل من مجلسي الشعب والشورى، ومن أعضاء المجالس الـــشعبية المحليـــة للمحافظات، بما يُعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أي من هذه المجالس. وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر مـــن مرشـــح، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كلّه.

ولكل حزب من الأحزاب السياسية التي مضى على تأسيسها خمـــسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان فتح باب الترشيح، واستمرت طوال هذه المدة في ممارسة نشاطها، مع حصول أعضائها في آخر انتخابات على نسبة ٣% على الأقل من مجموع مقاعد المنتخبين في مجلسي الشعب، والشورى، أو ما يساوي ذلك في أحد المجلسين، أن يُرشح لرئاســـة الجمهوريـــة أحـــد

---

1 – المادة (٧٦) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

أعضاء هيئته العليا، وفقاً لنظامه الأساسي، متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

واستثناءً من حكم الفقرة السابقة، يجوز لكل حزبٍ من الأحزاب السياسية المشار إليها، التي حصل أعضاؤها بالانتخاب على مقعد على الأقل في أي من المجلسين في آخر انتخابات، أن يرشح في أي انتخابات رئاسية تجري خلال عشر سنوات اعتباراً من ٥/١ /٢٠٠٧ أحد أعضاء هيئته العليا، وفقاً لنظامه الأساسي، متى مضت على عضويته في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

٣- اللجنة المختصة بالإشراف على الانتخابات الرئاسية:

تقوم على الانتخابات الرئاسية لجنة مستقلة تسمى " لجنة الانتخابات الرئاسية"، والتي تُقدَم إليها طلبات الترشيح. حيث تُشكل هذه اللجنة برئاسة رئيس المحكمة الدستورية العليا، وعضوية كُل من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، و أقدم نواب رئيس محكمة النقض، وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة، و خمسة من الشخصيات العامة المشهود لهم بالحياد، يختار مجلس الدولة ثلاثة منهم، ويختار مجلس الشورى الاثنين الآخرين، وذلك بناءً على اقتراح مكتب كل من المجلسين، وذلك لمدة خمس سنوات، ويُحدد القانون من يحل محلّ رئيس اللجنة، أو أي من أعضائها في حالة وجود مانع لديه.

أ- اختصاصاتها:

- إعلان فتح باب الترشيح، والإشراف على إجراءاته، وإعلان القائمة النهائية للمرشحين.
- الإشراف العام على إجراءات الاقتراع والفرز.
- إعلان نتيجة الانتخاب.

– الفصل في التظلمات والطعون كافة، وفي جميع المسائل المتعلقة باختصاصاتها، بما في ذلك تنازع الاختصاص.

– وضع لائحة لتنظيم أسلوب عملها، وكيفية ممارسة اختصاصاتها.

ب– قرارات اللجنة:

تُصدر لجنة الانتخابات الرئاسية قراراتها بأغلبية سبعة من أعضائها على الأقل، وتكون قراراتها نهائية، ونافذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأي طريق، وأمام أي جهة. كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل، أو بوقف التنفيذ. ويحدد القانون المنظم للانتخابات الرئاسية الاختصاصات الأخرى للجنة[1].

ج– العملية الانتخابية:

يجري الاقتراع على منصب رئيس الجمهورية في يومٍ واحد، وتُشكل لجنة الانتخابات الرئاسية اللجان التي تتولى مراحل العملية الانتخابية والفرز، على أن تقوم بالإشراف عليها لجان عامة تشكلها اللجنة من أعضاء الهيئات القضائية، وذلك وفقاً للقواعد والإجراءات التي تحددها اللجنة.

ويُعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، فإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية، أُعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحَين اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات، فإذا تساوى مع ثانيهما في عدد الأصوات الصحيحة اشترك في انتخابات الإعادة، وفي هذه الحالة يُعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة[2].

---

1 – يُحدد هذا القانون القواعد المنظمة لترشيح من يخلو مكانه من أحد المرشحين لأي سبب، غير التنازل عن الترشيح، في الفترة بين بدء الترشيح وقبل انتهاء الاقتراع.

2 – تجدر الإشارة أن الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية يتم حتى لو تقدم للترشيح مرشحٌ واحد، أو لم يبقَ سواه بسبب تنازل باقي المرشحين، أو لعدم ترشيح أحد غيره من خلا مكانه، وفي هذه الحالة يُعلن فوز المرشح الحاصل على الأغلبية المطلقة لعدد من أدلوا بأصواتهم الصحيحة، وينظم القانون ما يُتبع في حالة عدم حصول المرشح على هذه الأغلبية.

ووفقاً للمادة (١٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، فإن هذا المجلس، وبعد إعلان نتيجة الاستفتاء على رئاسة الجمهورية، يعقد جلسةً يؤدي فيها رئيس الجمهورية اليمين المنصوص عليها في المادة (٧٩) من الدستور[١].

د- الرقابة القضائية على مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية:

يعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية العليا بعد إقراره من مجلس الشعب، وقبل إصداره، لتقرير مدى مطابقته للدستور.

وتصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها، فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نصٍ أو أكثر من نصوص المشروع ردَّه رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار، وفي جميع الأحوال يكون قرار المحكمة مُلزماً للكافة، ولجميع سلطات الدولة، ويُنشر في الجريدة الرسمية خلال ثلاثة أيام من تاريخ صدوره.

ويُستفاد من نص المادة (٧٦) الآتي:

- تشرف لجنة الانتخابات الرئاسية على جميع مراحل العملية الانتخابية، بدءً من تلقي طلبات الترشيح في الموعد المحدد، مروراً بتدقيق الطلبات للتأكد من توافر الشرائط المطلوبة للمرشحين، انتهاءً بالفصل في التظلمات، والطعون الانتخابية، وإعلان اسم الرئيس الفائز، وعدد الأصوات الحاصل عليها، وما يعادلها من النسب المئوية[٢].

---

1 – وفقاً للمادة (٧٩) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، يؤدي الرئيس أمام مجلس الشعب قبل أن يباشر مهام منصبه اليمين الآتية: " أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور، والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعايةً كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه".

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب: « القانون الدستوري – المبادئ الدستورية العامة – دراسة النظام الدستوري المصري ». الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – عام ٢٠٠٧ – ص ٤٠١.

– لم يَسلم التعديل الدستوري الأخير لعام ٢٠٠٧ والذي أُلحق في المادة (٧٦) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ من انتقاد الفقه، ورجال الصحافة، والفكر. وإن أهم مظاهر النقد التي اعترت هذا التعديل هي الآتي[١]:

– من المعلوم أن المرشح لمنصب الرئاسة قد يكون مستقلاً، أو منتمياً لأحد الأحزاب السياسية القائمة، فإذا كان المرشح مستقلاً فإنه يُلزم لقبول ترشيحه أن يؤيده للترشيح مائتان وخمسون عضواً على الأقل من الأعضاء المنتخبين لمجلسي الشعب والشورى، والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات. على أن لا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة من أربع عشرة محافظة على الأقل. ويزداد عدد المؤيدين للترشيح من أعضاء كل من مجلسي الشعب والشورى ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، بما يعادل نسبة ما يطرأ من زيادة عدد أعضاء أي من هذه المجالس.

– أما إذا كان المرشح لمنصب الرئاسة حزبياً، أي منتمياً لأحد الأحزاب القائمة، فإنه يلزم لقبول ترشيحه توافر ثلاثة شرائط وهي:

*–أن يكون الحزب الذي مضى على تأسيسه خمسة أعوام متصلة على الأقل قبل إعلان باب الترشيح.

*– وأن يكون الحزب قد استمر طوال هذه المدة – خمس سنوات – في ممارسة نشاطه، مع حصول أعضائه في آخر انتخابات على نسبة ٣% على الأقل، من مجموع مقاعد المنتخبين في مجلسي الشعب، والشورى، أو ما يساوي ذلك في أحد المجلسين.

---

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – المبادئ الدستورية العامة – دار الجامعة الجديدة – عام ٢٠٠٧ – مرجع سابق – ص ٤٠٢–٤٠٣.

*- أن يرشح هذا الحزب لرئاسة الجمهورية أحد أعضاء هيئته العليا وفقاً لنظامه الأساسي، متى مضت على عضوية المرشح في هذه الهيئة سنة متصلة على الأقل.

والمقصود بذلك كلّه أنه من المستحيل على المواطنين العاديين (الشخصيات العامة) الحصول على تأييد الأعداد المطلوبة في مجلس الشعب والشورى، والمجالس المحلية للمحافظات، وتتحقق هذه الاستحالة أيضاً بالنسبة للأحزاب المعارضة. إلا أن الشرائط المطلوب توافرها في المرشح تتحقق فقط بالنسبة لأعضاء الحزب الوطني الحاكم، والذي له سيطرةٌ واضحة على تكوين المجالس المحلية للمحافظات. وهذا كله يؤدي إلى وجود مرشح وحيد لرئاسة الجمهورية، الأمر الذي أكدته المادة (٧٦) بقولها:"...ويتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى ولو تقدم للترشيح مرشحُ واحد، أو أنه لم يبقَ سواه، بسبب تنازل باقي المرشحين، أو لعدم ترشيح أحدٌ غير من خلا مكانه..."، مما يؤكد أن التعديل الذي يهدف إلى تحقيق منافسة انتخابية لرئاسة الجمهورية قد انتهى إلى تكريس الاستفتاء الرئاسي، ولكن بطريقةٍ أخرى، لأن موضوع الاستفتاء هو أخذ رأي الشعب في موضوعٍ معين، وليس اختيار الأشخاص، لأن هذا الاختيار يكون موضوعه الأساسي هو الانتخاب بين عدة مرشحين، وليس الاستفتاء[1].

ثالثاً- مدة ولاية الرئيس وتجديدها:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فقد نصت المادة (٧٧) منه قبل تعديلها بالاستفتاء الذي أجري في ١٩٨٠/٥/٢٢ على أن " مدة الرئاسة ستّ سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية **لمدة تالية ومتصلة**"[2].

---

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – المبادئ الدستورية العامة – دار الجامعة الجديدة – عام ٢٠٠٧ – مرجع سابق – ص٤٠٢.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري- المبادئ الدستورية العامة – دار الجامعة الجديدة – عام ٢٠٠٧ – مرجع سابق – ص٤٠٤.

وهذا يعني أن هذه المادة قد أجازت إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة واحدة فقط، أي يجوز أن يبقى رئيس الجمهورية في منصب الرئاسة لمدة اثنتي عشرة سنة متصلة – أي مدتين متصلتين –، دون جواز إعادة انتخابه لمدة ثالثة بعد انقضاء المدة المتصلة.

ونظراً لاختلاف الفقهاء حول تفسير العبارة الأخيرة من المادة (٧٧) وهي (.... لمدة تالية ومتصلة)، فقد نادى بعض الفقه بضرورة تعديل هذه العبارة موضع الاختلاف، وفعلاً استجاب المشرع الدستوري لذلك، من خلال التعديل الدستوري الذي أُجري في ١٩٨٠/٥/٢٢، فأصبحت المادة على الشكل التالي: "مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمددٍ أخرى"[١].

فالمشرع حذف عبارة **لمدة تالية ومتصلة**، ووضع مكانها عبارة **لمددٍ أخرى**، إلا أنه قد سَها عن إلغاء المادة (١٩٣) من الدستور، والتي تقضي بما يلي:" تنتهي مدة رئيس الجمهورية الحالي (وهو محمد أنور السادات) بانقضاء ستّ سنوات، من تاريخ إعلان انتخابه رئيساً للجمهورية العربية المتحدة"[٢].

كما إن بعض الفقه لا يؤيد هذا التعديل المستحدث لنص المادة (٧٧) من الدستور، على النحو الذي أجاز فيه انتخاب رئيس الجمهورية لمدد أخرى متتالية، ومتصلة بدون قيد، فتجديد مدة رئاسة الجمهورية من الناحية الموضوعية، وتكرار إعادة ترشيح الرئيس لمددٍ أخرى، معناه بقاء رئيس الجمهورية لسنين طويلة، الأمر الذي قد يؤدي إلى نتائج قد يخشى عواقبها

1– د. سامي جمال الدين: « النظم السياسية والقانون الدستوري – نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية ». الإسكندرية – منشأة المعارف – عام ٢٠٠٥ – ص ٦٣٨.

2 – د. ماجد راغب الحلو: « النظم السياسية والقانون الدستوري ». الإسكندرية – منشأة المعارف – ط١ – عام ٢٠٠٥ – ص ٦٤٩.

على السلطات الأخرى، وكان حريٌ بالمشرع الدستوري في التعديل الأخير حينما أجاز إعادة ترشيح رئيس الجمهورية لمددٍ أخرى، أن يجعل هذا التجديد مقيداً لمدد متصلة[1].

رابعاً- واجبات رئيس الجمهورية وحقوقه المالية:

١- واجبات رئيس الجمهورية:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أثناء مدة رئاسته، أن يزاول مهنةً حرة، أو عملاً تجارياً، أو مالياً، أو صناعياً، أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجرها، أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو أن يقايضها عليه[2].

وفي ذلك يرى بعض الفقه، أن تحريم قيام رئيس الجمهورية بالمهن المبينة بالنص أثناء مدة رئاسته، قد قُصِدَ به التفرغ لعمله، والنهوض بأعباء منصبه، كما قُصَد بمنع تعامله مع الدولة، البعد به عن مظنة الشبهات المتعلقة باستغلال موقع الرئاسة. كما يرى أيضاً، أن هذا الحظر مقتصرٌ فقط على أموال الدولة، بينما كان من الواجب أن يشمل كافة أموال الأشخاص العامة محليةً كانت، أو مرفقيه، أو أي شركة من شركات القطاع العام، أو غيرها تساهم فيها الدولة، أو الأشخاص العامة بنصيبٍ في رأسمالها[3].

٢- الحقوق المالية لرئيس الجمهورية:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ يُحدد القانون مرتب رئيس الجمهورية، ولا يسرى تعديل المرتب أثناء مدة الرئاسة التي تَقرر فيها هذا التعديل، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يتقاضى أي مرتب، أو مكافأة أخرى[4].

---

1 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٨١-٦٨٢.

2 – المادة (٨١) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

3 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٨٢.

4 – المادة (٨٠) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

إن إحالة الدستور على القانون بشأن تحديد مرتب رئيس الجمهورية، قد قُصِدَ به أن لا يُترك للسلطة التنفيذية تحديد مرتبٍ مُبالغٌ فيه للرئيس، وإن كان هذا المرتب يجب أن يكون كافياً لتحقيق مستوى لائق يتفق ومنصب رئيس الدولة، كما أن المقصود من حظر سريان التعديل الخاص بالمرتب أثناء مدة الرئاسة التي يُقرر خلالها، هو عدم السماح للهيئة التشريعية بأن تُتخذ من تعديل المرتبات وسيلة للتأثير على ضمير رئيس الدولة[1].

خامساً- انتهاء مدة الرئاسة:

وفقاً للمادة (٧٧) من الدستور تنتهي مدة الرئاسة بانتهاء المدة المقررة لها، وهي ست سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

ووفقاً للمادة (٧٨) فإن إجراءات اختيار رئيس الجمهورية الجديد تبدأ قبل انتهاء مدة رئيس الجمهورية بستين يوماً، ويجب أن يتم اختياره قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل، فإذا انتهت هذه المدة دون أن يتم اختيار الرئيس الجديد لأي سببٍ كان، استمر الرئيس السابق في مباشرة مهام الرئاسة حتى يتم اختيار خلفه. وإذا أُعلن انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء مدة سلفه، بدأت مدة رئاسته من اليوم التالي لانتهاء تلك المدة.

ويُستفاد من هذا النص الدستوري الآتي[2]:

١- من الجدير بالذكر أنه يُحمد للمشرع الدستوري إضافة العبارة الأخيرة في هذه المادة عند التعديل الدستوري الذي أُجري في ٢٠٠٧/٣/٢ وهي: "وإذا أُعلن انتخاب الرئيس الجديد قبل...." ، حتى لا يؤدي هذا إلى وجود رئيسين يعملان معاً في نفس الوقت، الرئيس **القديم** الذي لم تنتهِ مدته، والرئيس **الجديد** الذي تم انتخابه، وجعل الدستور مدة رئاسته تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء.

---

1 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٨٢.

2 – د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٥٨١.

٢- من الواضح أن هناك تعارضاً بين نص المادتين (٧٧- ٧٨) وذلك فيما يتعلق بالمدة التي تبدأ فيها ولاية رئيس الجمهورية. فوفقاً لنص المادة (٧٧): "إن مدة الرئاسة ست سنوات تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء"، ووفقاً للمادة (٧٨) "... إذا أُعلن انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء مدة سلفه، **بدأت مدة رئاسته من اليوم التالي لانتهاء تلك المدة**".

ويرى بعض الفقه، أن هذا التعارض هو تعارضٌ ظاهري، سوف يختفي إذا عرفنا أن لكل نصٍ مجاله الخاص، ذلك أن مدة الرئاسة تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، إذا كان كرسي الرئاسة خالياً تماماً، كأن يكون الرئيس قد استقال أو توفي، أما إذا كان هناك رئيس سابق، وأُجري الاستفتاء في عهده لاختيار رئيس جديد، فإن مدة رئاسة الرئيس الجديد، لن تكون اعتباراً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء، وإنما من اليوم التالي لانتهاء مدة رئاسة الرئيس القديم (المادة ٧٨ – الفقرة الأخيرة)[1].

سادساً- خلو منصب رئاسة الجمهورية:

تتعدد الحالات التي من شأنها أن تمنع رئيس الجمهورية من القيام بالمهام المنوطة به دستورياً، فقد تكون هذه الحالات **مؤقتة**، كاتهام الرئيس بالخيانة العظمى، أو ارتكاب جريمةٍ جنائية، أو السفر للسياحة، وقد تكون **دائمة** كالوفاة، أو الاستقالة، أو العجز الدائم عن العمل، وسنبيّن ذلك وفقاً للآتي:

١- الموانع المؤقتة:

أشار الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ إلى الموانع الدائمة في المادتين (٨٢) و(٨٥)، حيث نصت المادة (٨٢) على ما يلي: "إذا قام مانعٌ **مؤقت** يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس

---

1 – د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٥٨١.

الجمهورية، أو تعذر نيابته عنه، ولا يجوز لمن ينوب عن رئيس الجمهورية، طلب تعديل الدستور، أو حل مجلس الشعب، أو مجلس الشورى، أو إقالة الوزارة".

كما نصَّت المادة (٨٥) في هذا الخصوص على ما يلي:" يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو ارتكاب جريمةٍ، جنائية بناءً على اقتراحٍ مُقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل.... ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى الرئاسة **مؤقتاً** نائب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية، أو تعذر نيابته عنه، مع التقيد بالحظر المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة (٨٢) وذلك لحين الفصل في الاتهام ..."

ويُستفاد من نص هاتين المادتين الآتي:

– إن السير العادي للأمور في دنيا السياسة، يحتّم وجود مثل هذه الموانع المؤقتة، فقد يمرض الرئيس، والمرض أمر طبيعي وعادي، وقد يسافر إلى خارج البلاد، وهو أمرٌ يحدث كثيراً في كل عام، وقد يجد نفسه في حاجة ملحة إلى إجازةٍ إجبارية للتخفيف فيها من أعباء الحكم[1].

وعلى الرغم من عدم مسؤولية رئيس الجمهورية سياسياً، إلا أن ظروف الحال، (وبحكم إقرار الدستور للمسؤولية الجنائية للرئيس) قد ينجم عنها اتهام هذا الرئيس بالخيانة العظمى، أو ارتكاب جريمةٍ جنائية، وهذا كله يستدعي أن يقف رئيس الجمهورية عن عمله، بمجرد صدور قرار الاتهام من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل (المادة ٨٥).

فقيام إحدى هذه الموانع المؤقتة، والتي تحول دون قيام الرئيس بمهامه الدستورية، ستؤدي إلى جعل منصب الرئاسة شاغراً، لذلك لابدَّ من وجود من يتحمل أعباء هذا المنصب خلال تلك الفترة لحين زوال المانع،

---

1 – د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٥٨٦.

لذلك رتَّب المشرع الدستوري التزاماً يقع على عاتق رئيس الجمهورية بإنابة نائبه، إذا قام مانعٌ مؤقت لديه يحول بينه وبين ممارسته اختصاصاته، ولكن في حال عدم وجود نائبٍ للرئيس، أو وجود هذا الأخير، ولكن تعذر عليه تولي مهام الرئاسة بصورة مؤقتة، فإن رئيس مجلس الوزراء هو من يحلُّ محل الرئيس، وفي ذلك تعزيزٌ لاختصاصات رئيس مجلس الوزراء.

مع الإشارة إلى أن المشرع الدستوري في كلا المادتين (٨٢) و(٨٥) قد حظَّر على من يحلّ محل رئيس الجمهورية (بصورة مؤقتة)، من أن يقوم بتعديل الدستور، أو حل مجلس الشعب، أو مجلس الشورى، أو إقالة الوزارة، لِما لهذا من أثرٍ هام في الحياة السياسية.

٢- الموانع الدائمة:

أشار الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ إلى هذه الموانع في المادتين (٨٣) و(٨٤)، حيث نصت المادة (٨٣) على ما يلي:" إذا قدم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه، وجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب".

ونصت أيضاً المادة (٨٤) بقولها: " في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن العمل، يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلاً، حلَّ محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة، مع التقيد بالحظر المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة (٨٢)، ويُعلن مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية، ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدةٍ لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب الرئاسة".

ويُستفاد من نص هاتين المادتين الآتي:

- إن هاتين المادتين(٨٣) و(٨٤) قد واجهتا الموانع الدائمة التي من شأنها إنهاء ولاية الرئيس بشكلٍ دائم، وبمعنى أوضح التي تمنع استمرار إشغاله لمنصب رئاسة الجمهورية، والتي يمكن أن نوردها وفقاً للآتي:

– تنتهي ولاية الرئيس بانتهاء مدة الرئاسة، ودون أن يرشح نفسه لمدة جديدة، وإن مدة الرئاسة هي ست سنوات ميلادية، وفقاً للمادة (٧٧) من الدستور.

– تنتهي ولاية الرئيس في حال وفاته لأي سببٍ كان.

– تنتهي ولاية الرئيس إذا قدَّم الأخير استقالته من منصبه، حيث يوجّه الرئيس كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب (المادة ٨٣)، وعندها وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية من منصبه، يعقد المجلس فوراً جلسة سرية عاجلة بناءً على طلب رئيس المجلس، لعرض كتاب الاستقالة المقدم من رئيس الجمهورية إلى المجلس، وللمجلس قبل البت في طلب الاستقالة، أن يحيلها إلى اللجنة العامة بالاشتراك مع لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لتقديم تقرير عنها، وفي حالة رفض المجلس للاستقالة بأغلبية ثلثي أعضائه، ينتقل مكتب المجلس إلى رئيس الجمهورية ليبلّغه بقرار المجلس وأسبابه، فإذا أصرَّ الرئيس على الاستقالة، أُعيد عرض الأمر على المجلس مع بيان لما قرره الرئيس والأسباب التي استند عليها[1].

– حالة العجز الدائم عن العمل: لقد أورد الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، عبارة "... أو عجزه (أي لرئيس الجمهورية) الدائم عن العمل ...." إلا أن هذه العبارة فضفاضة وغامضة، وكان من المستحسن تحديد الحالات التي يُعتبر فها رئيس الجمهورية عاجزاً عن العمل.

وهكذا فإن قيام أحد هذه الموانع الدائمة، التي من شأنها أن تحول دون ممارسة الرئيس وبشكلٍ دائم للصلاحيات المنوطة به دستورياً، يؤدي إلى فراغٍ رئاسي، إلا أن هذه المادة تابعت مستطردة في هذا المجال ومنظمة لحالات الحلول محل رئيس الجمهورية في أحد الفرضين:

---

1 – المادة (١٠١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

الأول: إذا كان مجلس الشعب قائماً، وهنا يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، ويُعتبر هذا الأخير متخلياً عن منصبه، إذا تولى رئاسة الجمهورية بصفة مؤقتة وفقاً لأحكام هذه المادة (٨٤)، وذلك فور أدائه اليمين الدستورية أمام المجلس، وفي هذه الحالة يرأس المجلس بصفة مؤقتة أقدم وكيلي المجلس ثم أكبرهما سناً[١].

الثاني : إذا كان مجلس الشعب منحلاً، وهنا فإن رئيس المحكمة الدستورية العليا هو الذي يحلُّ محل رئيس الجمهورية.

وفي كلا **الفرضين**، وضع المشرع الدستوري قيوداً على من يتولى الرئاسة بصورة مؤقتة، وهي أن لا يُرشح نفسه لمنصب رئاسة الجمهورية، ويحظر عليه أيضاً طلب تعديل الدستور، أو حل مجلس الشعب، أو مجلس الشورى، أو إقالة الوزارة.

وبعد ذلك يُعلن مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية[٢]، حيث يُخطَر رئيس المجلس بخلو هذا المنصب، من خلال دعوة المجلس فوراً لعقد جلسة خاصة لإعلان ذلك، ثم يوجه رئيس مجلس الشعب بياناً إلى الشعب في يوم إعلان خلو المنصب[٣]. تمهيداً لاختيار رئيس جمهورية جديد للبلاد خلال مدة ستين يوماً، تبدأ من تاريخ خلو منصب الرئاسة، أي من تاريخ إعلان مجلس الشعب خلو هذا المنصب.

المطلب الثاني

الأحكام المتعلقة بنائب رئيس الجمهورية

إن النظام البرلماني في صورته التقليدية، لا يعرف نواباً لرئيس الدولة، ولكن وجود نائبٍ للرئيس أمرٌ مألوف في النظام الرئاسي، ويسري

---

1 – المادة (١٠٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

2 – المادة (٨٤) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

3 – المادة (١٠٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

على نائب الرئيس ما يسري على الرئيس من شروط، لأنه يُحتمل أن يكون رئيساً في أي وقت[1].

وتكون سلطة تعيين نائب لرئيس الجمهورية أو أكثر، أمراً متروكاً تقديره للرئيس، وذلك حسبما يتراءى له من أوجه المصلحة في تحقيق ما ينشأ من تعاون في تسيير أمور الدولة[2].

وبناءً عليه سنتناول الأحكام التنظيمية المتعلقة بنائب رئيس الجمهورية في مصر استناداً للدستور النافذ لعام ١٩٧١ وفقاً للآتي:

أولاً- الجهة المختصة بتعيين نواب رئيس الجمهورية:

وفقاً للمادة (١٣٩) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإن "لرئيس الجمهورية أن يعيّن نائباً له أو أكثر، ويحدد اختصاصاتهم، ويعفيهم من مناصبهم... ".

استناداً لهذا النص الدستوري، فإن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في مسألة تعيين نائبٍ له، فله أن يعين نائباً أو أكثر عنه، وله ألا يُعيّن أحداً ويترك المنصب شاغراً، لكن هذا القول يتعذر الأخذ به، لأن نتيجته المباشرة هي تعطيل حكم المادتين (٨٢) و (٨٥) من الدستور، وهو ما لا يمكن أن يكون المشرع الدستوري قد قصد إليه[3]. إضافةً إلى أن رئيس الجمهورية هو الذي يحدد الاختصاصات التي تقع على عاتق نوابه القيام بها، وهو الذي أيضاً يعفيهم من مناصبهم.

لذلك إن الرأي الأقرب إلى نص الدستور وروحه، هو الذي يذهب إلى التزام رئيس الجمهورية بتعيين نائب له، وذلك حتى يمكن إعمال نص المادتين سالفتي الذكر، شريطة أن تتوافر في النائب ذات الشروط التي

---

1 – د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٥٨٥.

2– د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٨٧.

3 – د. حسين عثمان محمد عثمان – النظم السياسية – مرجع سابق – ص ٤٢٥.

استلزم الدستور توافرها في الرئيس ذاته. وخصوصاً أن الدستور قد نصَّ على أن يؤدي نائب الرئيس أمام رئيس الجمهورية، وقبل مباشرته لمهام منصبه، ذات اليمين التي يؤديها رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب[1].

ثانياً –الشرائط الواجب توافرها في نواب رئيس الجمهورية:

جاء الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ صامتاً إزاء هذا الأمر، إلا أن غالبية الفقه يرى ضرورة أن تتوافر في نواب رئيس الجمهورية ما يجب توافره في شخص رئيس الجمهورية نفسه من شرائط، فيجب أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وأن لا يقل سنه عن أربعين سنة ميلادية، ويعزز هذا الرأي أن نائب رئيس الجمهورية يحلُّ وبمقتضى الدستور، محل رئيس الجمهورية عند قيام مانع لدى هذا الأخير. وتبعاً لذلك لا مناصَّ من القول بضرورة أن يتوافر في نائب الرئيس الشرائط التي يجب توافرها في الأصيل ذاته، وهو رئيس الجمهورية[2].

ثالثاً: صلاحيات نواب رئيس الجمهورية:

وفقا للمادة (١٣٩) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإن لرئيس الجمهورية أن يعيّن نائباً له أو أكثر، ويحدد **اختصاصاتهم**... .

---

1 – د. حسين عثمان محمد عثمان: « القانون الدستوري ». الإسكندرية – دار المطبوعات الجامعية– عام ٢٠٠٢– ص ٣٧٨. وفقاً للمادة (١٤٠) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ يؤدي نائب رئيس الجمهورية أمام رئيس الجمهورية وقبل مباشرة مهام منصبه اليمين الآتية: أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور، والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعايةً كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه".

2 – إن ما يساند رأي الفقهاء في ضرورة أن يتوافر في نائب الرئيس ذات الشرائط التي يجب أن تتوافر في الرئيس، هو نص المادة (١٣٩) الذي جاء فيه: أن تسري القواعد المنظمة لمسؤولية رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية. كما أوجبت أيضاً المادة (١٤٠) على نائب رئيس الجمهورية أن يؤدي أمام الرئيس و قبل مباشرة مهام منصبه، ذات اليمين التي يؤديها رئيس الجمهورية أمام مجلس الشعب.

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق– ص ٦٨٨.

من الواضح أن الدستور المصري قد التزم الصمت حيال تحديد صلاحيات نواب الرئيس، إذ ترك للرئيس السلطة التقديرية في تحديدها، ولكن الدستور قد نظَّم حالات حلول نائب الرئيس محل الرئيس في المادتين (٨٢) و (٨٥) منه، حيث يمارس نائب الرئيس ذات الصلاحيات التي يمارسها الرئيس، ما لم يتم تقييد هذا الحلول بقيودٍ معينة في القرار الجمهوري الذي يصدر بشأنه[١].

حيث يحلُّ نائب الرئيس محل الرئيس في حال قيام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته[٢]، أو لدى توجيه اتهام لرئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو ارتكاب جريمة جنائية[٣].

ويرى بعض الفقه أنه في حال تعدد نواب الرئيس، فسوف تثور مشكلة دقيقة، تتجلى بالشخص الذي سيحلُّ محل الرئيس في ممارسة صلاحياته فور تحقق حالات الحلول، لذلك يرى ذات الفقه، بأن أقدم نواب الرئيس سيحلُّ محل الرئيس، وإذا تم تعيينهم في قرارٍ واحد، فالأولوية لمن يأتي أسمه أولاً[٤].

رابعاً: مسؤولية نواب رئيس الجمهورية:

وفقاً للمادة (١٣٩) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، "... تسري القواعد المنظمة لمسائلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية.

يُفهم من هذا النص الدستوري، أن نائب الرئيس غير مسؤول سياسياً أمام مجلس الشعب، وإنما مسؤول جنائياً فقط، وذلك في حال اتهامه بالخيانة

1- د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٨٩.

2 – المادة (٨٢) من الدستور المصري النافد لعام ١٩٧١.

3 – المادة (٨٥) من الدستور المصري النافد لعام ١٩٧١.

4 – د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٥٨٧.

العظمى، أو بارتكاب جريمةٍ جنائية، حيث يكون اتهامه بناءً على اقتراحٍ مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل[١].

والجدير بالذكر، إن وجود نواب للرئيس مرتبطٌ بالرئيس نفسه، فهم يستمرون في وظائفهم طوال المدة التي يشغلها رئيس الجمهورية الذي عينهم، إلا إذا أمر بإعفائهم من مناصبهم قبل ذلك. فإذا انتهت مدة الرئيس، أو قدَّم الأخير استقالته، أو توفي، أو أصيب بعجزٍ دائم، انتهت مدتهم على الفور، ويجوز للرئيس الجديد بطبيعة الحال أن يستبقيهم في مناصبهم فيعيد تعيينهم فيها[٢].

المطلب الثالث

الأحكام المتعلقة بالحكومة (مجلس الوزراء)

استخدم المشرع الدستوري في مصر مصطلحي الحكومة، ومجلس الوزراء، للدلالة على الفرع الثاني من السلطة التنفيذية أي الوزارة[٣]. فالمادة (١٥٣) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، قد عرَّفت الحكومة بأنها الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون الحكومة من مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة.

وبناء عليه، سنتناول الأحكام التنظيمية المتعلقة بالحكومة (مجلس الوزراء) في مصر وفقاً للدستور النافذ لعام ١٩٧١، وفقاً للآتي:

أولاً- تكوين الحكومة (مجلس الوزراء):

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإن المادة (١٥٣) منه قد جاء فيها الآتي:".. تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم..."

---

1 – المادة (٨٥) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

2 – د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٥٨٧.

3 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٩٣.

والملاحظ لدى المقارنة بين نصّ هذه المادة، والمادة (١١٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، أن نواب الوزراء في مصر هم أعضاءٌ في الحكومة (الوزارة)، أما في سورية، فلا يكون نائب الوزير عضواً في مجلس الوزراء[١].

ثانياً- الشرائط الواجب توافرها في أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء):

وفقاً للمادة (١٥٤) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، يُشترط فيمن يُعيّن وزيراً، أو نائباً للوزير أن يكون مصرياً، بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل، وأن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

وبناءً على ذلك، يُشترط فيمن يكون عضواً في مجلس الوزراء سواء تعلق الأمر برئيس المجلس، أو نوابه، أو الوزراء، أو نوابهم، عدة شروطٍ نجملها بالآتي:

١- أن يكون مصرياً:

اختلف الفقه حول تحديد المقصود بتعبير **المصري** في هذا النص، فاشترط **البعض** أن تكون الجنسية مصرية بصفة أصلية، فلا يجوز لمن يكتسب هذه الجنسية عن طريق التجنس أن يكون عضواً في مجلس الوزراء، بينما ذهب **البعض الآخر**، أن الدستور لم يشترط في الوزير – كما اشترط في رئيس الجمهورية– أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وتبعاً لذلك يجوز أن يكون مصرياً بالتجنس، ما دام الدستور أو القانون لم يتطلب شرطاً آخر يزيد على مجرد التمتع بالجنسية المصرية. ومعنى ذلك أنه يكفي تبعاً لنص المادة (١٥٤) من الدستور في أعضاء الحكومة أن يكونوا مصرين، إما

---

1 – نصَّت المادة (١١٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ على الآتي: "مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء...".

أصالة، أو تجنساً، بشرط انقضاء مدة خمس سنوات على اكتسابهم للجنسية[1].

والذي نراه ووفقاً للرأي الأول، ضرورة أن يكون أعضاء الحكومة مصريين بصفة أصلية، وليس بالتجنس للتأكد من الولاء والإخلاص للوطن.

٢- أن يكون بالغاً من العمر خمساً وثلاثين سنة ميلادية على الأقل.

٣- أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، قد التزم الصمت إزاء الشرائط الواجب توافرها فيمن يُعين رئيساً لمجلس الوزراء، أو نائباً له، لذلك يرى جانبٌ من الفقه، أن الشرائط الواجب توافرها فيمن يعين وزيراً، أو نائباً للوزير، يجب أيضاً أن تتحقق من بابٍ أولى، فيمن يُعين رئيساً لمجلس الوزراء أو نائباً له[2].

ثالثاً- السلطة المختصة بتعيين أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء):

وفقا للمادة (١٤١) منً الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، ويعفيه من منصبه، ويكون تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ونوابهم، وإعفاؤهم من مناصبهم، بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء.

وعلى ضوء ذلك، نلاحظ أن رئيس الجمهورية ينفرد شكلياً بتعيين رئيس مجلس الوزراء، وإعفائه من منصبه، أما تعيين باقي أعضاء الحكومة

---

1 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٩٦ وما بعدها.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٤٠٩. والملاحظ أن هذا الدستور لم يشترط أن يكون الوزير أو نائبه رجلاً، إلا أنه في التطبيق العملي للدستور دخل العنصر النسائي الوزارة منذ ما يَقْرب نصف قرن من الزمان، وقد أصبحت وزارة الشؤون الاجتماعية شبه مخصصة لهم.

د. ماجد راغب الحلو – النُظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٦٩٩.

من نواب لرئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ونوابهم، وإعفاؤهم من مناصبهم، فيتمّ بموجب قرارٍ صادر عن رئيس الجمهورية، ولكن بعد الحصول على رأي رئيس مجلس الوزراء .

صحيح أن رئيس الجمهورية ينفرد كما هو ظاهر من هذا النص في تعيين رئيس مجلس الوزراء، إلا أنه عملياً يكون ملزماً باختيار رئيس الحكومة من بين قيادات الحزب الحائز على أغلبية المقاعد بمجلس الشعب، والغاية من ذلك أن تحوز الحكومة على ثقة البرلمان[١]، هذا من جهة.

ومن جهة ثانية يُحمد للمشرع الدستوري في جعل تعيين رئيس الجمهورية لباقي أعضاء الحكومة بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء، لأن هذا ينسجم و مقتضيات النظام البرلماني، فرئيس مجلس الوزراء لابدَّ وأن تتم استشارته في اختيار أعضاء الحكومة، لأن من حقه اختيار من سيتعاون معه في إدارة وسير عمل مجلس الوزراء.

وتأكيداً لذلك يرى بعض الفقه الآتي: "... يقوم رئيس الجمهورية باختيار رئيس مجلس الوزراء فقط، ثم يقوم هذا الأخير باختيار زملائه الوزراء، فهو وحده الذي يستطيع أن يُقرر مدى إمكانية تعاونهم معه، ومدى قبوله الاشتراك في تحمل المسؤولية التضامنية عن أعمالهم..."[٢].

ويرأس كل وزير وزارةً معينة، ويعاونه في تصريف شؤونها طائفةٌ من الموظفين والمستخدمين والعمال، وإن دراسة المسائل الخاصة بهؤلاء جميعاً تدخل في نطاق القانون الإداري[٣].

---

1 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٩٧–٦٩٨.

2 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٩٨. وقبل أن يباشر أعضاء مجلس الوزراء مهام وظائفهم فإنهم يؤدون اليمين الآتية: أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور، والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعايةً كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه.

المادة (١٥٥) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

3 – د. شمس مرغنى علي: « القانون الدستوري ». القاهرة – عالم الكتاب – عام ١٩٧٨ – ص ٦٢٣.

رابعاً- مدة أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء):

جاء الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ صامتاً إزاء مدة أعضاء مجلس الوزراء، ولكن ما نراه، هو ارتباط هذا الأمر وبصورة مباشرة، بما هو معمولٌ به، وراسخٌ أيضاً في الأعراف البرلمانية.

فهذه المدة تنتهي في حال أصدر رئيس الجمهورية بعد الحصول على رأي رئيس مجلس الوزراء قراراً بإعفائهم من مناصبهم (المادة ١٤١)، وتنتهي أيضاً هذه المدة إذا تقررت مسؤولية رئيس مجلس الوزراء أمام مجلس الشعب، عندها على رئيس مجلس الوزراء وفقاً لأحكام المسؤولية التضامنية أن يقدم استقالته إلى رئيس مجلس الشعب (المادة ١٢٨)[١]. وتنتهي عند انتهاء مدة الولاية الدستورية لرئيس الجمهورية، عندها على الحكومة أن تقدم استقالتها. مع العلم بأنه حتى لو طَرَح مجلس الشعب الثقة بذات الحكومة بعد الانتخابات البرلمانية. إلا إن هذا الأمر يوجب دستورياً إصدار مرسومٍ جديد بتعيينهم من قبل رئيس الجمهورية.

والجدير بالذكر أنه لا يجوز للوزير أثناء تولي منصبه أن يزاول مهنةً حرة، أو عملاً تجارياً، أو مالياً، أو صناعياً، أو أن يشتري أو يستأجر شيئاً من أموال الدولة، أو أن يؤجرها، أو يبيعها شيئاً من أمواله، أو أن يقايضها عليه[٢].

وهذا الحظر المقرر على الوزير، للحيلولة دون أن يقوم باستغلال منصبه لتحقيق مكاسب مادية في المجالات التجارية، أو المالية، أو الصناعية، ومنعاً من إثرائه على حساب الدولة[٣].

---

1 – جاء في المادة (١٢٨) من الدستور المصري النافذ لعام١٩٧١ الآتي: " ... يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية إذا تقررت مسؤوليته أمام مجلس الشعب".

2 – المادة (١٥٨) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

3 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٩٩.

المبحث الثاني

صلاحيات السلطة التنفيذية

يأخذ الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، إلا أنها ثنائيةٌ غير متكافئة، لأن رئيس الجمهورية هو الرئيس الفعلي لهذه السلطة، والغالبية العظمى من صلاحياته يمارسها بصورةٍ منفردة، والقلَّة منها يُمارسها بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء[1].

وبناءً عليه، سنتناول في دراستنا لصلاحيات قطبي السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري استناداً للدستور النافذ لعام ١٩٧١ وفق التقسيم الآتي:

المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: صلاحيات الحكومة (مجلس الوزراء).

المطلب الأول

صلاحيات رئيس الجمهورية

أسند الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ لرئيس الجمهورية، وبوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، ممارسة العديد من الصلاحيات الواسعة في شتى المجالات، وهذه الصلاحيات منها ذا طبيعة سياسية، وتشريعية، وإدارية صرفة، وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

أولاً – صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة السياسية:

ينهض رئيس الجمهورية في نطاق وظيفته السياسية باختصاصات عدة، سواء في المجال الخارجي، أو الداخلي. وهذا ما سنبيّنه وفقاً للآتي:

---

1 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص ١٤٠.

١- في المجال الخارجي:

أ- تعيين وعزل الممثلين السياسيين:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فقد نصت المادة (١٤٣) منه على الآتي:" رئيس الجمهورية يُعيّن..... الممثلين السياسيين، ويعزلهم على الوجه المبين في القانون، كما يعتمد ممثلي الدولة الأجنبية السياسيين".

وعلى ذلك ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين، وعزل الممثلين السياسيين المصريين بقرارات تصدر منه، كما يقوم باعتماد الممثلين السياسيين للدول الأجنبية في مصر[١].

ب- إبرام المعاهدات الدولية:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فإن رئيس الجمهورية يُبرم المعاهدات، ويُبلغها مجلس الشعب مشفوعةً بما يناسب من البيان، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها، والتصديق عليها، ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة. على أن معاهدات الصلح، والتحالف، والتجارة، والملاحة، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تُحمّل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة، تجب موافقة مجلس الشعب عليها[٢].

والواضح من هذا النص الدستوري، أن إبرام المعاهدات هو من اختصاص رئيس الجمهورية، إلا أنه يجب أن نفرّق بين نوعين من المعاهدات:

---

1 – د. ماجد راغب الحلو: « القانون الدستوري – المبادئ العامة – التاريخ الدستوري– الأحزاب السياسية – التمثيل النيابي – النظام الانتخابي – السلطة التنفيذية – السلطة التشريعية – السلطة القضائية – الحريات العامة ». الإسكندرية – دار المطبوعات الجامعية – عام ١٩٨٦– ص ٢٦٥.

2 – المادة (١٥١) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

الأول: وهي المعاهدات التي يبرمها رئيس الجمهورية، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها، والتصديق عليها، ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة. وهذا النوع من المعاهدات لا يحتاج إلى موافقة مجلس الشعب.

حيث يُبَلَغ رئيس مجلس الوزراء بهذه المعاهدات، والاتفاقيات المبرمة، ويُخطر الرئيس مجلس الشعب بهذه المعاهدات، والاتفاقيات، وبالبيانات الخاصة بها في أول جلسة[1].

الثاني: وهي المعاهدات التي تتصل اتصالاً مباشراً بسيادة الدولة، أو بإقليمها وبارتباطاتها المالية، أو بعلاقاتها الدولية، وبما أنها الأخطر شأناً، وأبعد أثراً، فإنه من اللازم اشتراط موافقة مجلس الشعب عليها[2]. فضلاً على أن الفقرة الثانية من المادة (١٣٨) من الدستور المصري النافذ، قد ألزمت رئيس الجمهورية في أخذ رأي مجلس الوزراء قبل إبرام هذا النوع من المعاهدات.

حيث يُبَلّغ رئيس مجلس الوزراء هذا النوع من المعاهدات إلى رئيس المجلس، ويعرضها على المجلس في أول جلسة تالية لإحالتها إلى اللجنة المختصة، وللرئيس أن يُحيلها إلى اللجان المختصة مباشرةً مع إخطار المجلس بذلك في أول جلسة تالية، وللمجلس أن يوافق عليها، أو يرفضها، أو يؤجل نظرها، ولا يجوز للأعضاء التقدم بأي اقتراح بتعديل نصوص هذه المعاهدات، ولرئيس المجلس أن يُخطر مجلس الوزراء ببيان يشمل النصوص والأحكام التي تضمنتها المعاهدة، والتي أدت إلى الرفض أو التأجيل[3].

---

1 – المادة (١٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

2– د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٧٣٣. حددت المادة (١٥١) هذه المعاهدات وفقاً للآتي: معاهدات الصلح، والتحالف، والتجارة، والملاحة، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديلٌ في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي تُحمّل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة.

3 – المادة (١٧٩) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

وتجدر الإشارة إلى وجوب موافقة مجلس الشورى على معاهدات الصلح والتحالف، وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تتعلق بحقوق السيادة[١].

ج- إعلان الحرب:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فإن المادة (١٥٠) منه قد نصت على الآتي: " رئيس الجمهورية.... هو الذي يُعلن الحرب بعد موافقة مجلس الشعب".

لقد قيَّد الدستور المصري النافذ سلطة رئيس الجمهورية في إعلان الحرب، وذلك بضرورة الحصول على موافقةٍ مسبقة من مجلس الشعب، وذلك حتى يتحقق نواب الشعب من خطورة الموقف وآثاره المحتملة[٢]. حيث تكون موافقة هذا المجلس على إعلان الحرب في جلسةٍ سرية عاجلة، يَعقدها المجلس بناءً على طلب رئيس الجمهورية[٣].

لكن بعض الفقه يرى أن الحصول على موافقة البرلمان قبل الدخول للحرب، يُعدُّ من الأمور صعبة التحقق، وعادةً ما يُخالَف هذا النص عملاً وذلك بعرض أمر الحرب على البرلمان بعد قيامها، وذلك لأن الحرب خدعة، وتلعب المفاجأة دوراً هاماً في تحديد المنتصر فيها[٤].

وجانبُ آخر من الفقه يرى ضرورة التفرقة بين الحرب الهجومية، والحرب الدفاعية، **فالأولى**، يجب أن يوافق مجلس الشعب على إعلانها، أما **الثانية**، فإن رئيس الجمهورية يملك إعلانها دون حاجة إلى موافقة مجلس الشعب، إذ لا يمكن في الدولة الحديثة، أن ننتظر في حالة الحرب الدفاعية

---

1 – المادة (١٩٤) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٤٠٢.

3 – المادة (١١٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

4 – د. ماجد راغب الحلو – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٦٩٠.

موافقة مجلس الشعب، ولا تقوم الدولة بردِّ العدوان الواقع عليها إلا بعد الأذن لها من جانب المجلس[1].

٢- في المجال الداخلي:

أ- وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فقد نصت الفقرة الأولى من المادة (١٣٨) الآتي: " يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الموجه المبين في الدستور... ".

والواضح من هذا النص أن سلطات رئيس الجمهورية، فيما يتعلق بوضع السياسة العامة للدولة هي سلطاتٌ حقيقية، يمارسها بنفسه فعلاً، وليست فخرية أو شرفية يمارسها عن طريق وزرائه، كما هو الحال في النظام البرلماني التقليدي[2].

ب- تعيين أعضاء الوزارة وإعفاءهم من مناصبهم:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فقد نصت المادة (١٤١) منه على أن يُعيّن رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، ويعفيه من منصبه، ويكون تعيين نوّاب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ونوابهم، وإعفاؤهم من مناصبهم، بقرارٍ من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء.

وبناءً عليه، نلاحظ أن الدستور قد فرَّق بين أمرين، **الأول**، أن يُعيّن رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، وله مطلق التقدير في ذلك. **أما الثاني**، فقد جَعَلَ الدستور تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ونوابهم، وإعفاءهم من مناصبهم، بقرار من رئيس الجمهورية، ولكن بعد أخذ

---

1 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٧٣٤-٧٣٥.

2 – د. ماجد راغب الحلو– النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٦٥٥.

رأي رئيس مجلس الوزراء، حيث يُصدر الرئيس قرار تشكيل الوزارة لـــيس بوصفه رئيساً لسلطة إدارية، وإنما بصفته رئيساً للدولة، استناداً إلى الـــسلطة المخولة له بمقتضى الدستور باعتباره حكمٌ بين السلطات، ويندرج هذا ضمن أعمال السيادة[1].

والمفهوم من هذا النص، أن رئيس الجمهورية ملزم في اختيار رئيس الوزراء من بين قيادات الحزب الحائز على الأغلبيـــة البرلمانيـــة بمجلـــس الشعب، ثم يقترح رئيس الوزراء بعد تعيينه أسماء أعضائها علـــى رئـــيس الجمهورية، لأن من حق رئيس مجلس الوزراء اختيار من سيتعاون معهم في مجلس الوزراء[2].

ج- تعيين نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية وإعفاءهم من مناصبهم:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فقد نصت المـــادة (١٣٩) منه على أن لرئيس الجمهوريـــة أن يُعـــين نائبـــاً لـــه أو أكثـــر، ويحـــدد اختصاصاتهم، ويعفيهم من مناصبهم، وتسري القواعد المنظمة لمساءلة رئيس الجمهورية على نواب رئيس الجمهورية

والواضح من هذا الـــنص، أن رئـــيس الجمهوريـــة هـــو صـــاحب الاختصاص في تعيين نائبٍ له أو أكثر، فالدستور قد أسند لنائـــب الـــرئيس ممارسة اختصاصات الرئيس في أحوالٍ معينة بيَّنها الدســـتور النافـــذ فـــي المادتين (٨٢) و(٨٥) منه، ومن جهة أخرى، إن الدستور قد ســـاوى بـــين الرئيس ونائبه في المسؤولية، وهذا واضح من نص المادة (١٣٩) والتي جاء فيها، أن القواعد الناظمة لمساءلة رئيس الجمهورية تسري على نواب رئيس الجمهورية[3].

---

1 – د. محمد علي محمد أبو زيد – مرجع سابق – ص ٤٣١.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – منشأة المعارف – عام ١٩٩٠ – مرجع سابق – ص ٤٠٨.

3 – د. حسين عثمان محمد عثمان – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٣٨٤.

د- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته:

وفقاً للمادة (١٤٢) من الدستور المصري النافذ لعام١٩٧١ فإن لرئيس الجمهورية الحق في دعوة مجلس الوزراء للانعقاد، وحضور جلساته، وتكون له رئاسة الجلسات التي يحضرها، كما يكون له حق طلب تقارير من الوزراء.

ومبرر هذه المادة، أن الدستور قد أعطى الرئيس سلطات حقيقية يمارسها بنفسه، فيما يتعلق بوضع السياسة العامة للدولة، وهي وليست صورية يمارسها عن طريق وزرائه، كما هو الحال في النظام البرلماني[١].

وتجدر الإشارة إلى أن نص المادة (١٤٢) من الدستور لم يَسلَم من النقد، حيث وجَه بعض الفقه النقد الآتي[٢]:

"إن رئاسة الحكومة أثناء الجلسات من قبل رئيس الدولة، تعني أن كل شيء يدور في فلك الجلسة ينتمي لرئيس الجمهورية، ولهذا الأخير تحديد الموضوعات التي يتم مناقشتها، وإبعاد الموضوعات التي لا يرغب في مناقشتها، على عكس ما تتطلبه ثنائية السلطة التنفيذية، والتي تخوّل هذه السلطة لرئيس مجلس الوزراء، كما له أيضاً حق طلب تقارير من الوزراء، وهذا الحق يجسد السلطة الرئاسية لرئيس الجمهورية على الوزراء، وتُعرِّض رئيس الوزراء للكسوف الكلّي، اللهم إلا إذا قام بحمل هذه التقارير لرئيس الدولة، وإن قام بذلك، فهو مجرد ساعي بريد لا رئيس مجلس وزراء في نظامٍ برلماني، فدراسة التقارير المقدمة من الوزراء، تخوّل رئيس الدولة حق إعفائهم من مناصبهم، ليس فقط للأخطاء التي ارتكبوها، وإنما أيضاً لمجرد عدم ملائمة استمرارهم في مناصبهم".

---

1 – د. ماجد راغب الحلو– النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق– ص٦٥٥. إن الرئيس الراحل محمد أنور السادات قد تولّى رئاسة الحكومة، وجمع بين منصبي رئاسة الجمهورية، ورئاسة الحكومة مرتين، الأولى بتاريخ ١٩٧٣/٣/٢٧، والثانية بتاريخ ١٩٨٠/٥/١٤. د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص ٢٦٦.

2 – د. رأفت فودة – مرجع سابق – ص ٣٤٤.

هـ- حق حل مجلس الشعب:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فقد نصت المادة (١٣٦) على الآتي: " لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارٍ بحل مجلس الشعب إلا عند الضرورة، وإذا حُلَّ المجلس في أمرٍ، فلا يجوز حل المجلس الجديد لذات الأمر. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخاباتٍ جديدة لمجلس الشعب، في ميعادٍ لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخابات".

ويُستفاد من هذا النص الدستوري الآتي:

- على الرغم من أن الدستور قد خوَّل رئيس الجمهورية الحق في إصدار قرارٍ يقضي بحل البرلمان، إلا أن اللجوء إلى ذلك، لا يكون إلا عند الضرورة، وتقدير حالة الضرورة متروكٌ لتقدير رئيس الجمهورية وحده، ودون أن يشاركه أحد في ذلك، فإذا رأى رئيس الجمهورية أن هناك ضرورةٌ للجوء إلى هذا الإجراء، فإنه يستطيع أن يلجأ إليه مباشرة وبإرادته المنفردة[١].

- يجب أن يشتمل قرار الحل الصادر عن رئيس الجمهورية في حالة الضرورة، على دعوة الناخبين لإجراء انتخاباتٍ جديدة لمجلس الشعب في ميعادٍ لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، وقد قصد المشرع بوجوب الدعوة لإجراء الانتخابات في خلال هذه الفترة، حتى لا تتمكن السلطة التنفيذية من التهرب من رقابة المجلس فترة طويلة[٢].

كما أن المشرع الدستوري لم يُحدّد الجزاء المترتب على مخالفة هذا القيد الزمني، لذلك يرى بعض الفقه، أنه في حالة عدم احترام هذا القيد الزمني فإن قرار الحل يُعتبر وكأنه لم يكن، ويعود المجلس القديم للانعقاد

---

1 - د. محمد قدري حسن - مرجع سابق - ص ١٦٧.

2 - د . إبراهيم عبد العزيز شيحا - القانون الدستوري - مرجع سابق - ص ٧٥٥.

بقوة القانون مستمراً في عمله إلى أن ينعقد المجلس الجديد، حرصاً على عدم تعطيل سير الحياة النيابية[1].

– يجب أن يجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب. أي دون حاجة إلى دعوة من رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (١٠١) أو (١٠٢).

حيث يرى بعض الفقه، أنه إذا وقع تاريخ هذا الاجتماع في الفترة الواقعة ما بين الخميس الثاني من شهر نوفمبر/ تشرين الثاني إلى نهاية الشهور السبعة التي تمثل فترة دورة الانعقاد العادية في الظروف الطبيعية، أي منتصف شهر يونيو/ حزيران تقريباً، فإن المجلس الجديد يُعدُّ منعقداً في دورة انعقادٍ عادية ومن ثم يخضع لأحكامها، أما إذا وقع تاريخ الانعقاد بعد ذلك أي في فترة العطلة السنوية المعتادة في الظروف الطبيعية فإنه يُمكن اعتبار المجلس منعقداً في دورة انعقاد غير عادية، وبالتالي يخضع لأحكام مثل هذه الدورات[2].

– عدم جواز حل المجلس الجديد لذات الأمر الذي حُلَّ من أجله المجلس القديم، **وهذا قيدٌ منطقي**، لأن المقصود بالحل الرجوع إلى هيئة الناخبين لتحسم النزاع، فإذا تم الرجوع إلى الشعب وقال كلمته، فليس ما يدعو إلى إعادة الرجوع مرةً أخرى لنفس السبب [3]، فضلاً عن أن عدم حل المجلس الجديد لذات الأمر فيه احترامٌ لإرادة الأمة، مادام أن الشعب قد أيدَ وجهة نظر البرلمان في الخلاف بين رئيس الدولة والبرلمان[4]، وفيه أيضاً إعلاء لدور الإرادة الشعبية في اختيار نوابها.

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٩٢.

2 – د. سامي جمال الدين: « لوائح الضرورة وضمانة الرقابة لقضائية – دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا ». الإسكندرية – منشأة المعارف – عام ٢٠٠٣ – ص ٨٢.

3 – د. شمس مرغنى علي – مرجع سابق – ص ٦٤٢.

4 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص ١٧٠.

و- إصدار العفو عن العقوبة:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فقد نصت المادة (١٤٩) منه على أن " لرئيس الجمهورية حق العفو عن العقوبة، أو تخفيفها، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون". وكما هو واضح، إن هذا النص الدستوري قد فرَّق بين نوعين من العفو:[١]

الأول: العفو البسيط، أو العفو عن العقوبة، وهو إعفاء المحكوم عليه من تنفيذ العقوبة، أو إبدالها بعقوبةٍ أخف، وهذا النوع من العفو جعله الدستور من حق رئيس الجمهورية.

الثاني: العفو الشامل، أو العفو عن الجريمة، هو محو الجريمة بما يترتب عليها من آثار، برفع صفة التجريم عن الأفعال المكونة لها. وعادةً ما يكون هذا العفو إجراءً عاماً يُتخذ في ظروفٍ معينة، ولأسباب غالباً ما تكون سياسية، وهو من اختصاص البرلمان، ويصدر به قانون.

ز- قيادة القوات المسلحة:

بما أن رئيس الدولة هو رئيس الهيئة التنفيذية في البلاد، فإنه القائد الأعلى للقوات المسلحة، البرية، والبحرية، والجوية في الدولة، وهذا يُمّكن رئيس الدولة من ممارسة سلطته على أجهزتها وشؤونها و تنظيمها[٢].

وبناءً عليه، ووفقاً للمادة (١٥٠) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإن رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة.

وقيادة الرئيس للقوات المسلحة، تعني قيامه بعملية الإشراف، واتخاذ القرارات الجوهرية بشأن هذه القوات، ويعاون الرئيس وزير الدفاع، والقيادات العسكرية المتخصصة التي تمارس القيادة الفعلية تحت الإشراف الأعلى لرئيس الجمهورية[٣].

---

1 – د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٢٦٦.

2 – د. محمد عبد المعز نصر: « في النظريات والنظم السياسية ». بيروت – دار النهضة العربية – عام ١٩٧٢– ص ٥٣٠.

3 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٤٠٢.

ويعاون الرئيس أيضاً مجلس يسمى "مجلس الدفاع الوطني"، وهذا ما أكدته المـــادة (١٨٢) من الدســـتور المـــصري النافذ لعام١٩٧١ بالآتي: " يُنشأ مجلس يُسمى **مجلس الدفاع الوطني**، ويتـــولى رئـــيس الجمهوريـــة رئاسته، ويختص بالنظر في الـــشؤون الخاصـــة بوســـائل تـــأمين الـــبلاد، وسلامتها، ويُبيّن القانون اختصاصاته الأخرى.

فإنشاء القوات المسلحة مقصورٌ على الدولة وحدها، ولا يجـــوز لأي هيئة، أو جماعةٍ، إنشاء تشكيلاتٍ عسكرية، أو شبه عسكرية، فالدولة وحدها وباعتبارها الشخص القانوني الذي يملك السلطات العامة، هي التي تـــستطيع أن تُنشئ التشكيلات العسكرية، ليكون استخدامها بعد ذلك لصالح الشعب كله وفي حدود القانون[1].

وهذا ما أكدته المادة (١٨٠) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ بأن " الدولة وحدها هي التي تُنشئ القوات المسلحة، وهـــي ملـــكٌ للـــشعب، مهمتها حماية البلاد، وسلامة أراضيها وأمنهـــا، ولا يجـــوز لأي هيئـــةٍ، أو جماعة إنشاء تشكيلاتٍ عسكرية، أو شبه عسكرية، ويبيّن القـــانون شـــروط الخدمة، والترقية في القوات المسلحة".

ح- حق طلب تعديل الدستور:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فقد نصَّت المـــادة (١٨٩) منه على الآتي: " لرئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعـــديل مـــادةٍ أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يذكر في طلب التعديل المواد المطلـــوب تعديلها، والأسباب الداعية إلى هذا التعديل، فإذا كان الطلـــب صـــادراً مـــن مجلس الشعب، وَجَبَ أن يكون موقعاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقـــل. وفي جميع الأحوال يناقش المجلس مبدأ التعديل، ويصدر قراره فـــي شـــأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رُفِضَ الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتهـــا

---

1 – د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٦٢٩.

قبل مضي سنة على هذا الرفض، وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل، يناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عُرِضَ على الشعب لاستفتائه في شأنه. فإذا وافق على التعديل (أي الشعب) اعتُبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء".

والواضح من هذا النص أن الحق في طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور مقتصرٌ فقط على رئيس الجمهورية، أو ثلث أعضاء مجلس الشعب، دون أن يشمل هذا الحق أي فردٍ من عامة الشعب، والذي يهمنا هنا طلب التعديل المقدم من قِبل رئيس الجمهورية فقط، لذلك سنوضح الآن الخطوات التي يمر بها هذا الطلب وفقاً لما أوضحته اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لعام ١٩٧٩ وفقاً للآتي:

– يُخطر رئيس الجمهورية رئيس المجلس بطلب تعديل الدستور الذي يقترحه طبقاً للمادة (١٨٩)، ويجب أن يتضمن الطلب تحديد مواد الدستور المطلوب حذفها، أو إضافتها، أو المطلوب تغيير أحكامها، وأن يُرافق طلب التعديل بيان المبررات الداعية لذلك، ثم يأمر رئيس المجلس بتوزيع هذا الكتاب على كافة الأعضاء بعد طباعته، وذلك خلال أربع وعشرون ساعة من تاريخ وروده[1].

– ثم يَعقد المجلس جلسةً خاصة خلال أسبوع من تاريخ ورود طلب تعديل الدستور من رئيس الجمهورية، ويعرض رئيس المجلس بياناً شارحاً لهذا الطلب على المجلس قبل أن يُقرر إحالته إلى **اللجنة العامة**، لإعداد تقرير عنه خلال خمسة عشر يوماً من إحالته إليها، ويجب أن تُضمّن اللجنة تقريرها رأيها في مدى توافر الشروط المنصوص عليها في المادة (١٨٩) من الدستور وفي **مبدأ التعديل**، ويجوز للجنة أن تُضمِّن تقريرها مشروعاً

1 – المادة (١١٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

مبدئياً للمواد المقترح تعديلها، أو إضافتها، في حال موافقتها على **مبدأ التعديل**[1].

– وبعد ذلك يُتلى مشروع تقرير اللجنة عليها في جلسةٍ يحضرها ثلثا أعضاء اللجنة على الأقل قبل تقديمه إلى المجلس، كما يجب موافقة اللجنة بأغلبية أعضائها على مشروع تقريرها بعد مناقشتها له، ويُطبع تقرير **اللجنة العامة**، ويوزع على كافة الأعضاء قبل الجلسة المحددة لمناقشته بسبعة أيام على الأقل[2].

– ويُتلى تقرير **اللجنة العامة** بشأن مبدأ **تعديل الدستور** على المجلس قبل المناقشة فيه، ويؤخذ الرأي على هذا التقرير نداءً بالاسم، ويصدر قرار المجلس بشأن الموافقة على **مبدأ التعديل**، أو رفضه بأغلبية أعضائه، ويُخطِر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بقرار المجلس في **مبدأ التعديل** مشفوعاً ببيان الأسباب التي بُني عليها[3].

– وبعد الموافقة على **مبدأ تعديل الدستور**، يُقرر المجلس إحالة طلب التعديل وتقرير اللجنة العامة، إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية لدراسته، وتقديم تقرير عنه للمجلس، متضمناً صياغة مشروع المواد المعدَّلة خلال شهرين من تاريخ إحالته إليها[4].

– ثم يُتلى مشروع تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بشأن **تعديل الدستور** بحضور ثلثي عدد أعضائها على الأقل، في اجتماعٍ علني، وعام تعقده لهذا الغرض، طبقاً لأحكام المادة (٧١) من هذه اللائحة[5]، ويجب أن

---

1 – المادة (١١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

2 – المادة (١١٦) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

3 – المادة (١١٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

4 – المادة (١١٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

5 – جاء في المادة (٧١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩ الآتي: "يجوز بموافقة أعضاء اللجنة، أو بناءً على طلب رئيس المجلس، أن تعرض اللجنة مشروع تقريرها عن مشروع قانون، أو اقتراح بمشروع قانون، أو موضوعٍ له أهمية خاصة، في اجتماعٍ تدعو لحضوره من يشاء من أعضاء المجلس لإبداء الرأي، أو الملاحظات التي يراها. ويجب في هذه الحالة أن تُضمّن اللجنة تقريرها إلى المجلس رأيها، فيما أُبدي في هذا الاجتماع العام من آراءٍ، أو مقترحات".

يـــوافق عـــلى هـــذا المشروع قبل تقديمه إلى المجلـــس أغلبيـــة أعـــضاء اللجنة[١].

– وبعد موافقة لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية على تقريرهـــا بأغلبيـــة أعضائها، تُحدد جلسة للنظر في تقرير هذه اللجنة، بشأن **تعـــديل الدســـتور** خلال الخمسة عشر يوماً التالية لانقضاء شهرين على موافقة المجلس علـــى مبدأ التعديل، حيث يُتلى تقرير اللجنة بالمجلس قبل مناقشته، ويصدر قـــرار المجلس بالموافقة على **التعديل** بأغلبية ثلثي عدد أعضاءه، ويجري التصويت في هذه الحالة نداءً بالاسم[٢].

وبعد موافقة ثلثي أعضاء المجلس على تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، يُعرض التعديل على مجلس الشعب لاستفتائه، فإذا وافـــق الـــشعب على هذا التعديل، اعتُبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء[٣].

وتجدر الإشارة إلى وجوب موافقة مجلس الشورى على الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور[٤].

ط– حق دعوة مجلس الشعب لانعقاد غير عادي (استثنائي):

إن دور الانعقاد غير العادي، هي المدة التي يستطيع البرلمان خلالها مزاولة نشاطه في فترة عطلته السنوية، أي فيما بين أدوار الانعقاد العاديـــة، وذلك بناءً على دعوة من رئيس الدولة، ليعرض عليه ما لا يحتمل الانتظار إلى دور الانعقاد الجديد. ويتم ذلك إما تلبيةً لرغبة الرئيس، أو لرغبة عـــدد من أعضاء البرلمان[٥].

---

1 – المادة (١٢٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

2 – المادة (١٢١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

3 – الفقرة الأخيرة من المادة (١٨٩) من الدستور المصري النافذ لعام١٩٧١.

4 – المادة (١٩٤) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

5 – د. ماجد راغب الحلو – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص٧٤٤.

وهذا ما عبَّرت عنه المادة (١٠٢) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ بالآتي: " يدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادي، وذلك في حالة الضرورة، أو بناءً على طلب بذلك موقَّع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب، ويُعلن رئيس الجمهورية فضَّ الاجتماع غير العادي".

ويُستفاد من هذا النص أن رئيس الجمهورية هو الذي يستقلّ هنا بسلطة تقدير حالة الضرورة، وما إذا كانت تتطلب دعوة المجلس للانعقاد من عدمه، إلا أنه يوجد حالاتٌ أخرى يلتزم فيها رئيس الجمهورية بضرورة دعوة مجلس الشعب للانعقاد حيث لا يملك أية سلطة تقديرية تجاهها، وهذه الحالات تتجلى في حالة ما إذا طلب أغلبية أعضاء مجلس الشعب دعوة المجلس لاجتماع غير عادي، أو في حالة إصدار رئيس الجمهورية للوائح الضرورة وفقاً للمادة (١٤٧) من الدستور، أو في حالة إعلان حالة الطوارئ وفقاً للمادة (١٤٨) من ذات الدستور، فضلاً على أن هذا الدستور قد أناط برئيس الجمهورية فضَّ اجتماع مجلس الشعب غير العادي بمجرد أن يفرغ من مناقشة المسائل المدرجة في جدول الأعمال الذي دُعي من أجله[١].

ي- إلقاء بيانات أمام مجلس الشعب:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإنه يحق لرئيس الجمهورية أن يلقي عند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب بياناً يتضمن السياسة العامة للدولة، وله الحق في إلقاء أي بياناتٍ أخرى أمام المجلس. ولمجلس الشعب مناقشة بيان رئيس الجمهورية[٢].

واستناداً لهذا النص الدستوري، فقد قرّر الدستور صراحةً لرئيس الجمهورية الحق في دخول مجلس الشعب، وإلقاء ما يريد من البيانات، فأولاً هناك البيان الافتتاحي، يلقيه الرئيس عند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب، ويُضمِّنه السياسة العامة للحكومة، والمشروعات التي ترى القيام بها.

---

1 – د. رمضان محمد بطيخ – مرجع سابق – ص ٣٢٢-٣٢٣.

2 – المادة (١٣٢) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

فضلاً عن ذلك، فإن الرئيس يستطيع أن يُلقي ما يشاء من البيانات عن المسائل العامة التي يرى ضرورة إبلاغ مجلس الشعب بها[١]، ولمجلس الشعب الحق في التعقيب، أو مناقشة هذه البيانات.

ك- حق إحالة الوزير إلى المحاكمة:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإنه يحق لرئيس الجمهورية إحالة الوزير على المحاكمة عما يقع منه من جرائم، أثناء تأدية أعمال وظيفته، أو بسببها[٢]، حيث يوقف من يُتّهم من الوزراء عن عمله لحين البتّ في أمره...، وتكون محاكمة الوزير وإجراءات المحاكمة، وضماناتها، والعقاب، على الوجه المبيّن في القانون[٣].

ل- تسمية أعضاء المحكمة الدستورية العليا:

يُعيّن رئيس المحكمة الدستورية العليا بقرار من رئيس الجمهورية، ويعيّن عضو المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية، وذلك من بين اثنين، ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة، ويرشح الآخر رئيس المحكمة[٤]، ويؤدي رئيس وأعضاء المحكمة قبل مباشرة أعمالهم أمام رئيس الجمهورية اليمين التالية: "أقسم بالله العظيم أن احترم الدستور، والقانون، وأن أحكم بالعدل."[٥].

ثانياً – صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة التشريعية:

ينهض رئيس الجمهورية وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ بممارسة بعض الصلاحيات التشريعية في الظروف العادية، والاستثنائية، وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

---

1 – د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٧٥٨.

2 – المادة (١٥٩) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

3 – المادة (١٦٠) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

4 – المادة (٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم (٤٨) لعام ١٩٧٩، والمعدّل بالقانون رقم (١٦٨) لعام ١٩٩٨.

5 – المادة (٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا المصري رقم (٤٨) لعام ١٩٧٩، والمعدّل بالقانون رقم (١٦٨) لعام ١٩٩٨.

١- في الظروف العادية:

أ- حق اقتراح مشروعات القوانين:

استناداً لنص المادة (١٠٩) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإن لرئيس الجمهورية، ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين.

والملاحظ على هذا النص، إن حق اقتراح القوانين هو حقٌ مشترك بين رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب، هذا الحق الذي أخذ به المشرع الدستوري هو الذي تأخذ به الغالبية العظمى من الدساتير، ذلك أنه من غير المتصور الآن أن تُحرم السلطة التنفيذية، وعلى رأسها رئيس الجمهورية، من المساهمة في العملية التشريعية، نظراً لكونها هي المتصلة باحتياجات الجماهير اليومية، والمسؤولية عن إشباع حاجاتهم وتنظيم أمورها[1].

ب- حق الاعتراض على القوانين (الاعتراض التوقيفي):

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فقد نصَّت المادة (١١٢) منه على أن " لرئيس الجمهورية حق الاعتراض على القوانين".

كما جاء في المادة (١١٣) من هذا الدستور أنه: " إذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس الشعب، ردّه إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يُردَّ مشروع القانون في هذا الميعاد، اعتُبر قانوناً وأُصدر. وإذا رُدَّ في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقرَهُ ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتُبِرَ قانوناً وأُصدر".

ويُستفاد من نص هذه المادة الآتي:

- إذا أراد رئيس الجمهورية الاعتراض على مشروع قانونٍ ما أقره مجلس الشعب، عندها يتوجب على الرئيس أن يقوم بردّ مشروع القانون المُعتَرض

---

1 - د. حسن البحري - رسالة دكتوراه - مرجع سابق - ص٩١٢.

عليه إلى مجلس الشعب، خلال مدة ثلاثين يوماً، تبدأ من تاريخ إبلاغ رئيس الجمهورية له. أما إذا انقضت هذه المدة – الثلاثين يوماً – ولم يقم رئيس الجمهورية بالاعتراض على مشروع القانون، فإن هذا يُعتبر موافقةً ضمنية من قِبل رئيس الجمهورية، وهذا يتبع وجوب إصدار القانون ونشره[1].

– أما فيما لو اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانونٍ أقرّه مجلس الشعب، ورده إليه طبقاً للمادة (١١٣) من الدستور، أُخطِر رئيس المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض، ثم يعقد المجلس جلسةً عاجلة لهذا الغرض، ويجوز له أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن، ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى **اللجنة العامة**، لدراسة المشروع المعُتَرض عليه، والمبادئ والنصوص محل الاعتراض، وأسبابه الدستورية والتشريعية بحسب الأحوال[2].

وبعد أن تُنهي اللجنة العامة تقريرها، يُعرض هذا التقرير للمجلس بوجه الاستعجال، فإذا أقر المجلس مشروع القانون المُعتَرض عليه **بأغلبية ثلثي أعضائه**، اعتُبر قانوناً وأُصدر. وفي غير هذه الحالة، يُشكل المجلس – بناءً على اقتراح رئيسه – لجنةً خاصة لإعادة دراسة المشروع، وتعديل نصوصه، طبقاً لما قرره من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض، ثم يُخطِر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بتقرير، عما اتخذه المجلس من قرارات، وما أتُبع من إجراءات بشأن الاعتراض[3].

وفي خصوص ذلك يرى بعض الفقه أن الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ بإقراره لرئيس الجمهورية حق الاعتراض التوقيفي لم يشأ أن يجعله

---

1 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – المبادئ الدستورية العامة – دار الجامعة الجديدة – عام ٢٠٠٧ – مرجع سابق – ص٤١٣.

2 – المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

3 – المادة (١٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

شريكاً للمجلس النيابي في العملية التشريعية، فهذا الحق (الاعتراض) يُعتبر حقاً توقيفياً فقط، ويستطيع المجلس التغلب عليه إذا ما أقــرَّ القــانون مــرة ثانية[1].

ج- حق إصدار القوانين:

وفقاً لما جاء في نص المادة (١١٢) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ " فإن لرئيس الجمهورية حقّ إصدار القوانين".

وهذا الإجراء هو إجراءٌ تنفيذي، يلتزم به رئيس الجمهورية بعــد أن يكون القانون قد أصبح نهائياً، وبعد أن يكون مجلس الشعب قد أقره دون أن يعترض عليه رئيس الجمهورية خلال المدة الدستورية – الثلاثين يوماً –، أو اعترض عليه رئيس الجمهورية خلال المدة الدستورية، ولكن أقرّه مجلــس الشعب للمرة الثانية بأغلبية ثلثي أعضائه[2].

فحق الإصدار، هو الإجراء الذي يتولاه رئيس الدولة مُعلنــاً مولــد قانونٍ جديد، وهو عملٌ منفصلٌ عن القانون ذاته، ومستقلٌ عنه ولاحقٌ عليه، ويُعتبر شهادة ميلاد من رئيس الدولة، لأن البرلمان قد أقرَّ القانون، وفي ذلك اعترافٌ بسلامة إجراءات إقرار القانون، وأنه أصبح نهائيــاً، ولأن جميــع موظفي الدولة يجب عليهم العمل بهذا القانون وتنفيذه كلٌ فيما يخصه[3].

وبعد أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار القانون، فإنه يجــب نــشره ليكون موضع علم جميع الأفراد، وحجة عليهم[4]. حيث تُنشر القوانين فــي

---

1 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٧٣٧-٧٣٨.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – المبــادئ الدستـــورية العامــة – دار الجامعة الجديدة – عام ٢٠٠٧ – مرجع سابق – ص٤١٣.

3 – د. إبراهيم شلبي: « تطور النظم السياسية والدستورية في مصر». القــاهرة – دار الفكــر العربي – عام ١٩٧٤ – ص ٣٨٠.

4 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – المبادئ الدســـتورية العـــامة – دار الجامعة الجديدة – عام ٢٠٠٧ – مرجع سابق – ص٤١٤.

الجريدة الرسمية خلال أسبوعين من يوم إصدارها، ويُعمل بها من اليوم التالي لتاريخ نشرها إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر[1].

د- حق دعوة مجلس الشعب لانعقادٍ عادي:

وفقاً للمادة (١٠١) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فإن " رئيس الجمهورية يدعو مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي، قبل يوم الخميس الثاني من نوفمبر، فإذا لم يُدع، يجتمع بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر على الأقل، ويفضّ رئيس الجمهورية دورته العادية، ولا يجوز فضّها قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة".

والملاحظ من هذا النص، أن الدستور النافذ قد خوَّل رئيس الجمهورية السلطة في دعوة مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي، ومقتضى هذا النص، أنه وإن جاز التلكؤ في دعوة البرلمان لذلك، إلا أنه لا يجوز أن يصل هذا التأجيل إلى الخميس الثاني من شهر نوفمبر/ تشرين الثاني، وإلا اجتمع مجلس الشعب من تلقاء نفسه بقوة القانون. والأمر الثاني يتمثل أنه على الرغم من أن الدستور قد خوَّل رئيس الجمهورية الحق في فضّ دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب، إلا أن الرئيس قد قُيِّد في هذا الخصوص بضرورة أن لا يحصل ذلك قبل مضي سبعة أشهر على تاريخ الانعقاد، وبشرط أن يكون قد فرغ من اعتماد الموازنة العامة للدولة، وإلا امتنع عليه فضّ هذا الدور حتى إتمام ذلك الاعتماد، والحكمة من هذا تتمثل في عدم ترك مثل هذا الموضوع الخطير للحكومة تتصرف فيه وحدها، ودون رقابة مسبقة على مثل هذا التصرف[2].

---

1 – المادة (١٨٨) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

2 – د. إبراهيم شلبي – مرجع سابق – ص ٤١٨ ؛ د. رمضان محمد بطيخ – مرجع سابق – ص ٣٢٣.

هـ- حق تعيين عشرة أعضاء في مجلس الشعب:

وفقاً للمادة (٨٧) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإنه يحق لرئيس الجمهورية أن يُعيَّن في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة.

وقيل في تبرير تعيين هؤلاء الأعضاء من جانب رئيس الجمهورية، أنه يَسمح بتعيين أصحاب الكفاءة، والخبرة، الذين ينأون بأنفسهم عن دخول المعركة الانتخابية. وكذلك السماح بتمثيل الاتجاهات التي لم تنجح في دخول مجلس الشعب، أو فازت بعددٍ من المقاعد يقل كثيراً عن حجمها الحقيقي، ومع ذلك فإن هذه الاعتبارات لا تشفع لإيجاد استثناء على قاعدة تكوين المجلس النيابي بالانتخاب في نظر جانب من الفقه الدستوري، بل إن ذلك يسمح بوجود نفوذ للسلطة التنفيذية على عددٍ من أعضاء المجلس الذين يكونوا مدينين بتعيينهم لها، والذين يعملون على إرضائها حتى تقوم بإعادة تعيينهم مرةً أخرى[١].

و- حق استفتاء الشعب في المسائل الهامة:

استناداً لنص المادة (١٥٢) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإن " لرئيس الجمهورية أن يستفتي الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح البلاد العليا".

والواضح من هذا النص، أن رئيس الجمهورية يستطيع أن يلجأ لهذا الاستفتاء من تلقاء نفسه، دون أن يُطلب منه ذلك، ودون الحاجة إلى حصوله على إذنٍ من أية جهة، حتى ولو كانت هذه الجهة هي مجلس الشعب، كما أن لرئيس الجمهورية طبقاً لذات النص، أن يعرض على الشعب أياً من الموضوعات التي يُقدر أن أهميتها تحتّم عليه ذلك[٢].

---

1 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق – ص ٢٠٠.

2 – د. حسين عثمان محمد عثمان – النظم السياسية – مرجع سابق – ص ٣٩٥.

ز- إصدار اللوائح التنفيذية:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإن المادة (١٤٤) منه تنص على الآتي: " يُصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل، أو تعطيل لها، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوِّض غيره في إصدارها، ويجوز أن يُعيّن القانون من يُصدر القرارات اللازمة لتنفيذه".

ويُستفاد من هذا النص الآتي:

- يتضمن القانون بوصفه تشريعاً صادراً عن البرلمان، مبادئ عامة ومجردة، تحتاج لكي توضع موضع التنفيذ إلى إجراءاتٍ تنفيذية تتضمن الجزيئات، والتفصيلات اللازمة لنفاذ الأحكام التي يتضمنها القانون، ولما كانت السلطة التنفيذية هي أقدر السلطات العامة على معرفة الجزيئات، والتفاصيل اللازمة لوضع المبادئ العامة موضع التطبيق، فإن القانون الوضعي أوكل إليها مهمة إصدار اللوائح التنفيذية[١].

- لقد قيَّد النص الدستوري اللوائح التنفيذية الصادرة عن رئيس الجمهورية ببعض المبادئ التي يجب مراعاتها، وهي أن لا تُخالف هذه اللوائح قواعد القانون التي جاءت لتنفيذه، كما لا يجوز أن يكون لها أي أثرٍ من شأنه إحداثُ تعديلٍ في قواعد هذا القانون، أو تعطيلٍ لأحكامه، أو إعفاءُ شخصٍ من الخضوع له. إضافة إلى أن النصّ الدستوري قد أجاز للقانون تحديد الجهة المختصة بإصدار لائحته التنفيذية، أي تحديد الوزير المختص، أو الجهة المختصة بالموضوع الذي يتناول تنظيمه هذا القانون[٢].

ح- إصدار لوائح الضبط:

جاء في المادة (١٤٥) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ الآتي: "يُصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط".

---

1 – د. حسين عثمان محمد عثمان – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٣٨٦.

2 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري- المبادئ الدستورية العامة – مرجع سابق – ص٤١٥.

إن اللوائح هي التي تضع بعض القواعد القانونية التي تَحدُّ من الحريات العامة، ضماناً لأغراض الضبط الإداري الثلاثة: الأمن العام، والصحة العامة، والسكنية العامة، والتي يمكن تعريفها وفقاً للآتي:[1]

- **الأمن العام:** والمقصود به منع الجرائم، ومن أجل ذلك يمكن أن تصدر لوائح المرور التي تُحتم الحصول على ترخيصٍ سابق قبل قيادة السيارة.

- **الصحة العامة:** والمقصود بها منع انتشار الأوبئة، ولذلك فإن اللوائح المنظمة للمحال العامة تتطلب عدداً من الشروط في المطاعم، والمقاهي، حتى لا تتلوث الأطعمة، والمشروبات وينتشر الوباء.

- **السكنية العامة:** وتتطلب حماية الناس من الضوضاء، ولذلك فإن بعض اللوائح تتولى المحال المقلقة للراحة، فتعيّن أمكنةً معينة للمصانع الكبيرة والصغيرة على السواء. والجدير بالذكر إن هذه المادة لم تعطي لرئيس الجمهورية الحق في أن يفوض غيره في إصدارها.

ط- إصدار اللوائح التنظيمية:

هي اللوائح التي تصدر استقلالاً لتنظيم المرافق العامة، فهي مستقلة لا تصدر لتنفيذ قانون معين. وعادةً لا يُثار الخلاف حول حق السلطة التنفيذية في إصدارها، نظراً لأن تشغيل المرافق العامة يُعدُّ من المهام الرئيسية لهذه السلطة، بالإضافة إلى أن أثر هذه اللوائح على حقوق وحريات الأفراد عادةً لا يكون له أثراً مباشراً[2].

وبناءً عليه تنص المادة (١٤٦) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ الآتي: " يُصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء، وتنظيم المرافق، والمصالح العامة".

---

1 – مؤلّف: « دراسة موجزة في مادة النظم السياسية والقانون الدستوري – القانون الدستوري – قسم الدراسات والأبحاث ». عمان – دار مجدلاوي – عام ١٩٨٨ – ص٩٤ – ٩٥.

2 – د. ماجد راغب الحلو – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٢٣٨.

فرئيس الجمهورية إذاً، هو عضو السلطة التنفيذية الذي يَعهد إليه الدستور بمهمة إصدار اللوائح التنظيمية، وليس مجلس الوزراء، أو رئيس مجلس الوزراء، أو الوزير الذي يخضع تحت إشرافه المرافق العام. إضافة إلى أن اختصاص الرئيس في هذا الشأن، هو اختصاصٌ شخصي، وليس لرئيس الجمهورية أن يفوض عضواً إدارياً أخر لإصدار هذه اللوائح، أياً كان مستواه الإداري[1].

ويرى بعض الفقه، أن المشرع يكون بإغفاله النص على إجازة التفويض قد قدَّر أهمية، وخطورة لوائح إنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة عن اللوائح التنفيذية، فالأولى لا تصدر مستندة إلى قانونٍ سابق، بينما الأخيرة تصدرُ بناءً على القانون وتدور في فلكه، ولا تخرج على مقتضاه، وإنما تعمل فقط على تنفيذه[2].

وتجدر الإشارة إلى أن التعديل الدستوري الذي أجري في ٢٠٠٧/٣/٢٦ أضاف للمادة (١٣٨) فقرة ثانية، اشترطت أن يُمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عنها في المواد ١٤٥، ١٤٦، بعد موافقة مجلس الوزراء. وبمعنى أوضح، إن رئيس الجمهورية لا يمكنه أن ينفرد بممارسة الاختصاصات المتعلقة بإصدار اللوائح التنفيذية، واللوائح التنظيمية، ولوائح الضبط، إلا بعد الحصول على موافقة مجلس الوزراء.

٢- في الظروف الاستثنائية:

أ- صلاحية الرئيس في اتخاذ الإجراءات السريعة في حالة الخطر الداهم:

وفقاً للمادة (٧٤) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فإن " لرئيس الجمهورية إذا قام خطرٌ حالّ، وجسيم يُهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة

---

1 – د. حسين عثمان محمد عثمان – النظم السياسية – مرجع سابق – ص ٤٣٩.

2 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٧٢٥.

الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداءِ دورهـــا الدســـتوري، أن يتخـــذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، بعـــد أخـــذ رأي رئـــيس مجلـــس الوزراء، ورئيسي مجلسي الشعب، والشورى، ويوجه بيانـــاً إلـــى الـــشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها، ولا يجوز حل مجلسي الشعب، والشورى، أثناء ممارسة هذه السلطات".

وبناءً عليه، يتوجب لتطبيق المادة (٧٤) من الدستور المصري النافذ لعـــام ١٩٧١ توافر شروط موضوعية، وأخرى شكلية، نوردها وفقاً للآتي:

*- **الشروط الموضوعية:** وتتمثل هذه الشروط بوجود خطرٍ جسيم وحـــال، يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عـــن أداءِ دورها الدستوري. وأن يكون تطبيقُ المـــادة (٧٤) هـــو الوســـيلة الوحيـــدة لمواجهة الخطر. وسنبيّن ذلك وفقاً للآتي:

O- وجود خطر جسيم وحال:

- **الخطر الجـــسيم:** وهو الخطر الذي يتجاوز في شدَّته المخـــاطر المألوفـــة والمعتادة، ومن ثم فإنه يستوي في الخطر الجسيم الذي تتعرض له الدولة، أن يكون داخلياً أو خارجياً، ويستوي مصدر الخطر أن يكون كارثةً طبيعية، أو أزمةً سياسية، أو عسكرية، أو اقتصادية [١].

- **الخطر الحال:** وهو الخطر الذي يجب أن يقوم فعلاً حتى نلجـــأ لتطبيـــق المادة (٧٤) من الدستور، أما إذا كان **متوقَّعاً** فقط ولكنه لم يقع بعد، فإن ذلك يعني أن هناك وقت نستطيع فيه أن نتصرف بهدوء، ونعـــالج الأمـــر قبـــل وقوعه، وذلك بالوسائل الدستورية العادية، أو الوسائل التي وضعها الدستور لمواجهة الظروف غير العادية[٢].

---

1 - د. أحمد سلامة بدر - مرجع سابق - ص ٥٢٩ .

2 - د. مصطفى أبو زيد فهمي - مرجع سابق - ص٦٥٢.

O- أن يهدد هذا الخطر الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري: لقد حدد نصّ المادة (٧٤) أن هذا الخطر الجسيم، والحالّ، يقع على أحد الأمور الثلاث:

- تهديد الخطر للوحدة الوطنية:

إن عبارة الوحدة الوطنية من العبارات الواسعة التي من الصعوبة وضع وصف قانوني دقيق لها، ومع ذلك فقد حدد القانون رقم (٢٤) لسنة ١٩٧٢ ما هو المقصود بالوحدة الوطنية، حيث اعتبرها الوحدة القائمة على احترام نظام الدولة، والمقومات الأساسية للمجتمع، وعلى وجه الخصوص، تحالف قوى الشعب العاملة، وتكافؤ الفرص، والمساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات العامة، وسيادة القانون، وحرية العقيدة، والرأي، بما لا يمسُّ حريات الآخرين، أو المقومات الأساسية للمجتمع[١].

- أن يهدد الخطر سلامة الوطن:

إن تعبير سلامة الوطن من التعابير المرنة التي يمكن أن تتسع لكل المخاطر الداخلية، والخارجية التي تُهدد الدولة، وتمسُ سلامة مواطنيها، أو وحدة الأراضي، أو سلطاتها العامة. لذلك يمكن استخدام المادة (٧٤) في حالة العصيان المسلح، أو الإضرابات العامة التي تُهدد المرافق الأساسية بالشلل، أو الغزو الخارجي، أو التهديد به[٢].

- أن يعيق الخطر مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري:

والمؤسسات ذات الدور الدستوري تنصرف إلى السلطات الثلاث وحدها، التشريعية، والتنفيذية، والقضائية، إذ يكفي في هذا الخطر أن يعوق

---

1 – د. وجدي ثابت غبريال: « السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها – دراسة تحليلية مقارنة بالمادة (١٦) من الدستور الفرنسي شاملة الإجراءات المتخذة تطبيقاً للمادتين (١٦-٧٤) في الظروف الاستثنائية ». الإسكندرية – منشأة المعارف – عام ١٩٨٨- ص١٢٠-١٢١.

2 – د. عمر حلمي فهمي – مرجع سابق – ص ٣٩٧.

مجلس الشعب، أو مجلس الوزراء، أو رئيس الجمهورية، أو السلطة القضائية عن أداء وظيفتها المحددة في الدستور. **والإعاقة** تعني عدم القدرة المؤقتة، أو انقطاعٌ مؤقت في السير المنتظم للسلطة التنفيذية، أو التشريعية، أو القضائية، ويمكن تصور هذه الإعاقة إذا حدث شروعٌ في انقلاب اعتقل عدداً من الوزراء، أو حال دون اجتماع مجلس الشعب. وعدم القدرة المؤقتة الذي يُفرض على أي سلطة من السلطات، هو الذي يُبرر تدخل الرئيس[1].

O- أن يكون تطبيق المادة (٧٤) هو الوسيلة الوحيدة لمواجهة الخطر:

إن رئيس الجمهورية هو الذي يقدر مدى توافر المخاطر التي تُهدد البلاد وتوجب تطبيق المادة (٧٤)، ولكن بشرط أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى تطبيق المادة المذكورة، متى كانت هي الوسيلة الوحيدة للتغلب على المخاطر التي تُهدد الدولة[2].

وهذا لا يعني أن يلجأ رئيس الجمهورية إلى استخدام الوسائل العادية أولاً، حتى يتثبت فشلها، لكي يستطيع استخدام المادة(٧٤)، إذ يكفي أن يتوافر في يقينه أن الوسائل العادية غير كافية، وأن حجم الأزمة، وما تتطلبه من علاج لا يتم إلا من خلال اللجوء إلى الوسائل الاستثنائية[3].

***- الشروط الشكلية:**

إلى جانب الشروط الموضوعية، توجد شروط شكلية يجب على رئيس الجمهورية مراعاتها عند تطبيق المادة (٧٤) من الدستور، وهذه الشروط هي:

---

1 – د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٦٥١-٦٥٢.

2 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص٤٥١.

3 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص٤٥٢.

O- أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر:

يشمل اصطلاح الإجراءات السريعة أي إجراءٍ في صورة قرارٍ فردي، أو تنظيمي، كالقرارات التي تحدُّ من حرية بعض الأفراد، أو تفرض قيوداً عامة على تصرف الأفراد أو الجماعات[1].

O- ضرورة أخذ رأي بعض الشخصيات الهامة:

يجب على رئيس الجمهورية قبل اللجوء لتطبيق المادة (٧٤) أن يأخذ رأي بعض الشخصيات الهامة في الدولة، كرئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس الشعب، ورئيس مجلس الشورى، وذلك بهدف إحاطة رئيس الجمهورية الأشخاص، والهيئات العامة، بالظروف التي تمرُّ بها البلاد، وما إذا كانت تحتاج إلى سلطاتٍ استثنائية لمواجهتها أم لا، فضلاً على ضمان التفاف تلك الشخصيات حول رئيس الجمهورية في حال موافقتهم على رأيه[2].

ورئيس الجمهورية غير مقيّد بوجهات النظر التي تتمخض عنها هذه المشاورات، بحيث يتخذ في النهاية القرار بمفرده عما إذا كانت هناك ضرورة لإعمال المادة (٧٤) أم لا[3].

O- توجيه بيان إلى الشعب:

ويُقصد بهذا الإجراء أن يوضح الرئيس للشعب الظرف الاستثنائي الطارئ، وما يترتب عليه من مخاطر، وما اتخذه الرئيس من إجراءات لمواجهته، ويبيّن الأسس العامة التي سيسير عليها في فترة اللجوء إلى تلك المادة، والواقع إن هذا البيان هو مجرد وسيلة لتبرير نشاط الرئيس، وسلطاته الاستثنائية، ويستهدف تحقيق الارتباط بين الشعب والقيادة، والالتفاف حول ممثل الدولة الذي يرمز لاستمرارها وسيادتها[4].

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٩٣٢.

2 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص ٥٣٦ – ٥٣٧.

3 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق – ص ١٤٨.

4 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص ٤٥٤.

O- أن يُجري الرئيس الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها:

إن الاستفتاء الذي نص عليه الدستور المصري في المادة (٧٤)، ليس استفتاء تشريعي أو دستوري على الإجراءات ذاتها، بحيث يؤثر على طبيعتها أو على قوتها القانونية، وإنما هو استفتاءٌ **سياسي**، يُقصد منه الحصول على موافقة الشعب على سياسة وتصرفات رئيس الجمهورية، بشأن الأزمة التي استوجبت اللجوء إلى المادة (٧٤)، والإجراءات التي اتُخذت تطبيقاً لذلك، أي أن هدفه إبداءُ الثقة في رئيس الجمهورية، وتأكيداً للسياسة التي اتبعها خلال الأزمة[١].

فالموافقة الشعبية هي إجراءٌ لازم لاستمرار هذه الإجراءات، ولكن بقوةٍ جديدة، فتصير بعد الموافقة الشعبية طائفةً مميزة من الأعمال القانونية تسمو بحكم مصدرها على غيرها من الأعمال، أما إذا رفض الشعب الموافقة على الإجراءات الرئاسية كلّها، أو بعضها، فإنها تبطل بالنسبة للمستقبل فقط، لأن رئيس الجمهورية كان يستخدم سلطاته بنص الدستور[٢].

O- حدود السلطة التي تقررها المادة (٧٤) لرئيس الجمهورية:

جاء في المادة (٧٤) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ الآتي: "... ولا يجوز – أي لرئيس الجمهورية – حل مجلسي الشعب، والشورى أثناء ممارسة هذه السلطات".

لرئيس الجمهورية الحق في اتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر الجسيم والحال، ولدفع الخطر الذي يُهدد الوحدة الوطنية...، وحتى لا يكون رئيس الجمهورية في حلٍ من رقابة السلطات الأخرى، فقد فرض الدستور عليه قيداً لا يستطيع تجاهله أثناء لجوئه إلى تطبيق هذه المادة[٣].

---

1 – د. سامي جمال الدين – لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية – مرجع سابق – ص ١٦٤.

2 – د. عمر حلمي فهمي – مرجع سابق – ص ٤٠١.

3 – د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد – مرجع سابق – ص ١٤٨.

وهذا القيد هو عدم جواز حل مجلسي الشعب، والشورى أثناء ممارسته للسلطات الاستثنائية التي تخولها هذه المادة. وبطبيعة الحال يستطيع رئيس الجمهورية أن يحل مجلسي الشعب، والشورى (المواد ١٣٦ – ٢٠٤ من الدستور) قبل أن يطبق المادة (٧٤)، إلا أن هذا الإجراء لن يكون في صالحه، إذ سيُنظر إليه على أنه قد تحايل على القيد الذي نصّت عليه المادة (٧٤) ليتخلص من رقابة هذين المجلسين، وحتى يستطيع أيضاً أن يُطبق هذه المادة، وأن يستخدم ما تقرره له من سلطةٍ استثنائية خطيرة، وهو في مأمنٍ من أية رقابة برلمانية، لأن هذه الرقابة تشكل ضمانةً أساسية في تذكرة رئيس الجمهورية بالتزام حدود سلطاته الاستثنائية وعدم تجاوزها[١].

ب- صلاحية الرئيس في إصدار اللوائح ذات الطابع الاستثنائي:

أسند الدستور في أحوالٍ محددة إلى رئيس الجمهورية صلاحية إصدار لوائح ذات طابع استثنائي، وهذه اللوائح على نوعين، اللوائح التفويضية ولوائح الضرورة.

***- اللوائح التفويضية:**

وهي عبارة عن قراراتٍ بقوانين، تصدرها السلطة التنفيذية استناداً إلى تفويضٍ من السلطة التشريعية، وتعالج بها أمورٌ لا تُعالج عادةً إلا بقانون. واللائحة التفويضية لها قوة القانون، ويمكنها أن تُعدّل، أو تُلغي بعض التشريعات القائمة، ولكن نظراً لمصدرها فإنها تُعدُّ لوائح إدارية، يجوز الطعن فيها كسائر اللوائح الإدارية بالإلغاء لدى مجلس الدولة[٢].

---

1 – د. أحمد مدحت علي: « نظرية الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة في فرنسا ومصر– سيادة القانون– حالة الضرورة– القوانين الاستثنائية ». القاهرة – الهيئة المصرية العامة للكتاب – عام ١٩٧٨ – ص ٥٤–٥٥ ؛ د. سامي جمال الدين – لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية – مرجع سابق – ص٢١٠.

2 – مؤلف دراسة موجزة في مادة النظم السياسية والقانون الدستوري – دار مجدلاوي – مرجع سابق– ص ٩٦.

ووفقاً للمادة (١٠٨) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فإن "لرئيس الجمهورية عند الضرورة، وفي الأحوال الاستثنائية، وبناءً على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدةٍ محدودة، وأن تُبيَّن فيه موضوعات هذه القرارات، والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تُعرض، أو عُرِضت، ولم يوافق عليها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون".

والملاحظ من هذا النص أنه لكي يحق لرئيس الجمهورية إصدار قراراتٍ بقوانين، فإن عليه الالتزام بالقيود التي أوردها النص الدستوري، وهي الآتي:

O- أن تكون هناك ضرورة تبررها:

جاء في المادة (١٠٨) من الدستور، لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية ...". وهذا يعني أنه لا يجوز لمجلس الشعب أن يلجأ إلى تفويض رئيس الجمهورية إلا عند الضرورة، وفي الأحوال الاستثنائية، أما في الأحوال العادية، فعلى البرلمان أن يُمارس اختصاصه التشريعي بنفسه[١].

O- أن يكون التفويض محدوداً بمدة معينة:

إن التفويض هو مجرد تخويل مؤقت لرئيس الجمهورية لممارسة اختصاصٍ بعينه، وبانتهاء هذه المدة تسقط اختصاصات رئيس الجمهورية التي استمدها من هذا التفويض التشريعي[٢].

والتفويض إما أن يكون لمدة معينة، كسنة، أو ستة أشهر، أو شهر واحد مثلاً، **كالقانون رقم (٤٩) لسنة** ١٩٧٤، والذي فُوِضَ بموجبه رئيس

---

1 – د. ماجد راغب الحلو – النظم السياسية والقانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٦٤.

2 – د. حسين عثمان محمد عثمان – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٤٠٧.

الجمهورية لمدة سنتين في إصدار قرارات لها قوة القانون. أو يكون التفويض مرتبطاً بظروف معينة، كانتهاء حالة الحرب، أو زوال ظروف استثنائية، وهنا يظل التفويض موجوداً، طالما أن الظروف التي دعت إليه ما زالت قائمة، **كالقانون رقم (٢٩) لسنة ١٩٧٢**، الذي فوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون ...وذلك لمدة تنتهي بنهاية السنة الميلادية سنة ١٩٧٣، أو حتى إزالة آثار العدوان أيهما أقرب [١].

O- تحديد موضوعات التفويض والأسس التي يقوم عليها:

يجب تحديد الموضوعات التي تصدر فيها اللوائح التفويضية، فالتفويض يجب أن يكون جزئياً، وينصَبُّ على موضوعات محددة ، أما التفويض الكلي، فهو غير جائز، لأنه يُعدُّ بمثابة تنازل من البرلمان عن اختصاصه التشريعي، وهو ما لا يملكه[٢].

كما يجب أن يُحدد قانون التفويض الأسس التي يقوم عليها، فلا يجوز التفويض في موضوعات مطلقة غير محددة، ومن باب أولى لا يجوز لمجلس الشعب النزول عن كافة اختصاصاته التشريعية لرئيس الجمهورية[٣].

---

1 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص ٢٤٣-٢٤٤ ؛ د. عادل أمين: « الحياة الدستورية في مصر١٩٥٢-١٩٩٤ ». القاهرة – سينا للنشر – ط١ – عام ١٩٩٥ – ص ١٧٠-١٧١.

2 – د. ماجد راغب الحلو– القانون الدستوري– مرجع سابق– ص٢٤٢. ومثال ذلك، القانون رقم (١٥) لسنة ١٩٦٧ والذي نص في المادة الأولى منه على الآتي: يُفوض رئيس الجمهورية في إصدار قرارات لها قوة القانون ....في جميع الموضوعات التي تتصل بأمن الدولة، وسلامتها، وتعبئة كل إمكانياتها البشرية، والمادية، ودعم المجهود الحربي، والاقتصاد الوطني".
د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٦١٤.

3 – د. محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – منشأة المعارف – عام ١٩٩٠ – مرجع سابق – ص ٤٠٠. ومثال ذلك، القانون رقم (١٥) لعام ١٩٦٧ والذي فوض رئيس الجمهورية بصفة عامة في كل ما يراه ضرورياً لمواجهة هذه الظروف الاستثنائية، وأن تكون ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الاختصاص الاستثنائي بالقدر الضروري لمواجهة هذه الظروف.
د. مصطفى أبو زيد فهمي – مرجع سابق – ص ٦١٨.

O- أن يصدر التفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه:

ينبغي أن يكون القرار الصادر من مجلس الشعب بالتفويض صادراً من أغلبية ثلثي أعضاء المجلس جميعاً، وهذا الشرط من شأنه أن يجعل التفويض صادراً عن إرادة الأغلبية العريضة بالمجلس، وأمراً غير يسير[1]، لأن المشرع الدستوري تطلب أغلبيةً مشددة، وهي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب[2].

O- عرض اللوائح التفويضية على البرلمان (الرقابة البرلمانية):

جاء في المادة (١٠٨) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ الآتي: " ... يجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض، فإذا لم تُعرض، أو عُرضت، ولم يوافق المجلس عليها، زال ما كان لها من قوة القانون. ويُستفاد من نصّ هذه المادة الآتي:

- يجب عرض هذه اللوائح التفويضية على مجلس الشعب في أول جلسة تلي انتهاء مدة التفويض، وعند عرضها على المجلس، فإن هناك مجموعة من الإجراءات على المجلس إتباعها في هذا الشأن، نذكرها وفقاً للآتي:

- يُحيل المجلس القرارات بقوانين التي تصدر بالتطبيق لأحكام المادة (١٠٨) من الدستور، إلى اللجان المختصة لإبداء رأيها فيها ... ، ويجوز للمجلس بناءً على اقتراح رئيسه، إحالة القرارات بقوانين ذات الأهمية الخاصة إلى اللجنة العامة، أو لجنةٍ خاصة تُشكل لدراسة هذه القرارات وإعداد تقريرٍ بشأنها[3].

- أما إذا لم تعرض هذه اللوائح التفويضية على مجلس الشعب في أول جلسةٍ يعقدها بعد انتهاء مدة التفويض، أو عُرِضت في الموعد المحدد، ولكن لم يوافق عليها المجلس، زال ما كان لها من قوة القانون.

---

1 - د. إبراهيم عبد العزيز شيحا - القانون الدستوري - مرجع سابق - ص ٧٤١.

2 - د. محمد رفعت عبد الوهاب - القانون الدستوري - مرجع سابق - ص ٣٩٩.

3 - المادة (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

ويكون زوال قوة القانون عن هذه اللوائح بأثر فوري، بالنسبة للمستقبل فقط، لأن المادة (١٠٨) لم تنص على الأثر الرجعي لزوال قوة القانون[١].

وإذا قرر المجلس الاعتراض على القرار بقانون، أبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية بقرار الاعتراض مشفوعاً ببيان عن الإجراءات التي اتُبعت، والآراء التي أُبديت، والأسباب التي بُني عليها قرار المجلس بالاعتراض[٢]. ويصدر قرار المجلس بعدم إقرار القرار بقانون بأغلبية أعضائه، ويُنشر هذا القرار في الجريدة الرسمية[٣].

*** – لوائح الضرورة:**

نصَّت المادة (١٤٧) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ على الآتي: " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يُصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتُعرض في أول اجتماعٍ له في حالة الحل، أو وقف جلساته، فإذا لم تُعرض زال بأثرٍ رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجةٍ إلى إصدار قرارٍ بذلك، وإذا عُرضت، ولم يقرها المجلس، زال بأثرٍ رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجهٍ آخر".

وبناء عليه، سنتناول شرح هذه المادة وفقاً للآتي:

---

1 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص ٢٦٠.

2 – المادة (١٧٤) الفقرة الثانية من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

3 – المادة (١٧٧) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

O- القيود التي ترد على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة طبقاً للمادة (١٤٧):

- الظروف العاجلة:

تنص المادة (١٤٧) على ضرورة حدوث ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، وهذا يعني أن تتوافر ظروفٌ استثنائية تستوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ونظراً لعدم قيام المشرع الدستوري بتحديد طبيعة، أو نوعية هذه الظروف الاستثنائية، ومكتفياً في أنها تتطلب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، فإن المرجع في تحديد تلك الظروف يكون بالرجوع إلى القواعد العامة في **نظرية الضرورة**[١]، وعلى هذا يُشترط في الظروف التي تؤدي إلى استخدام المادة (١٤٧) الآتي[٢]:

١- أن يكون هناك خطرٌ جسيم يتطلب سرعة تدخل الإدارة لمواجهته.

٢- أن يكون الخطر حالاً، أي على وشك الوقوع على نحوٍ مؤكد، وأنه وقع فعلاً، ولم ينتهي بعد.

٣- أن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق العادية، بحيث تضطر السلطة التنفيذية إلى اللجوء للوسائل الاستثنائية للتغلب على تلك الظروف.

وهذه الظروف تختلف باختلاف الزمان والمكان ولا يمكن حصرها، فترك المشرع للسلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية تقدير ما إذا كانت هذه الظروف تستوجب اتخاذ إجراءاتٍ عاجلة لا تحتمل التأخير لمواجهتها، وذلك بقوله (... جاز لرئيس الجمهورية...) باعتبار أن السلطة التنفيذية هي السلطة القائمة والمشرفة على الموقف في غيبة البرلمان[٣].

---

1 - د. سامي جمال الدين - لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية - مرجع سابق - ص٦٦-٦٧.

2 - د. سامي جمال الدين - لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية - مرجع سابق - ص ٦٧.

3 - د. ممدوح عبد الحميد عبد المطلب السيد: « سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية - دراسة مقارنة ». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس عام ١٩٩١ - ص ١٣١.

- غيبة البرلمان:

اشترطت المادة (١٤٧) من الدستور أن تَحدث هذه الظروف العاجلة، أو الاستثنائية في غيبة مجلس الشعب، وذلك حتى يستطيع رئيس الجمهورية اللجوء إلى تطبيق هذه المادة، إلا أنها لم تُحدد الحالات التي يُعتبر فيها البرلمان غائباً، على الرغم أن هذه الحالات يمكن تحديدها وفقاً للآتي:

يكون البرلمان غائباً فترة ما بين أدوار الانعقاد العادية وغير العادية، أي فترة العطلة السنوية التي تتخلل دوري انعقاد متتابعين، أحدهما انتهى، والآخر قادم لنفس المجلس، كما يشمل هذا الفرض أيضاً الفترة الواقعة بين أدوار الانعقاد غير العادية[١]. أو في الفترة الواقعة بين فصلين تشريعيين، أي بين المجلس القديم بعد انتهاء مدته الدستورية، وبداية انعقاد البرلمان المنتخب الجديد[٢]. أو فترة حل مجلس الشعب، أو وقف جلساته[٣].

O- الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة التي يُصدرها رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (١٤٧):

جاء في المادة (١٤٧) من الدستور المصري النافذ الآتي: "...ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتُعرض في أول اجتماعٍ له في حالة الحل، أو وقف جلساته، فإذا لم تُعرض زال بأثرٍ رجعي ما كان لها من قوة القانون

---

1 - د. عمر حلمي فهمي - مرجع سابق - ص ٣٧١.

2 - د. سامي جمال الدين - لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية عليها - مرجع سابق - ص ٨٠.

3 - تجدر الإشارة أنه وقبل التعديل الدستوري الجاري في عام ٢٠٠٧ فقد كانت فترة وقف جلسات المجلس محدودة بثلاثين يوماً طبقاً للمادة (١٣٦) بقولها: ...، ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً...، ولكن بعد التعديل الدستوري الذي أُجري في ٢٠٠٧/٣/٢٦، فقد حذف المشرع هذه العبارة، وقد كان حريٌ به أن يُبيّن موقفه إزاء هذا الموضوع.

دون حاجةٍ إلى إصدار قرارٍ بذلك، وإذا عُرضت ولم يقرُّها المجلس، زال بأثرٍ رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتمادُ نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجهٍ آخر".

ويتضح من هذا النص الآتي[1]:

– يجب عرض القرارات التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة الضرورة على مجلس الشعب، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها، إذا كان **المجلس قائماً**، لأن الضرورة يجب أن تُقدر بقدرها، فإذا أُبيح للسلطة التنفيذية أن تُشرّع أثناء قيام المجلس، فإنه يتوجب دعوة هذا المجلس ليقول كلمته، باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع وفي أقصر وقت، أما في حالة **حل مجلس الشعب، أو وقف جلساته**، فقد أوجب الدستور عرض هذه القرارات عليه في أول اجتماعٍ له.

– أما في حال لم تُعرض هذه القرارات على مجلس الشعب في المواعيد السابقة، أي خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، أو إذا لم تُعرض على المجلس الجديد في أول اجتماعٍ له في حالة الحل، زال ما كان لها من قوة القانون بأثرٍ رجعي أي من تاريخ صدورها دون حاجةٍ إلى إصدارٍ قرار بذلك.

– وفي حال عُرضت هذه القرارات بقوانين على المجلس خلال المدة المحددة، ولم يُبدِ المجلس بشأنها رأياً بالموافقة، أو بالرفض، فإن هذه القرارات، تظلُ نافذةً حتى يُبدي المجلس رأياً بشأنها.

– أما إذا عُرضت هذه اللوائح على المجلس، ورفضها الأخير، عندئذٍ زال ما كان لها من قوة القانون بأثرٍ رجعي، غير أنه يجوز لمجلس الشعب عندها اعتماد نفاذها من الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثارٍ بأية صورةٍ يراها المجلس. وذلك لأن المجلس قد يرى أنه من الصعب إزالة ما

1– د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٧٤٧.

ترتب على تطبيق أحد القرارات بقوانين من آثار من تاريخ صدوره، خصوصاً إذا كانت قد مضت فترة طويلة على تطبيقه وقبل عرضه عليه[1].

ج- صلاحية الرئيس بإعلان حالة الطوارئ:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فقد نصّت المادة (١٤٨) منه على الآتي: " يُعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبيّن في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان المجلس منحلاً، يُعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماعٍ له. وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدةٍ محدودة، ولا يجوز مَدُّها إلا بموافقة مجلس الشعب".

وبناء على ذلك، فإننا سندرس هذه المادة وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، وقانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢ وفقاً للآتي:

***- الجهة التي تتولى إعلان حالة الطوارئ:**

جاء في مطلع المادة (١٤٨) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ الآتي: " يُعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبيّن في القانون..." . و جاء في المادة الثانية من قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ في هذا الخصوص الآتي: " يكون إعلان حالة الطوارئ، وانتهاؤها، بقرار من رئيس الجمهورية...".

والواضح من ذلك، أن السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ هي رئيس الجمهورية بصورة منفردة، وبدون إذنٍ مُسبق من أحد[2]. مع العلم أن لرئيس الجمهورية أن يُنيب عنه من يقوم مقامه في ممارسة اختصاصاته

---

1 – د. أحمد مدحت علي – مرجع سابق – ص ٧٩.

2 – د. حسين عثمان محمد عثمان – النظم السياسية – مرجع سابق – ص ٤٤٤.

المنصوص عليها في قانون الطوارئ كلها أو بعضها، في كامل أراضي الجمهورية، أو في منطقة، أو مناطق معينة فيها[1].

وتجدر الإشارة في هذا الخصوص أن لرئيس الجمهورية أو من ينيبه الإدلاء ببيان أمام المجلس عن إعلان حالة الطوارئ، وعلى رئيس مجلس الوزراء أن يُدلي ببيان عن الأسباب والظروف التي أدت إلى هذا الإعلان، حيث يُحيل المجلس بيان رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، إلى **اللجنة العامة** لدراسته، وتقديم تقريرٍ عنه إلى المجلس، متضمناً رأيها في توافر الأسباب العامة التي أدت إلى صدور هذه الحالة، وفي المدة اللازمة لاستمرارها والقيود التي تفرضها[2].

***- مبررات إعلان حالة الطوارئ:**

أوضحت المادة الأولى من قانون الطوارئ رقم (١٦٧) سنة ١٩٥٨، أسباب أو مبررات إعلان حالة الطوارئ بقولها:" يجوز إعلان حالة الطوارئ كلما تعرض الأمن، أو النظام العام في أراضي الجمهورية، أو في منطقةٍ منها للخطر، سواء كان ذلك بسبب وقوع حربٍ، أو قيام حالةٍ تُهدد بوقوعها، أو حدوث اضطراباتٍ في الداخل، أو كوارث عامة، أو انتشار وباء". وسنوضح هذه الأسباب وفق الآتي[3]:

O- وقوع حالة حرب أو قيام حالة تُهدد بوقوع حرب:

إن المقصود بالحرب من وجهة نظر بعض الفقه، أي الحرب التي تكون مصر طرفاً فيها، فلا يمكن أن نُسلّم بإعلان حالة الطوارئ لنشوب أي حربٍ لم تكن مصر طرفاً فيها، لأن المادة الأولى من القانون رقم (١٦٢) لعام ١٩٥٨ تضمنت عبارة (كلما تعرض الأمن، أو النظام العام في

---

1 – المادة (١٧) من قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ والمعدّل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢.

2 – المادة (١١٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

3 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص٦٠٧ وما بعدها.

أراضي الجمهورية، أو في منطقةٍ منها للخطر)، وهذا لا يتصور حدوثه إلا عندما تكون مصر طرفاً في الحرب. كما أن نظام حالة الطوارئ هو نظامٌ استثنائي، يقيد بدرجةٍ كبيرة ممارسة الحقوق والحريات، ومن ثم لا يجوز التوسع في تطبيقه لأي سبب.

إضافة إلى ذلك، لم يقتصر حق رئيس الدولة في إعلان حالة الطوارئ عند وقوع حرب، بل يمكن لرئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ لمجرد قيام حالة تهدد بوقوع الحرب، ويتصف هذا الشرط بعدم التحديد لأنه لم يتطلب لقيام هذه الحالة أن تكون الجمهورية طرفاً في الحرب المحتملة الوقوع، كما يستوي أن تكون الحرب حالة أو آجلة.

O- حدوث اضطرابات في الداخل:

أمام التفسير الواسع لهذه العبارة، يرى بعض الفقه أن المقصود بالاضطرابات، هو العصيان، أو التمرد، أو المظاهرات المسلحة، أو المخربة، إذا كانت جماعية، أو اتسمت بمظهر العنف، وتَفَاقَم خَطَرُها، بحيث لم تعد السلطة التنفيذية قادرةً على مواجهتها بالوسائل القانونية العادية.

O- حدوث كوارث عامة:

إن الكوارث العامة هي المترتبة على الزلازل، أو الفيضانات، أو السيول، أو العواصف الجوية والبحرية، وما يترتب على التفجيرات النووية وما يماثلها، كما يمكن أن يندرج تحتها النكبات الطبيعية الأخرى، كتعرض البلاد للجفاف، وما يترتب على ذلك من مجاعةٍ، وقحط، يفوق كل احتمال أو طاقة.

O- حالة انتشار وباء:

يُشترط لكي يُعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ، أن يتفشى أحد الأمراض الخطيرة في البلاد، بحيث يصل إلى درجةٍ تأخذ شكل الوباء، فلا

يكفي أن يقتصر الوباء على جزءٍ محدود من البلاد، كما ينبغي أن يُعـرّض انتشار هذا المرض الأمن، والنظام العام للخطر[1].

*** – سلطات رئيس الدولة أثناء إعلان حالة الطوارئ:**

جاء في المادة رقم (٣) من قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ والمعدلة بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢ الآتي: لرئيس الجمهورية متى أُعلنت حالة الطوارئ، أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن، والنظام العام، وله على وجه الخصوص:

أ– وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع، والانتقال، والإقامة، والمرور في أماكن، أو أوقات معينة، والقبض على المشتبه بهم، أو الخطرين على الأمن والنظام العام، واعتقالهم، والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن، دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية.

ب– الأمر بمراقبة الرسائل أياً كان نوعها، ومراقبة الصحف، والنشرات، والمطبوعات، والمحررات، والرسوم، وكافة وسائل التعبير، والدعاية، والإعلان قبل نشرها، وضبطها، ومصادرتها، وتعطيلها وإغلاق أماكن طبعها. على أن تكون الرقابة على الصحف، والمطبوعات، ووسائل الإعلام مقصورةً على الأمور التي تتصل بالسلامة العامة، أو أغراض الأمن القومي.

ج– تحديد مواعيد فتح المحال العامة، وإغلاقها، وكذلك الأمر بإغلاق هذه المحال كلّها أو بعضها.

د – تكليف أي شخص بتأدية أي عمل من الأعمال، والاستيلاء على أي منقولٍ أو عقار. ويُتبع في ذلك الأحكام المنصوص عليها في قانون التعبئة العامة فيما يتعلق بالتظلم وتقدير التعويض.

---

1 – إن إعلان حالة الطوارئ لا يتم بمناسبة أي مرض، بل يجب أن يكون من الأمراض الخطيرة المهلكة التي يخشى منها على أرواح المواطنين، كالطاعون، والكوليرا، أما الأمراض كالأنفلونزا، أو السعال، فهي أمراضٌ ليست مُهلكة، ولا تُعدُّ جسيمة الخطر بحيث تُعلن حالة الطوارئ لأجلها.

هـ – سحب التراخيص بالأسلحة، أو الذخائر، أو المواد القابلة للانفجار، أو المفرقعات على اختلاف أنواعها، والأمر بتسليمها وضبطها، وإغلاق مخازن الأسلحة.

و – إخلاء بعض المناطق أو عزلها، وتنظيم وسائل النقل، وحصر المواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة. ويجوز بقرارٍ من رئيس الجمهورية توسيع دائرة الحقوق المبينة في الفقرة السابقة. على أن يُعرض هذا القرار على مجلس الشعب في المواعيد، وطبقاً للأحكام المنصوص عليها في المادة السابقة.

*** – ضمانات إعلان حالة الطوارئ:**

جاء في المادة (٣) من القانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨، والمعدلة بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢ الآتي: " يكون إعلان حالة الطوارئ، وإنهاؤها بقرارٍ من رئيس الجمهورية، ويجب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ بياناً بالحالة التي أُعلنت بسببها، وتحديد المنطقة التي تشملها، وتاريخ بدء سريانها، ومدة سريانها. وسنوضح ذلك وفقاً للآتي[1]:

O – بيان الحالة التي أُعلنت بسببها:

يتوجب أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ بيان الحالة التي أُعلنت بسببها. وهي حالاتٌ يتعرض فيها الأمن، أو النظام العام في أراضي الجمهورية، أو في منطقة فيها للخطر، سواء كان ذلك سبباً في وقوع حرب، أو قيام حالة تُهدد بوقوعها، أو حدوث اضطرابات في الداخل، أو كوارث عامة، أو انتشار وباء.

O – تحديد المنطقة التي تشملها:

إذا توافرت الحالة الموجبة لإعلان حالة الطوارئ، فإنه يتعيَّن أن يُحدد القرار المنطقة التي تشملها هذه الحالة، لذلك لا بدَّ من تضمينه، إما إعلان حالة الطوارئ في كافة أراضي الجمهورية، أو في منطقة محددة فيها.

---

1 – د. مصطفى هرجه: « التعليق على قانون الطوارئ في ضوء الفقه والقضاء ». القاهرة – دار الثقافة للطباعة والنشر – عام ١٩٨٩ – ص ١٨.

O- يتعين أن يتضمن قرار إعلان حالة الطوارئ تاريخ بدء سريانها، ومدة سريانها.

***- مدى خضوع سلطة الطوارئ للرقابة:**

تخضع سلطة الطوارئ لنوعين من الرقابة، القضائية والبرلمانية.

O- الرقابة القضائية:

لقد أعلن القضاء المصري رأيه صراحةً في تكييف مرسوم إعلان حالة الطوارئ، حيث درجت أحكام القضاء **الإداري، والعادي،** على اعتبار قرار إعلان حالة الطوارئ من ضمن أعمال السيادة[1].

حيث كشفت محكمة القضاء الإداري عن ذلك في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٥٢/٦/٣ والذي جاء فيه: " إن نظام الأحكام العرفية " حالة الطوارئ " في مصر.... هو نظامٌ خاضع للقانون، ووضع الدستور أساسه، وبيّن القانون أصوله وأحكامه، ورسم ضوابطه، وحدوده، فوجب أن يكون على مقتضى هذه الأصول والأحكام، وإذا كان مرسوم إعلان الأحكام العرفية " حالة الطوارئ " هو دون نزاع من **أعمال السيادة،** إلا أن التدابير التي يتخذها القائم على إجراء النظام العرفي ... ليست إلا قراراتٍ إدارية، يجب أن تُتخذ في حدود القانون، ويتعين أن تخضع لرقابة القضاء بالطريق المباشر، وغير المباشر"[2].

O- الرقابة البرلمانية:

جاء في المادة (١٤٨) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ في هذا الخصوص الآتي:" ... ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية، ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان مجلس الشعب منحلاً، يُعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماعٍ له، وفي

---

1 – د. أحمد سلامة بدر – مرجع سابق – ص ٦٧٧.

2 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٧٣٠-٧٣١.

جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدةٍ محدودة، ولا يجوز مَدُّها إلا بموافقة مجلس الشعب.

كما جاء في الفقرتين الثانية والثالثة، من المادة رقم (٢) للقانون رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ والمعدل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢ الآتي:"...ويجب عرض قرار إعلان حالة الطوارئ على مجلس الشعب، خلال الخمسة عشر يوماً التالية، ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب منحلاً يُعرض القرار على مجلس الشعب في الميعاد المشار إليه، وإذا عُرِض، ولم يقرّه المجلس، اعتُبرت حالة الطوارئ منتهية، ولا يجوز مدّ المدة التي يُحددها قرار إعلان حالة الطوارئ إلا بموافقة مجلس الشعب، وتُعتبر حالة الطوارئ منتهية من تلقاء نفسها إذا لم تتم هذه الموافقة قبل نهاية المدة".

ويُستفاد من هذين النصين الآتي:

– إذا أعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ فيما بين أدوار الانعقاد العادية، وجب دعوة المجلس في خلال خمسة عشر يوماً، أي لدور انعقاد استثنائي، وعلى هذا النحو يكون على رئيس الجمهورية أن يقوم بعرض قرار إعلان حالة الطوارئ في جميع الأحوال على مجلس الشعب، ويكون ذلك خلال خمسة عشر يوماً إذا كان **المجلس قائماً**. أما إذا كان **المجلس منحلاً** فإنه يجب عرض الإعلان على المجلس الجديد في أول اجتماعٍ له[١].

– أما في حال عدم عرض القرار على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية لصدوره، أو في حال عدم عرضه على المجلس الجديد في أول اجتماعٍ له، وذلك إذا كان القرار قد صدر أثناء حل مجلس الشعب، أو في حال عرض هذا القرار في الميعاد المحدد على مجلس الشعب ولكن الأخير لم يقرّه، **عندئذٍ تنتهي حالة الطوارئ**[٢].

---

1 – د. مصطفى هرجه – مرجع سابق – ص ١٩.

2 – د. إبراهيم العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٧٢٩.

واستناداً إلى النصوص الدستورية السابقة، لا يجوز مدُّ المدة التي يُحددها قرار إعلان حالة الطوارئ، إلا بموافقة مجلس الشعب ، وإذا لم تتم موافقة مجلس الشعب على قرار إعلان حالة الطوارئ قبل نهاية المدة، اعتبرت حالة الطوارئ منتهية[1].

والجدير بالذكر أن الفقرة الثانية من المادة (١٣٨) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، والتي أضافها المشرع بموجب التعديل الدستوري الذي جرى بتاريخ ٢٠٠٧/٣/٢٦ قد نصت على الآتي: "... ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد....(١٤٧) بعد موافقة مجلس الوزراء، والاختصاصات المنصوص عليها في المواد (١٠٨) و(١٤٨)....بعد أخذ **رأيه**."

والواضح من هذا النص الدستوري، أنه لا يحق لرئيس الجمهورية ممارسة صلاحياته الدستورية المقررة في المادة (١٤٧) إلا بعد **موافقة مجلس الوزراء**، وفي هذا انسجامٌ مع مقتضيات النظام البرلماني، الذي جعل الدور الحقيقي في ممارسة السلطات للوزارة المسؤولة أمام البرلمان. وما يتمتع به رئيس الدولة من سلطات، فإنه يمارسها بصورةٍ اسمية بعد موافقة الوزارة.

ومن جهة أخرى لا يحق لرئيس الجمهورية ممارسة صلاحياته الدستورية المقررة في المواد (١٠٨) و(١٤٨)، إلا بعد أخذ **رأي مجلس الوزراء**، فالدستور ألزم رئيس الجمهورية في استشارة مجلس الوزراء قبل اللجوء إلى تطبيق هذه المواد، لكن هذه الاستشارة غير مُلزمة، أي أن الرئيس مُلزمٌ بإجرائها، دون أن يكون مُلزماً بإتباع فحواها.

ثالثاً- صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة الإدارية الصرفة:

ينهض رئيس الجمهورية ضمن النطاق المحدد له دستوريا بممارسة صلاحيات إدارية، يمكن ذكرها وفقاً للآتي:

---

1 – د. مصطفى هرجه – مرجع سابق – ص٢٠.

١- تعيين الموظفين وعزلهم:

وفقاً للمادة (١٤٣) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإن رئيس الجمهورية يُعيّن الموظفين المدنيين والعسكريين،... ويعزلهم على الوجه المبيّن في القانون.

وعلى الرغم من أن هذا النص يعكس شمولية اختصاص رئيس الجمهورية في هذا الخصوص، إلا أنه لا ينفرد وحده بتعيين وعزل كافة الموظفين، بل في الواقع فقط بعض فئات كبار الموظفين، من مدنيين وعسكريين طبقاً للقانون، وهناك فئاتٌ أخرى من كبار الموظفين يعيّنهم رئيس مجلس الوزراء وفقاً للقانون، أو بتفويضٍ من رئيس الجمهورية، وينص القانون على سلطة الوزير أو المحافظ المختص، أو رئيس الهيئة العامة المختص بتعيين باقي الموظفين[١].

وتجدر الإشارة إلى أن الموظفين الذين يعينون بقراراتٍ جمهورية لا ينفرد رئيس الجمهورية بتقرير تعيينهم، إنما هو ينفرد بإصدار القرار الأخير، وكل الإجراءات التي تسبق ذلك يقوم بها رئيس مجلس الوزراء، والوزراء[٢].

٢- السهر على تأكيد سيادة الشعب واحترام الدستور والقانون:

وفقاً للمادة (٧٣) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ فإن رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية، ويسهر على تأكيد سيادة الشعب، وعلى احترام الدستور، وسيادة القانون، وحماية الوحدة الوطنية، والعدالة الاجتماعية، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني.

---

1 – محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – منشأة المعارف – عام ١٩٩٠ – مرجع سابق – ص ٣٩١.

2 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص ١١٥.

إن تنصيب رئيس الجمهورية أميناً على أغلب الأمور التي تدخل في اختصاصه، هو أمرٌ مقرر وفقاً لأحكام الدستور، إذ هو لا يباشر مهام منصبه إلا بعد أداء اليمين الدستورية المنصوص عليها في المادة (٧٩) من الدستور، بأن يحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، واحترام الدستور والقانون، وأن يرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن يحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه. فالمادة (٧٣) أناطت لرئيس الجمهورية سلطة رعاية الحدود بين السلطات، وهذا الاختصاص يجعل من رئيس الجمهورية حكماً بين سلطات الدولة جميعها، فلا تجور إحداها على الأخرى، ووسيلته في ذلك، هي الاحتكام إلى مبادئ الدستور والقانون، ويتخذ منهما مرجعاً في هذا الشأن[1].

المطلب الثاني

صلاحيات الحكومة (مجلس الوزراء)

تُمثل الحكومة الفرع الثاني للسلطة التنفيذية إلى جانب رئيس الدولة، فهي السلطة الإدارية العليا التي تملك حق التوجيه، والتعقيب، وإصدار القرارات التي يريدها رئيس الجمهورية، فالغالبية العظمى من الصلاحيات الهامة والحساسة، العادية أو الاستثنائية، من نصيب رئيس الدولة، الذي يمارسها بمفرده.

وبناءً عليه، ستتناول دراستنا للصلاحيات التي تمارسها الحكومة (مجلس الوزراء)، ورئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ونواب الوزراء، استناداً للدستور النافذ لعام ١٩٧١ وفقاً للآتي:

أولاً- صلاحيات الحكومة (مجلس الوزراء):

وفقاً للمادة (١٥٣) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، فإن الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة ...)، ويمارس مجلس الوزراء وفقاً للمادة (١٥٦) من ذات الدستور الاختصاصات الآتية:

---

1 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٧٠٤.

آ- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين، والقرارات الجمهورية.

ب- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات، والجهات التابعة لها، والهيئات والمؤسسات العامة.

ج- إصدار القرارات الإدارية، والتنفيذية وفقاً للقوانين، والقرارات، ومراقبة تنفيذها.

د- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

هـ- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

و- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

ز- عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

ح- ملاحظة تنفيذ القوانين، والمحافظة على أمن الدولة، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن اختصاصات مجلس الوزراء تزداد نظراً لازدياد تدخل الدولة في الشؤون العامة، وحسب النهج الاقتصادي الذي تعتنقه، فإذا كانت الدولة تميل نحو الأخذ بالنظام الاشتراكي، ازدادت حجم اختصاصات مجلس الوزراء على نحو ما قررته نصوص الدستور النافذ[1].

وهذه الاختصاصات لم تَسلم من النقد، حيث علَّق بعض الفقه بخصوصها التعليق الآتي[2]:

"إن المُلاحظ هنا للألفاظ التي استخدمها المشرع الدستوري (توجيه، تنسيق، متابعة، إعداد، ملاحظة)، يتبيّن له أن المشرع لم يقصد إعطاء الحكومة سلطة تقريرية مستقلة قائمة بذاتها، فهي تُلاحظ، وتُشرف على شؤون السلطة التنفيذية، وهي تنفيذ القوانين، والقرارات الجمهورية، فدورها

---

1 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – المرجع السابق – ص ٧٤٩.

2 – د. رأفت فودة – مرجع سابق – ص ٤٣٦-٤٣٧.

دائماً تابع وليس أصيل، وعملية الإعداد التي تقوم بها ليست إلا تحضير للقرارات التي سوف يتخذها رئيس الدولة، وما جاء في الفقرة (ج) من **إصدار القرارات...**، لا يوحي أن للحكومة سلطة مبتدئة، وإنما تُصدر القرارات اللازمة لوضع قرارات رئيس الجمهورية موضع النفاذ. فالحكومة تُعيّن بعض صغار الموظفين، وتحمي الأمن العام، وتطبّق قرارات رئيس الدولة في هذا المجال، ومن خلال قراءة هذه الصلاحيات، استنتج بعض الفقه؛ " أن النص على مجلس الوزراء في الدستور لا يعني تبنّيه للنظام البرلماني، الذي يجعل الوزارة محور السلطة التنفيذية، وعمودها الفقري، ويهمش دور رئيس الدولة".

ثانياً- صلاحيات رئيس مجلس الوزراء:

لم يُبيّن الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ بشكلٍ محدد صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، إلا أنه يمكننا ومن خلال دراستنا لنصوص هذا الدستور أن نوضّح بأن رئيس مجلس الوزراء يمارس الاختصاصات الآتية:

*- وفقاً للمادة (١٥٣) من الدستور المصري النافذ لعام١٩٧١، يُشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة، وهذا يجعله في مركزٍ متساوٍ مع باقي زملائه الوزراء، فهو بحكم أقدميته، وأسبقيته عليهم، يُشرف على أعمال مجلس الوزراء، ولا يرأسهم[1].

*- وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، يمارس رئيس مجلس الوزراء صلاحيات رئيس الجمهورية لدى قيام مانعٍ مؤقت، (كالسفر للسياحة، أو اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو ارتكاب جريمة جنائية)، يحول دون قيام رئيس الجمهورية بممارسة الصلاحيات المنوطة به دستورياً، وبشرط أن لا يكون للرئيس نائبٌ يحلّ محله، أو له نائب، ولكن تعذر عليه الحلول محل رئيس الجمهورية، وهذا ما أكّده الدستور في المادتين (٨٢) و (٨٥) الآتي:

---

1 - د. محمد قدري حسن - مرجع سابق - ص ٦٧.

– حيث نصت المادة (٨٢) من الدستور على أنه:"إذا قام مانعٌ مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية، أو تعذر نيابته عنه".

– وجاء أيضاً في المادة (٨٥) من الدستور الآتي:" يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو بارتكاب جريمةٍ جنائية...، ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى الرئاسة مؤقتاً نائب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس وزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية، أو تعذر نيابته عنه...".

*– جاء في نص المادة (١٣٣) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧٣ الآتي: " يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الوزارة خلال ستين يوماً من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب، أو في أول اجتماعٍ له إذا كان غائباً. وإذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضائه، قَبِل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة. وإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديدة، كان لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس، أو يقبل استقالة الوزارة، ويجوز لرئيس مجلس الوزراء إلقاءُ بيانٍ أمام مجلس الشعب، أو إحدى لجانه عن موضوعٍ داخل في اختصاصه، ويناقش المجلس، أو اللجنة هذا البيان، ويُبدي ما يراه من ملاحظاتٍ بشأنه".

ويُستفاد من هذا النص الدستوري الآتي:

يُقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الوزارة... لمجلس الشعب، وذلك خلال ستين يوماً عقب تشكيلها. ثم يناقش المجلس بيان رئيس مجلس الوزراء عن برنامج الوزارة، ويُحال هذا البيان إلى لجنةٍ خاصة لدراسته، وإعداد تقرير عنه برئاسة أحد وكيلي المجلس، مع مراعاة تمثيل الهيئات البرلمانية

لأحزاب المعارضة والمستقلين... [1]. **هذا كلّه في حال كان مجلس الشعب قائماً**. أي خلال فترة الانعقاد العادي له، وهي سبعة أشهر كما ذكرنا سابقاً.

أما إذا كان مجلس غائباً، أي في الفترة الفاصلة بين ولايتي مجلسين، أو في فترة عطلته السنوية التي تتخلل دوري انعقاد متتابعين أحدهما انتهى والآخر سيأتي لنفس المجلس، عندها على رئيس مجلس الوزراء أن يقدم برنامج الوزارة في أول اجتماعٍ له، لأن كسب الوزارة لثقة البرلمان، من شأنه أن يفتح الطريق أمامها للقيام بواجباتها الملقاة على عاتقها.

وفي حال إخفاق الوزارة في الحصول على ثقة المجلس، فإن عليها تقديم استقالتها لرئيس الجمهورية، وبطبيعة الحال ستُشكل وزارةٌ جديدة، وكالمعتاد دستورياً، إن الوزارة الجديدة ستطرح الثقة بنفسها من خلال تقديم برنامجها، فإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديدة، يبقى أمام رئيس الجمهورية أحد الخيارين، إما قبول استقالة الوزارة، أو حل البرلمان.

أجازت الفقرة الثانية من المادة (١٣٣) لرئيس مجلس الوزراء الصلاحية إلقاء بيان أمام مجلس الشعب، أو إحدى اللجان المختصة المنبثقة عن هذا المجلس، حيث يناقش المجلس، أو اللجنة المختصة هذا البيان، ويطرح جميع الملاحظات المتعلقة به، وقد اشترطت هذه الفقرة أن يكون موضوع هذا البيان يدخل في اختصاص رئيس مجلس الوزراء.

*- جاء في المادة (١٤١) من الدستور المصري النافذ الآتي:" ...ويكون تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ونوابهم، وإعفاؤهم من مناصبهم، بقرارٍ من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء".

وبناءً عليه، إن رئيس الجمهورية ملزمٌ باستشارة رئيس مجلس الوزراء، لدى تعيين نواب رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ونوابهم،

---

1 – المادة (١١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

وإعفاؤهم من مناصبهم، وهذا دليلٌ على اشتراك رئيس المجلس مع رئيس الجمهورية في ممارسة هذه الصلاحية، حتى لو كانت استشارة رئيس الجمهورية هي استشارة غير ملزمة من حيث إتباع فحواها، إلا أنها ملزمة شكلاً.

ثالثاً- صلاحيات الوزراء:

إن الوزير عضوٌ مجلس الوزراء، وهو بهذه الصفة رجل سياسة، يُشارك في وضع السياسة العامة للدولة في مجلس الوزراء، ومسؤولٌ أمام مجلس الشعب مسؤوليةً سياسية فردية عن سياسة وزارته، وكيفية تصريف أعمالها، والوزير أيضاً هو رجل الإدارة الأول في الوزارة التي يرأسها، ورأس الهرم فيها[1].

ويتولى أيضاً رسم سياسة الوزارة في حدود السياسة العامة للدولة، ويقوم بتنفيذها، لكن هذا لا يعني استقلاله المطلق بشؤون هذه الوزارة، بل هو خاضعٌ طبقاً لمبدأ الشرعية، وسيادة القانون، لجميع التشريعات والقرارات التي تصدر من سلطة أعلى، كقرارات رئيس الدولة، ورئيس مجلس الوزراء، والوزير ملزمٌ أيضاً باحترام القرارات التنظيمية الصادرة عنه شخصياً، بحيث لا يملك الخروج عليها قبل تعديلها[2].

وتجدر الإشارة إلى أن الفقرة الثانية من المادة (١٣٣) من الدستور المصري النافذ، قد أجازت للوزراء، ولغيرهم من أعضاء الحكومة، الحق في إلقاء بيانٍ أمام مجلس الشعب، أو إحدى لجانه، عن موضوعٍ داخل في اختصاصه، ويناقش المجلس أو اللجنة هذا البيان، ويُبدي ما يراه من ملاحظات بشأنه[3].

---

1 – د.محمد رفعت عبد الوهاب – القانون الدستوري – مرجع سابق– ص ٤١٠.

2 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص ٨٠.

3 – يتوجب على هذه اللجنة أن تُضمّن تقريرها رأيها، فيما عرضته عليها اللجان النوعية المختصة من توصيات.

المادة (١١١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

وهذا البيان هو المنهج العملي الذي سيعتمد عليه الوزير في أدائه لمهامه والمحدد في البرنامج الوزاري، حيث تخضع مثل هذه الإعلانات، أو البيانات للمناقشة من قبل المجلس، أو اللجنة المختصة المنبثقة عنه لإبداء الرأي حولها، علماً إن موافقة البرلمان عليها يُعتبر بمثابة ثقةٍ جديدة لرئيس مجلس الوزراء[1].

رابعاً- صلاحيات نواب الوزراء:

وفقاً للدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، إن نائب الوزير هو عضو من أعضاء الحكومة، وهذا ما أكدته المادة (١٥٣) من الدستور بقولها:"...تتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم...".

يُعيّن نائب الوزير بالطريقة ذاتها التي يُعيَّن فيها الوزير، كما يماثله من حيث أداء القسم، والمسؤولية، والاستقالة، والإقالة، ومهمة نائب الوزير معاونة الوزير الذي يلحق بوزارته في الاختصاصات التي يُعهد بها إليه[2].

وهكذا فإن الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ قد تبنّى عكس ما يقتضيه النظام البرلماني، إذ همَّش دور الحكومة لحساب رئيس الدولة، الذي يُباشر الغالبية العظمى من صلاحياته بصورةٍ منفردة وليس من خلال وزرائه، ودون أدنى مسؤولية تذكر أمام مجلس الشعب. فضلاً عن أنه قد ضرب عرض الحائط المقتضيات الموضوعية لآلية ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، وما تبنّيه لهذه الآلية، إلا لجعل سلطات رئيس الدولة مطلقة من ناحية، وغير مسؤولة من ناحية أخرى، فهي آليةٌ تقي رئيس الدولة من المسؤولية، وتضفي عليه حصانةً كاملة تجعله فوق القانون[3].

---

1 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص ٩٣.

2 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص ٨٦.

3 – د. رأفت فودة – مرجع سابق – ص ٤٣٧-٤٣٨.

المبحث الثالث
مسؤولية السلطة التنفيذية

من المعروف أن هناك ثلاثةُ أنواعٍ من المسؤولية وهي، المسؤولية السياسية، والجنائية، والمدنية، ولكلٍ منها جزاءٌ خاصٌ بها، يلحق من تثبت بحقه، فتقرير المسؤولية **السياسية** يوجب الاعتزال من المنصب بالنسبة لمن ثارت ضده. وتحريك المسؤولية **الجنائية** من شأنه إيقاع العقاب بحق من ثَبُتت إدانته، وهذا العقاب قد يكون السجن أو الغرامة... . أما المسؤولية **المدنية**، فترتب التعويض حيال من أحدث الضرر الذي يُلزم فاعله بذلك[1].

إن الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ قد نَظَّم أحكام المسؤوليتين السياسية والجنائية، فالمسؤولية **السياسية**، بنوعيها الفردية والتضامنية تُثار حيال الحكومة أو أحد أعضائها أمام البرلمان، أما **الجنائية**، فقد قرّرها الدستور حيال فرعي السلطة التنفيذية، رئيس الجمهورية والحكومة (مجلس الوزراء).

وبناءً عليه سنتناول بالدراسة مسؤولية السلطة التنفيذية في النظام الدستوري المصري النافذ لعام ١٩٧١ وفقاً للتقسيم الآتي:

---

1 – يخضع رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، (كلٌ على حدة) لقواعد المسؤولية المدنية، ويلتزمون بتعويض ما يحدث من ضرر طبقاً للقواعد العامة، شأنهم شأن أي موظف، أو فرد في الدولة، ولا علاقة للمسؤولية المدنية بالسلطة التشريعية، لأن أحكام هذه المسؤولية ينظمها القانون الإداري، أو الخاص، ويختص بتطبيق أحكامها المحاكم الإدارية أو العادية. وتقع المسؤولية المدنية على أموال رئيس مجلس الوزراء أو الوزير، فتجبره على دفع تعويضٍ للأخطاء التي ارتكبها، ويُسأل الوزراء كالأفراد تماماً في المسؤولية المدنية عن أعمالهم الخاصة أمام المحاكم العادية، إذا أتى فعلاً مضراً بمصلحة أحد الأفراد أو الدولة. وأساس المسؤولية المدنية هو القاعدة العامة (أن كل فعل يُحدث ضرراً بالغير، يوجب إلزام فاعله بالتعويض).

د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص ٣٧٩–٣٨٠ ؛ د. أبو اليزيد علي المتيّت: « النظم السياسية والحريات العامة ». الإسكندرية– مؤسسة شباب الجامعة – ط٤ – عام ١٩٨٩ – ص٢٩٠–٢٩١.

المطلب الأول: المسؤولية الوزارية السياسية.

المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: المسؤولية الجنائية لأعضاء مجلس الوزراء.

المطلب الأول

المسؤولية الوزارية السياسية

ميَّز الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ بين نوعين من المسؤولية السياسية، المسؤولية الفردية، والتضامنية، لكن على الرغم من الفرق الواضح بين هاتين الصورتين، إلا أن هناك قواعد مشتركة بينهما، لذلك سنتحدث عنها بإيجازٍ غير مُخلّ، ثم ندرس خصائص كل مسؤولية على حدة.

أولاً- القواعد المشتركة في تحريك المسؤوليتين الوزاريتين الفردية والتضامنية أمام مجلس الشعب:

نصَّت المادة (١٢٦) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ على الآتي: "الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزيرٍ مسؤول عن أعمال وزارته. ولمجلس الشعب أن يُقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب، وبناءً على اقتراح عُشر أعضاء المجلس، ولا يجوز للمجلس أن يُصدر قراره في الطلب قبل ثلاثة أيام على الأقل من تقديمه، ويكون سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس".

وبناءً عليه، إن القواعد المشتركة لتحريك المسؤوليتين الفردية والتضامنية تتمثل بالآتي:

١- أن يكون طلب تحريك المسؤولية مسبوقاً باستجواب[1]، ويكون الاستجواب في حالة المسؤولية التضامنية موجهاً للحكومة، بينما يوجه إلى

1 – المادة (١٢٦) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

الوزير المستجوَب في حالة المسؤولية الفردية[1]، أي أنه لا يمكن لأعضاء مجلس الشعب أن يتقدموا بطلب حجب الثقة بداية، وإنما يلزم أن يسبقه استجواب، والمناقشة التي تجري حول موضوع الاستجواب هي التي تفرز هذا الطلب، متى ثَبُت للأعضاء إدانة من وُجِه إليه الاستجواب، وإن هذه الإدانة تستوجب سحب الثقة منه[2].

٢- أن يكون مجلس الشعب قد انتهى من مناقشة الاستجواب، فلا يجوز أن يُقدَم هذا الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب من قُدم طلب سحب الثقة عنه[3]، أي أن المناقشة التي تجري في موضوع الاستجواب، هي التي يتولد عنها طلب سحب الثقة في حالة المسؤولية الفردية، وطلب تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء في حالة المسؤولية التضامنية، متى ثَبَت للمجلس توفر ما يُمكن المؤاخذة عليه[4].

٣- يجب أن يُقدَم طلب حجب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء، أو أحد الوزراء، أو نوابهم كتابة، موقعاً عليه من عُشر أعضاء مجلس الشعب على الأقل[5].

٤- يَعرض رئيس مجلس الشعب الطلب باقتراح سحب الثقة على المجلس فور تقديمه إليه، بعد أن يتحقق من وجود مقدمي الطلب بالجلسة، ويُعتبر عدم وجود أحدهم بالجلسة تنازلاً منه عن الطلب، ويؤذن بالكلام لأثنين من مقدمي الاقتراح، ثم تجري المناقشة في الطلب إذا رأى المجلس محلاً لذلك، ويجوز للمجلس أن يؤجل المناقشة في الطلب إلى موعدٍ يُحدده[6].

---

1 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق – ص ٥٦٢.

2 – د. عبد الله إبراهيم ناصف – مرجع سابق – ص٣٨٠-٣٨١.

3 – المادة (٢٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

4 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق – ص ٥٦٢.

5 – المادة (٢٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩. والمادة (١٢٦) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

6 – المادة (٢٤١) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

٥- وبعد الانتهاء من مناقشة طلب حجب الثقة، لا يجوز أن يصدر قرار المجلس في هذا الطلب قبل ثلاثة أيامٍ على الأقل من تقديمه...[١]، وغاية ذلك، هي إتاحة الفرصة أمام الحكومة للدفاع عن كيانها، وحتى يهدأ المجلس، ويتريث قبل أن يُقدم على إصدار قرار حجب الثقة، لِما له من آثارٍ خطيرة سواء على الوزير الموجه ضده الاستجواب بوجه خاص، أم على العلاقة بين البرلمان والحكومة بوجهٍ عام[٢].

٦- يُصدر المجلس قراره بسحب الثقة بأغلبية أعضائه[٣]، سواء في حالة المسؤولية الفردية، أو الجماعية، والأغلبية الواجب توافرها هنا هي الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، أي أكثر من نصف الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس، وليس الأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين بالجلسة. ولاشك أن هذه الأغلبية المطلوبة هي أغلبيةٌ مشددة[٤].

٧- يتم أخذ رأي الأعضاء في كِلا الحالتين (أي حالة المسؤولية الفردية والتضامنية) بطريقة المناداة على الأعضاء بأسمائهم، وهذا ما أكدته المادة (٣٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩ [٥]. وفي

---

1 – المادة (٢٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩. والمادة (١٢٦) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٢١.

3 – المادة (٢٤٢) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩. والمادة (١٢٦) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

4 – د. عبد الله إبراهيم ناصف – مرجع سابق – ص ٣٨٣.

5 – جاء في المادة (٣٠٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩ الآتي:"يؤدى الرأي نداءً بالاسم في أحد الأحوال التالية: أولاً: اشتراط صدور قرار المجلس في الموضوع المعروض بأغلبيةٍ خاصة. ثانياً: إذا طلب ذلك رئيس المجلس، أو الحكومة. ثالثاً: إذا قُدِّم بذلك طلبٌ كتابي من عشرين عضواً على الأقل قبل الشروع في أخذ الآراء. ولا يُقبل هذا الطلب إلا بعد التحقق من وجود مقدميه بالجلسة. رابعاً: عدم وضوح النتيجة عند أخذ الرأي برفع الأيدي والقيام والجلوس. ويُعبّر العضو عن رأيه عند النداء على اسمه بكلمة (موافق) أو (غير موافق) دون أي تعليق".

حال تساوت الآراء في موضوعٍ معروض على المجلس، اعتُبر الموضوع مرفوضاً[1].

ثانياً- خصائص المسؤولية الوزارية الفردية أمام مجلس الشعب:

جاء في المادة (١٢٦) من الدستور المصري النافذ الآتي: "الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة، وكل وزير مسؤول عن أعمال وزارته...، كما نصت المادة (١٢٨) من ذات الدستور على الآتي:" إذا قرر المجلس سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء، أو نوابهم، وجب عليه اعتزال منصبه...".

ينطبق على إجراءات تحريك المسؤولية الوزارية الفردية ذات القواعد المشتركة التي سبق دراستها، إلا أن الاختلاف يتجلى في الآثار المترتبة على قرار مجلس الشعب في سحب الثقة عن أحد نواب رئيس مجلس الوزراء، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لأن صدور قرار مجلس الشعب بسحب الثقة من أي وزير، يؤدي بقوة الدستور إلى إعفائه من منصبه، وهذا الاعتزال يتم فوراً دون انتظار قبول رئيس الجمهورية استقالة الوزير. و لا يجوز له اعتباراً من صدور قرار المجلس، اتخاذ أي تصرف، وإلا عُدَّ ذلك منه غصباً للسلطة، وهذا هو مفاد المادة (١٢٦) من الدستور[2].

ثالثاً- خصائص المسؤولية الوزارية التضامنية أمام مجلس الشعب:

نصَّت المادة (١٢٧) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١ على الآتي:"لمجلس الشعب أن يُقرر بناءً على طلب عُشر أعضائه مسؤولية **رئيس مجلس الوزراء**، ويصدر القرار بأغلبية أعضاء المجلس. ولا يجوز أن

---

1 – المادة (٢٥٥) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

2 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق – ص ٥٦٦-٥٦٧.

يصدر هذا القرار إلا بعد استجوابٍ موجه إلى الحكومة، وبعد ثلاثة أيام على الأقل من تقديم الطلب، وفي حال تقرير المسؤولية، يَعدُّ المجلس تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع، وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه، ولرئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الوزارة، أو أن يردَّ التقرير إلى المجلس خلال عشرة أيام، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه قَبِل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة. وإذا رفض المجلس اقتراحاً بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء، فلا يجوز طلب سحب الثقة في موضوعٍ سبق للمجلس أن فصل فيه في ذات دور الانعقاد".

كما نصت المادة (١٢٨) في هذا الخصوص على الآتي:".. ويُقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية، إذا تقررت مسؤوليته أمام مجلس الشعب".

وتجدر الإشارة إلى أن إجراءات تحريك المسؤولية الوزارية التضامنية، تسري عليها ذات القواعد المشتركة لتحريك المسؤولية الوزارية السياسية أمام مجلس الشعب في صورتيها التضامنية، والفردية، السابق ذكرها. إلا أن الاختلاف يتجلى في **الآثار المترتبة على قرار مجلس الشعب في تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، وذلك وفقاً للآتي:**

فبمجرد أن يقترح عُشر أعضاء مجلس الشعب مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، فهنا نكون أمام أمرين اثنين:

الأول: إذا انتهى المجلس إلى رفض اقتراح تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، فلا يجوز عندها إعادة طرح هذا الاقتراح على المجلس ثانيةً في نفس دور الانعقاد، وهذا ما أكدته المادة (١٢٧) بأنه " ...إذا رفض المجلس اقتراحاً بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء، فلا يجوز طلب سحب الثقة في موضوعٍ سبق للمجلس أن فصل فيه في ذات دور الانعقاد".

والمفهوم من هذا، أن الرفض ليس من شأنه إعدام الاقتراح، فمن الممكن للأعضاء طرح هذا الأمر ثانيةً على المجلس في غير دور الانعقاد الذي رُفض فيه الاقتراح.

الثاني: إذا انتهى المجلس إلى تقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء، عندها يَعدُ مكتب المجلس في هذه الحالة تقريراً يتضمن عناصر الموضوع، وما انتهى إليه المجلس من رأي في هذا الشأن، والأسباب التي استند إليها في ذلك. ويعرض الرئيس هذا التقرير على المجلس، ويُقدم رئيس المجلس التقرير بعد موافقة المجلس عليه إلى رئيس الجمهورية[1]. وعند عرض هذا التقرير على رئيس الجمهورية، فإن المادة (١٢٧) أعطته الحق في اختيار بين أحد الفرضين:

الأول: قبول رئيس الجمهورية لاستقالة الوزارة، ويُعتبر ذلك تأييداً منه للأغلبية البرلمانية وينتهي الخلاف[2].

الثاني: أن يُعيد رئيس الجمهورية التقرير الخاص بمسؤولية رئيس مجلس الوزراء إلى المجلس، خلال عشرة أيام من تاريخ ورود هذا التقرير إليه، لإعادة النظر في القرار من جديد[3].

وعندها إذا أقرَّ المجلس هذا التقرير بأغلبية ثلثي أعضائه، فعلى رئيس مجلس الوزراء أن يُقدم استقالته إلى رئيس الجمهورية، وعلى الأخير أن يقبل استقالة الوزارة. وهذا ما أكدته المادة (١٢٨) بقولها: "... ويقدم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية، إذا تقررت مسؤوليته أمام مجلس الشعب". والمادة (١٢٧) بقولها"... فإذا عاد المجلس إلى إقراره – أي لتقرير مسؤولية رئيس مجلس الوزراء – بأغلبية ثلثي أعضائه قَبِل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة ...".

---

1 – الفقرتين (٣–٤) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري لسنة ١٩٧٩.

2 – د. سيّد رجب السيّد – مرجع سابق – ص ٥٧١.

3 – د. عبد الله إبراهيم ناصف – مرجع سابق – ص ٣٨٧.

والمُلاحظ أن ردّ رئيس الجمهورية التقرير إلى المجلس، لـيس رداً مطلقاً من شأنه قبرُ هذا التقرير، واستئثار رئـيس الجمهوريـة فـي حـسم الخلاف، وتجاهل إرادة أغلبية ممثلي الأمة، بل هو ردٌّ توقيفي مؤقت، مـن شأنه إيقاف هذا الاقتراح لحين إقراره من قبل أغلبية ثلثي أعـضاء مجلـس الشعب.

المطلب الثاني

المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

لم يتعرض الدستور المصري النافذ لمسؤولية رئـيس الجمهوريـة سياسياً أمام مجلس الشعب، فلا يجوز سحب الثقة منه لا أمام هذا المجلـس، ولا أمام غيره من مؤسسات الدولة السياسية، أو الدستورية، فالمـسؤولية لا تُقرر إلا بنصٍ صريح[1].

ووفقاً للمادة (٨٥) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١: "يكـون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو بارتكاب جريمةٍ جنائيـة، بنـاءً على اقتراحٍ مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس. ويقف رئيس الجمهورية عن عملـه بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى الرئاسة مؤقتاً نائب رئيس الجمهوريـة، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائبٍ لرئيس الجمهورية، أو تعـذر نيابته عنه، مع التقيد بالحظر المنصوص عليه في الفقرة الثانية مـن المـادة (٨٢) وذلك لحين الفصل في الاتهام، وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمةٍ خاصة ينظم القانون تشكيلها، وإجراءات المحاكمة أمامهـا، ويحـدد العقاب، وإذا حُكِم بإدانته، أُعفي من منصبه مع عـدم الإخـلال بالعقوبـات الأخرى".

---

1 – د. إبراهيم عبد العزيز شيحا – القانون الدستوري – مرجع سابق – ص ٦٨٤.

وبناءً عليه، سنتحدث عن المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية في مصر، من خلال بيان الأعمال التي يُسأل عنها رئيس الجمهورية، وإجراءات الاتهام، والمحاكمة، والعقوبة، والحكم، وفقاً للآتي:

أولاً- الأعمال التي يُسأل عنها رئيس الجمهورية:

يُسأل رئيس الجمهورية من الناحية الجنائية عن الأعمال التي يقوم بها أثناء مباشرة مهامه في حالتين، هما: الخيانة العظمى، أو ارتكاب جريمةٍ جنائية، وقد تكون هذه الجريمة الجنائية إما جناية أو جنحة[1].

وقد عرّفت المادة (٥) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ الخيانة العظمى بأنها:" كل جريمة تمسُ سلامة الدولة، أو أمنها الخارجي، أو الداخلي، أو نظام الحكم الجمهوري، ويكون منصوصاً عليها في القوانين السورية، أو المصرية، ومحدداً لها في أيٍ من هذه القوانين عقوبات الإعدام، أو الأشغال الشاقة المؤبدة، أو المؤقتة، أو الاعتقال المؤبد أو المؤقت".

ثانياً- إجراءات الاتهام والمحاكمة:

١- الاتهام:

طبقاً للمادة (٨٥) من الدستور إن سلطة توجيه الاتهام بالخيانة العظمى، أو بارتكاب جريمةٍ جنائية إلى رئيس الجمهورية. يكون بناءً على اقتراحٍ مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

وبذلك تشترط المادة نصاباً معيناً لتقديم الاقتراح باتهام رئيس الجمهورية، وهو ثلث الأعضاء المكونين للمجلس، وليس ثلث الأعضاء الحاضرين. كما تشترط أغلبية خاصة للموافقة على إصدار قرار الاتهام، تتمثل في ثلثي جميع أعضاء المجلس كذلك[2].

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٤٠.

2 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق – ص ٢٥٨.

وتجدر الإشارة إلى أن القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ قد نظم محاكمة رئيس الجمهورية، والوزراء، ولكن القانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ أعاد تنظيم الأمر للوزراء فقط، فأصبح القانون الأول (٢٤٧) خاصاً برئيس الجمهورية وحده[١].

وهذا ما أكّدته المادة (١٩١) من الدستور بالآتي:" كل ما قررته القوانين واللوائح من أحكام قبل صدور هذا الدستور، يبقى صحيحاً ونافذاً، ومع ذلك يجوز إلغاؤها، أو تعديلها، وفقاً للقواعد والإجراءات المقررة في هذا الدستور".

وفي مصر تتم محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمةٍ خاصة (المحكمة العليا)، وقد نظم القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ تشكيلها، وإجراءات المحاكمة أمامها، وسنورد هذه الإجراءات وفقاً للآتي:

أ- إنه بمجرد تقديم اقتراحٍ باتهام رئيس الجمهورية يقوم مجلس الأمة (مجلس الشعب حالياً) بتشكيل لجنة للتحقيق من خمسة من أعضائه، بطريق الاقتراع السري وفي جلسة علنية، لكي تتولى دراسة موضوع الاقتراح والتحقيق فيه. ويجب أن تقوم هذه اللجنة بإعداد نتيجة عملها، وترفعه إلى رئيس المجلس خلال شهر من تاريخ تكليفها ببحث الموضوع، ويجوز للمجلس أن يقرر تقصير هذا الميعاد، ثم يحدد رئيس المجلس جلسة لمناقشة التقرير المقدم من لجنة التحقيق خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفع التقرير إليه، ويصدر المجلس قراره في هذا الشأن بأغلبية ثلثي كل أعضاء المجلس[٢].

ب – وبعد صدور قرار الاتهام يقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويتولى الرئاسة بصورة مؤقتة نائب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائبٍ لرئيس الجمهورية، أو عند وجود هذا الأخير إلا أن نيابته قد

---

1 – د. مصطفى أبو زيد فهمي– مرجع سابق – ص ٥٨٤.

2 – المواد (١٠-١١-١٢) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

تعذرت لسبب ما. ويُحظر على من ينوب عن رئيس الجمهورية، أن يطلب تعديل الدستور، أو حل مجلس الشعب، أو مجلس الشورى، أو إقالة الوزارة، وذلك لحين الفصل في قرار الاتهام[١].

ج- وبعد صدور قرار اتهام رئيس الجمهورية من مجلس الشعب بالأكثرية المطلوبة، يتعيَّن على رئيس مجلس الشعب أن يرسل قرار الاتهام إلى رئيس مجلس القضاء الأعلى في اليوم التالي لصدوره، من أجل إجراء القرعة لاختيار المستشارين لعضوية المحكمة العليا، وتعيين رئيسها، ثم يقوم المجلس بإجراء القرعة لاختيار أعضاء المحكمة العليا من أعضائه، على أن يتم إجراء القرعة، وتشكيل المحكمة العليا في جميع الأحوال خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ صدور قرار الاتهام[٢].

د- ويجب أن يتلقى رئيس المحكمة العليا بعد ثلاثة أيام على الأكثر من تعيينه من رئيس مجلس الأمة (مجلس الشعب حالياً)، قرار الإحالة مع صورة عن محضر الجلسة التي صدر فيها، والمداولات التي جرت بشأنه وتقرير لجنة التحقيق، وجميع الأوراق والمستندات المؤيدة للاتهام، وكذلك أسماء الأعضاء الذين انتخبهم المجلس ممثلين للاتهام أمام المحكمة[٣].

٢- المحاكمة:

إن المحكمة العليا – كما ذكرنا – هي المحكمة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية الذي صدر حياله قرار الاتهام من مجلس الشعب[٤].

---

1 – الفقرة الثانية من المادة (٨٥) من الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١.

2 – المادة (١٣) الفقرتين (١-٣) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

3 – المادة (١٣) الفقرة (٤) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

4 – المادة (١) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

حيث تُشكل هذه المحكمة من اثني عشر عضواً، يكون ستة منهم من أعضاء مجلس الأمة (مجلس الشعب حالياً)، يختارون بطريقة القرعة، وستة من مستشاري محكمة النقض، ومحاكم الاستئناف، يتم اختيارهم بطريق القرعة أيضاً من مستشاري محكمة النقض، وأقدم ثلاثين مستشاراً من محاكم الاستئناف. ويُختار أيضاً بطريق القرعة عدد مساوٍ من أعضاء مجلس الأمة والمستشارين بصفة احتياطية، وفي حالة غياب أحد الأعضاء الأصليين، أو قيام مانعٍ به، يحلُّ محله أقدم الأعضاء الاحتياطيين إذا كان من المستشارين، وأكبر الأعضاء سناً إذا كان من أعضاء مجلس الأمة[1].

أما طريقة جلوس أعضاء المحكمة العليا: فيكون بترتيب الأقدمية بين المستشارين، وبترتيب السن بين أعضاء مجلس الأمة (مجلس الشعب)، ويكون جلوسهم عضواً فمستشار، وهكذا على التوالي. ويبدون أرائهم على هذا الترتيب، على أن يكون الأول، أصغر أعضاء مجلس الأمة سناً، وعلى أن يكون الرئيس آخر من يُبدي رأيه. ويجلس الأعضاء الاحتياطيون معاً في جنبٍ يخصص لهم[2].

هذا ويقوم بوظيفة الاتهام أمام المحكمة ثلاثة من أعضاء مجلس الأمة (مجلس الشعب)، ينتخبهم المجلس بالاقتراع السري بأغلبية الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس، وذلك بعد صدور قرار الاتهام، ويجوز أن يعاونهم محام عام ينيبه النائب العام بناءً على طلب مجلس الأمة (مجلس الشعب)[3].

وبعد ذلك يُعيّن رئيس المحكمة العليا موعد انعقادها لنظر الدعوى، على أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ النيابة المتهم بصورة قرار الإحالة، وتقوم النيابة العامة إبلاغ المتهم بهذا الموعد، وبالمكان الذي

---

1 – المادة (١) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.
2 – المادة (٢) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.
3 – المادة (٣) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

تنعقد فيه المحكمة قبل الموعد المحدد بثمانية أيام على الأقل، ويُخطر رئيس المحكمة أعضائها بالموعد المعين لانعقادها قبله بيومين على الأقل[١].

والجدير بالذكر أن المحكمة العليا تعقد جلساتها في دار محكمة النقض[٢]، كما أنها تتبع القواعد والإجراءات المبينة في هذا القانون، وبما لا يتعارض معها من القواعد والإجراءات المقررة في القانون لمحاكم الجنايات في مواد الجنايات، ويكون لها الاختصاصات المقررة في القانون لسلطات التحقيق[٣].

وفيما يتعلق بحدود سلطة المحكمة في المحاكمة، فإنه لا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بقرار الإحالة، ولا تشديد التهمة المستندة إليه بهذا القرار، ومع ذلك يجوز[٤]:

أ- إصلاح كل خطأ مادي، وتدارك كل سهو في عبارة الاتهام مما يكون في أمر الإحالة.

ب- تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم، بشرط ألا يُحكم بعقوبةٍ أشد من العقوبة المنصوص عليها قانوناً للجريمة الواردة في قرار الإحالة.

ج- الحكم على المتهم في كل جريمة نزلت إليها الجريمة الواردة في قرار الإحالة بسبب ما ظهر من التحقيق، أو المرافعة في الدعوى.

ثالثاً- العقوبة والحكم:

١- العقوبة:

جاء في المادة (٨٥) من الدستور أنه:".... إذا حُكِم بإدانته – أي لرئيس الجمهورية المتهم – أُعفي من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات

---

1 – المادة (١٥) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

2 – المادة (٥) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

3 – المادة (١٦) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

4 – المادة (١٧) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

الأخرى". وبذلك يُمثل العزل من منصب الرئاسة، العقوبة الرئيسية التي تقع على رئيس الجمهورية المتهم بارتكاب الخيانة العظمى، أو جريمة جنائية عند إدانته، مع ما قد تحكم به المحكمة العليا من عقوباتٍ أخرى وفقاً للجريمة المرتكبة[١].

وفي حال ارتكاب رئيس الجمهورية عملاً من أعمال الخيانة العظمى، أو عدم الولاء للنظام الجمهوري، فإنه يُعاقب بالإعدام، أو الأشغال الشاقة المؤبدة أو المؤقتة[٢].

٢- الحكم:

يصدر الحكم من المحكمة العليا بالإدانة بأغلبية الثلثين، ويكون الحكم نهائياً غير قابل للطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن، على أنه تجوز إعادة النظر في الأحكام الصادرة بالإدانة بعد سنة على الأقل من صدور الحكم، بناءً على طلب النائب العام، أو المحكوم عليه، أو من يُمثله قانوناً، أو أقاربه، أو زوجته بعد وفاته[٣]، أما **بالنسبة لمداولات المحكمة**، فلا يجوز إفشائُها، ويُعاقب على هذا الإفشاء بالحبس[٤]، كما لا يجوز العفو عن رئيس الجمهورية الذي صَدر عليه حكمٌ بالإدانة من المحكمة العليا، إلا بموافقة مجلس الأمة[٥] (مجلس الشعب حالياً).

المطلب الثالث

المسؤولية الجنائية لأعضاء مجلس الوزراء

نظمت هذه المسؤولية المادتان (١٥٩) و (١٦٠) من الدستور، حيث نصت المادة (١٥٩) على الآتي:" لرئيس الجمهورية، ولمجلس الشعب، حق

---

1 – د. عبد الغني بسيوني عبد الله – مرجع سابق – ص ٢٦١.
2 – المادة (٦) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.
3 – المادة (١٨) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.
4 – المادة (٢٢) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.
5 – المادة (٢٤) من القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ بشأن محاكمة رئيس الجمهورية.

إحالة الوزير على المحاكمة، عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته، أو بسببها، ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناءً على اقتراحٍ مقدم من خُمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

كما جاء في المادة (١٦٠) الآتي:" يوقف من يُتهم من الوزراء عن عمله، إلى أن يفصل في أمره، ولا يحول انتهاء خدمته دون إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار فيها، وتكون محاكمة الوزير، وإجراء المحاكمة، وضماناتها، والعقاب، على الوجه المبين بالقانون، وتسري هذه الأحكام على نواب الوزراء".

ويُلاحظ أن الدستور المصري النافذ لعام ١٩٧١، قد أحال فيما يتعلق بإجراءات المحاكمة، وضماناتها، والعقوبات الجائز توقيعها، إلى قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ الصادر إبّان الوحدة بين سورية ومصر[1].

وبناءً عليه، سنبين إجراءات اتهام الوزراء، والهيئة المختصة بمحاكمتهم، ثم إجراءات المحاكمة، استناداً لقانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨، وفقاً للآتي:

أولاً- إجراءات الاتهام:

١- حق الإحالة إلى المحاكمة:

وفقاً للمادة (١٥٩) فإن:" لرئيس الجمهورية، ولمجلس الشعب حق إحالة الوزير على المحاكمة...". والواضح هنا، أن حق إحالة الوزير إلى المحاكمة مقتصرٌ فقط على رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب، حيث لا تشاركهم أي سلطة أخرى في ذلك.

---

1 – د. عبد الله إبراهيم ناصف – مرجع سابق – ص ٣٩٢.

٢- السلطة المخولة بتوجيه الاتهام:

نصَّت المادة (١٥٩) على الآتي:"... ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزير بناءً على اقتراحٍ مقدم من خُمس أعضائه على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

فبمجرد تقديم اقتراح الاتهام يُشكل المجلس لجنة للتحقيق من خمسة من أعضائه، يُختار أربعة منهم بالاقتراع السري في جلسةٍ علنية. ويرشح رئيس المجلس عضوين من رجال القانون في المجلس لاختيار أحدهما بالطريقة ذاتها ليكون عضواً في هذه اللجنة. وتتولى لجنة التحقيق دراسة موضوع الاقتراح والتحقيق فيه[١]، وعلى هذه اللجنة أن تُعد تقريراً بنتيجة أعمالها، وترفعه إلى رئيس مجلس الأمة خلال شهر من تاريخ تكليفها بحث الموضوع. ويجوز لمجلس الأمة (مجلس الشعب حالياً) أن يُقرر تقصير هذا الميعاد[٢]. ثم يقوم رئيس المجلس بتحديد جلسة لمناقشة التقرير خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ رفعه إليه، ويصدر المجلس قراره في هذا الشأن وفقاً لأحكام الدستور[٣].

ثانياً- الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء وطريقة تشكيلها:

إن الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء وفقاً للقانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ هي محكمة عليا، تتشكل من اثني عشر عضواً، ستة منهم من أعضاء مجلس الأمة (مجلس الشعب حالياً) يختارون بطريق القرعة. وستة من مستشاري محكمة النقض ... يتم اختيارهم بذات الطريقة. ويُختار أيضاً بذات الطريقة عدد مساوٍ من أعضاء مجلس الأمة (مجلس الشعب)، والمستشارين بصفة احتياطية. وفي حال غياب أحد الأعضاء الأصليين، أو قيام مانعٌ به،

---

1 – المادة (٨) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لعام ١٩٥٨.

2 – المادة (٩) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لعام ١٩٥٨.

3 – المادة (١٠) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لعام ١٩٥٨.

يحلُّ محله أقدم الأعضاء الاحتياطيين إذا كان من المستشارين، وأكبر الأعضاء سناً إذا كان من أعضاء مجلس الأمة، ويرأس المحكمة أعلى المستشارين في الدرجة والأقدمية[1].

أما بالنسبة لاختصاصات هذه المحكمة، فقد جاء في المادة (٥) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨ الآتي:" مع عدم الإخلال بالعقوبات المقررة في القوانين الأخرى، يُعاقب الوزراء بالعقوبات المنصوص عليها في هذا القانون، إذا ارتكبوا أثناء تأدية وظائفهم جريمة من الجرائم التالية:

أ- **الخيانة العظمى:** وتُعتبر خيانةً عظمى كل جريمة تَمسُ سلامة الدولة، أو أمنها الخارجي، أو الداخلي، أو نظام الحكم الجمهوري. ويكون منصوصاً عليها في القوانين المصرية، ومحدداً لها في هذه القوانين، عقوبات الإعدام، أو الأشغال الشاقة المؤبدة، أو المؤقتة، أو الاعتقال المؤبد، أو المؤقت.

ب- مخالفة الأحكام الأساسية التي يقوم عليها الدستور.

ج- استغلال النفوذ للحصول على فائدة، أو ميزة ذاتية لنفسه، أو لغيره، من أية سلطة عامة، أو أية هيئة، أو شركة، أو مؤسسة.

د- المخالفة العمدية للقوانين، أو اللوائح التي يترتب عليها ضياع حقٍ من الحقوق المالية للدولة، أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة الأخرى.

هـ- التصرف أو الفعل الذي من شأنه التأثير بالزيادة، أو النقصان في أثمان البضائع، أو العقارات، أو أسعار أوراق الحكومة المالية، أو الأوراق المالية المقيدة بالبورصة، أو القابلة للتداول في الأسواق، بقصد الحصول على فائدةٍ شخصية أو للغير.

و- العمل أو التصرف الذي يُقصد منه التأثير في القضاة، أو أية هيئة خولها القانون اختصاصاً في القضاء، أو الإفتاء في الشؤون القانونية.

---

1 – المادة (١) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لعام ١٩٥٨.

ز- التدخل في عملية الانتخاب، أو الاستفتاء، أو إجراءاتهما بقصد التأثير في نتيجة أيٍ منهما، سواء كان ذلك بإصدار أوامر، أو تعليماتٍ مخالفة للقانون إلى الموظفين المختصين باتخاذهما، أو باتخاذ تدابير غير مشروعة.

ويرى بعض الفقه، أن القواعد الواردة في قانون محاكمة الوزراء هي الواجبة التطبيق سواء أكان الوزير في الخدمة، أو خارجها. لذلك إن الجرائم التي يرتكبها الوزير أثناء تأدية وظيفته، أو بسببها، لا تختص المحاكم الجنائية العادية بالعقاب عليها، سواء أُريد محاكمة الوزير عنها وهو في المنصب الوزاري، أو بعد تركه هذا المنصب[1].

وهذا ما أكدته المادة (١٦٠) من الدستور بأنه:"... ولا يحول انتهاء خدمته (أي للوزير المتهم) دون إقامة الدعوى عليه، أو الاستمرار فيها...".

ثالثاً- إجراءات المحاكمة:

١- إبلاغ المتهم قرار الاتهام أو الإحالة وبموعد الجلسة ومكانها:

تتولى النيابة العامة لدى محكمة النقض ... إبلاغَ المتهم صورة قرار الاتهام، أو الإحالة، وقائمة شهود الإثبات[2]. ثم يُعين رئيس المحكمة العليا موعد انعقادها لنظر الدعوى، على أن يكون ذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ النيابة المتهم صورة عن قرار الاتهام، أو الإحالة، وتقوم النيابة العامة بإبلاغ المتهم هذا الموعد، وبالمكان الذي تنعقد فيه المحكمة قبل الموعد بثمانية أيام على الأقل، ويُخطر رئيس المحكمة أعضاءها بالموعد المعين لانعقادها قبله بيومين على الأقل[3].

٢- القواعد والإجراءات:

تُتبع في المحاكمة أمام المحكمة العليا القواعد، والإجراءات المقررة في القوانين الأخرى لمحاكم الجنايات في مواد الجنايات، ويكون لها الاختصاصات المقررة في القانون لسلطات التحقيق[4].

---

1 - د. مصطفى أبو زيد فهمي - مرجع سابق - ص ٥٩٣.

2 - المادة (١٣) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

3 - المادة (١٤) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

4 - المادة (١٥) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

٣- حدود ولاية المحكمة:

بالنسبة لحدود ولاية المحكمة فلا يجوز للمحكمة معاقبة المتهم عن واقعة غير التي وردت بقرار الاتهام، أو الإحالة، ولا تشديد التهمة المسندة إليه بهذا القرار، ومع ذلك يجوز للمحكمة:[١]

أ- إصلاح كل خطأ مادي في نص القرار.

ب- تغيير وصف الأفعال المسندة إلى المتهم، بشرط ألا يُحكم بعقوبةٍ أشد من العقوبة المنصوص عليها قانوناً للجريمة الواردة في قرار الاتهام، أو الإحالة.

٤- العقوبة:

جاء في قانون محاكمة الوزراء على أن: يُعاقب على الخيانة العظمى بالإعدام، أو الأشغال الشاقة المؤبدة، أو المؤقتة، ويعاقب على باقي الجرائم بالأشغال الشاقة المؤبدة، أو المؤقتة، وبالغرامة التي لا تتجاوز ألف جنيه..... ما لم ينص القانون على عقوبةٍ أشد، ويعاقب على الشروع في هذه الجرائم بنفس العقوبات المقررة للجريمة التامة[٢].

مع عدم الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها في القانون، يترتب حتماً على الحكم بإدانة الوزير عزله من منصبه، وحرمانه من الحقوق السياسية، ومن عضويته في مجلس الأمة (مجلس الشعب حالياً). ويجوز للمحكمة الحكم عليه بالإضافة إلى العقوبات السابقة، بالحرمان من تولي الوظائف العامة، ومن عضوية مجالس إدارة الهيئات، أو الشركات، أو المؤسسات التي تخضع لإشراف السلطة العامة، ومن أية وظيفة في هذه الهيئات. وكذلك الحرمان من الاشتغال بالمهن الحرة المُنَظمة بقوانين، أو المهن التي لها تأثير في تكوين الرأي العام، أو المهن ذات التأثير في

---

1 – المادة (١٦) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

2 – المادة (٦) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

الاقتصاد القومي لمدة لا تتجاوز خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم. كما يجوز الحكم بردّ ما أفاده المتهم من جريمته، وتقدر المحكمة مقدار ما يُرد. ويجوز للمحكمة أن تحكم بتعويض ما حدث من ضرر لأي شخص من الأشخاص الاعتبارية العامة[١].

٥- المداولات:

يبدي أعضاء المحكمة آراءهم وفقاً لترتيب جلوسهم[٢]، على أن يكون الأول أصغر أعضاء مجلس الأمة سناً، ويكون الرئيس آخر من يُبدي رأيه، ويجلس الأعضاء الاحتياطيون معاً في جانبٍ يُخصص لهم[٣].

وقد حظّرت المادة (٢٢) من هذا القانون إفشاء مداولات المحكمة، ويُعاقب على ذلك بالحبس مدة لا تزيد على ثلاث سنوات.

٦- الحكم:

يصدر حكم الإدانة من المحكمة العليا بأغلبية الثلثين، وإن أحكام محكمة الوزراء نهائية، فلا يجوز الطعن فيها بأي طريق من طرق الطعن[٤].

٧- التماس إعادة النظر:

يجوز إعادة النظر في الأحكام الصادرة بالإدانة بعد سنة على الأقل من صدور الحكم، بناءً على طلب النائب العام، أو المحكوم عليه، أو من يُمثله قانوناً، أو أقاربه، أو زوجته بعد وفاته. ويجب أن يتضمن الطلب الأسباب أو العناصر التي ظهرت بعد صدور الحكم، والتي يُبنى عليها طلب

---

1 – المادة (٧) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

2 – يكون جلوس الأعضاء بترتيب الأقدمية بين المستشارين، وبترتيب السن بين أعضاء مجلس الأمة، ويكون جلوسهم عضواً فمستشار.

3 – المادة (٢) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

4 – المادة (١٧) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

إعادة النظر إلى الدائرة الجنائية بمحكمة النقض، فإذا قضت بقبوله، أُعيدت المحاكمة أمام المحكمة العليا التي يُعاد تشكيلها وفقاً لأحكام هذا القانون[1].

٨- الحكم الغيابي:

جاء في المادة (١٨) من قانون محاكمة الوزراء الآتي:" إذا صدر الحكم الغيابي في غيبة المتهم، أُعيدت المحاكمة عند حضور المحكوم عليه، أو ضبطه، وعلى النائب العام بمجرد ضبط المحكوم عليه، أو حضوره، أن يُخطر بذلك رئيس مجلس الأمة (مجلس الشعب حالياً)، أو رئيس الجمهورية حسب الأحوال، ويجب أن تُعاد المحاكمة خلال شهر من تاريخ هذا الإخطار، وللنائب العام أن يأمر بالقبض على المحكوم عليه، حتى يُعاد تشكيل المحكمة العليا لتقرير ما تراه في هذا الشأن، وتنظر المحكمة العليا ولو فرَّ المحكوم عليه، أو امتنع عن الحضور بعد إبلاغه، ويكون الحكم في هذه الحالة بمثابة حكم حضوري.

٩- تنفيذ الأحكام:

يقوم النائب العام بتنفيذ الأحكام التي تُصدرها محكمة الوزراء المشكلة طبقاً لما هو مقرر في القانون[2]، وإذا صدر حكمٌ بعقوبةٍ مانعة، أو مقيدة للحرية، فإن على المحكمة أن تُبيّن الجهة التي يتم فيها تنفيذ هذه العقوبة[3].

ويرى بعض الفقه أن المادة (١٥٩) قد أعطت سلطة توجيه الاتهام إلى **خُمس** أعضاء مجلس الشعب، وموافقة **ثلثي** أعضاء المجلس حتى يصدر قرار الاتهام. ومعنى هذا أن رئيس الجمهورية يُعادل في سلطته هنا ثلثي أعضاء مجلس الشعب، وبما أن الرئيس هو في نفس الوقت زعيم الحزب الوطني، أي زعيم الأغلبية البرلمانية، فهذا يعني أنه المصدر الوحيد لسلطة

---

1 – المادة (١٧) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

2 – المادة (٢٣) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

3 – المادة (١٩) من قانون محاكمة الوزراء رقم (٧٩) لسنة ١٩٥٨.

اتهام الوزراء، لأن الأغلبية لن تُحيل وزيراً للمساءلة ويكون محل رضاء رئيس الحزب، ورئيس الدولة[1].

ونخلص من ذلك، أن المسؤولية الوزارية قد تكون سياسية، أو جنائية، أو مدنية، فالمسؤولية **السياسية** ترجع إلى عدم ثقة مجلس الشعب بالسياسة التي يتبعها الوزير في إدارة شؤون وزارته، الأمر الذي يضطره لتقديم الاستقالة من الوزارة. أو تكون المسؤولية السياسية جماعية، موجهة إلى الوزارة بأكملها، لأن المسؤولية التضامنية تُفصح عن سحب ثقة مجلس الشعب بالوزارة بأكملها، ما يؤدي على سقوط الوزارة، وذلك بأن يُقدم رئيس الوزراء استقالة وزارته إلى رئيس الجمهورية. والمسؤولية **المدنية** فترتبط بتصرفات كل وزيرٍ في إدارة وزارته، وهي تختلف في ذلك عن مسؤولية الوزير الخاصة به كفرد من أفراد الشعب، كتلك المتعلقة بعقود البيع، والشراء، والإيجار، والأحوال الشخصية... . أما **الجنائية**، فإنه يجب التفريق بين الجرائم المتعلقة بالوزير أثناء تأديته لأعماله في الوزارة، أو بسببها، وبين الجرائم التي يرتكبها شخصياً، والتي لا ترتبط بالوظيفة أو بسببها، كما لو أصاب أثناء قيادته لسيارته أحد المارَّة، أو اعتدى بالضرب على أحد جيرانه في المسكن مثلاً[2].

---

1 – د. رأفت فودة – مرجع سابق – ص ٣٤٢.

2 – د. أبو اليزيد علي المتيّت – مرجع سابق – ص٢٩١.

الفصل الثاني
تطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في سورية

أنجز مجلس الشعب السوري في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٧٣/١/٣٠ وتاريخ ١٩٧٣/٢/٢٠ وضع مشروع دستور الجمهورية العربية السورية، ليحل محلّ الدستور المؤقت لعام ١٩٧١، ثم عُرِض على الاستفتاء الشعبي بالمرسوم رقم ١٩٩ تاريخ ١٩٧٣/٣/٣، والمتضمن دعوة المواطنين للاستفتاء على دستور الجمهورية العربية السورية بتاريخ ١٩٧٣/٣/١٢، فنال هذا الدستور تأييد الأغلبية الساحقة من هيئة الناخبين[١].

لكن لم تبيّن مواد الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية بصورة واضحة طبيعة نظام الحكم، فيما إذا كان نظاماً رئاسياً أم برلمانياً، لأن الدستور قد أخذ ببعض آليات كلٍ من هذين النظامين. حيث اعتنق بعض آليات النظام الرئاسي، من خلال السلطات الحقيقية التي يمارسها رئيس الجمهورية، فهو رئيس السلطة التنفيذية، والذي يضع السياسة العامة للدولة بالتشاور مع مجلس الوزراء، ويشرف على تنفيذها، فضلاً عن عدم مسؤوليته السياسية كقاعدة عامة عن الأعمال التي يقوم بها، ونفاذ قراراته التي يصدرها دون حاجة للتوقيع الوزاري الإضافي من قبل الوزير المعني[٢].

كما أخذ الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ ببعض آليات النظام البرلماني، من خلال ثنائية السلطة التنفيذية، والمتمثلة بوجود رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً، ووزارة مسؤولة أمام رئيس الجمهورية، ومجلس الشعب. وأخذ أيضاً بالتعاون المتبادل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث أناط الدستور بالسلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية، حق إعداد

1- المرسوم رقم (٢٠٨) المتعلق بنشر دستور الجمهورية العربية السورية لعام ١٩٧٣ في الجريدة الرسمية والعمل به من تاريخ صدوره.

2 – د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه: « القانون الدستوري ». منشورات جامعة حلب – مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية – عام ٢٠٠٤ – ص ٢٠٠.

مشروعات القوانين، وإحالتها إلى مجلس الشعب لمناقشتها وإقرارها، فضلاً عن حقه في مخاطبة مجلس الشعب، والإدلاء ببياناته أمامه، وأجاز الدستور أيضاً الجمع بين عضوية الوزارة، مجلس الشعب. كما منح الدستور مجلس الشعب سلطة الرقابة على أعمال الحكومة، وسلطة تشكيل لجان تحقيق لجمع المعلومات، وتقصي الحقائق. وعلى صعيد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد منح الدستور السلطة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية، حق حل مجلس الشعب، وبالمقابل فقد منح مجلس الشعب حق حجب الثقة عن الوزارة كلها، أو عن أحد أعضائها[1].

ويرى بعض الفقه، أن جوهر التنظيم السياسي في سورية يقوم على الفصل بين الوظيفتين، السياسية و الإدارية، فتقسيم سلطات الدولة إلى سلطاتٍ تشريعية، وتنفيذية، وقضائية، يوحي أن الدستور يقوم على مبدأ فصل السلطات بشكله التقليدي، لكن يشير مجمل التنظيم الدستوري إلى عدم الاعتراف بمبدأ فصل السلطات بشكله التقليدي، وإنما تبنّي التفرقة بين الوظيفتين السياسية، والإدارية[2].

فالوظيفة السياسية: تتولاها أساساً القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ومجلس الشعب، ورئيس الجمهورية. فالقيادة القطرية هي التي تملك ترشيح شخص رئيس الجمهورية، وهذا الأخير، هو حجر الزاوية في الدولة، لأنه في الوقت ذاته الأمين العام لحزب البعث العربي الاشتراكي، وسلطاته واسعة تتعدى ما هو مألوف في النظام الرئاسي[3].

أما الوظيفة الإدارية: فيتولاها مجلس الوزراء، بوصفه الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، حيث يُعيَّن أعضاؤه من قبل رئيس

---

1 – د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه – مرجع سابق – ص ٢٠١.

2 – د. كمال الغالي – مرجع سابق – ص٥٦٢.

3 – د. كمال الغالي: « مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ». دمشق – المطبعة الجديدة – ط٣ – عام ١٩٧٢– ص ٥٦٢.

الجمهورية، وهذا الأخير يملك إقالتهم، وهم مسؤولون أمامه، وأمام مجلس الشعب، ويملك الرئيس دعوتهم للاجتماع برئاسته، وطلب تقارير عن أعمال الوزارة[1].

وبناءً عليه ستتناول دراستنا قطبي السلطة التنفيذية في سورية وفقاً للدستور السوري النافذ لعام١٩٧٣ وفقاً للتقسيم الآتي:

المبحث الأول: الأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية.

المبحث الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية.

المبحث الثالث: مسؤولية السلطة التنفيذية.

1 – د. كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – ط ٨– عام ١٩٩٧– مرجع سابق– ص٥٦٣.

المبحث الأول

الأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية

تتكون السلطة التنفيذية وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ من رئيس الجمهورية، ونوابه، وأعضاء مجلس الوزراء، من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء. وسوف نتناول بالدراسة كُلاً منهم وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: الأحكام المتعلقة بنائب رئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء (الوزارة).

المطلب الأول

الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية

إن رئيس الجمهورية هو رئيسٌ لأحد أجزاء الوطن العربي، ولدولةٍ ذات سيادةٍ كاملة، ولا سلطان عليه إلا الدستور والقانون، وهو رئيسٌ ديمقراطي وشعبي واشتراكي، ورئيسٌ جمهوري دستوري. وهذا يعني، أنه يأتي في قمة التنظيم الإداري المركزي، ولا يأخذ الطابع التحكيمي بين الأحزاب والأجهزة. وقد وردت اختصاصاته في البند (١) من الفصل الثاني بعنوان (السلطة التنفيذية) من دستورنا الدائم، مما يدلّ أن الرئيس هو أول سلطة تنفيذية، فهو في قمة الهرم[١].

وبناءً عليه فإننا سنتناول دراستنا الأحكام التنظيمية المتعلقة بمركز رئيس الجمهورية في سورية، استناداً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ وفقاً للآتي:

---

1 – د.عبد الله طلبة: « مبادئ القانون الإداري ». الجزء الأول – دمشق – دار الكتاب – ط٥ – عام ١٩٩٢– ص١٥١.

أولاً- الشرائط المتعلقة بالمرشح لمنصب رئيس الجمهورية:

لدى الرجوع للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، نلاحظ أنه قد اشترط عدة شروطٍ من الواجب توافرها في المرشح لمنصب رئيس الجمهورية، وهذه الشروط تتعلق بالدين، والأهلية، والسن، والجنسية، وسنبيّن هذه الشروط وفقاً للآتي:

١- الدين:

جاء في المادة (٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ الآتي:١- دين رئيس الجمهورية الإسلام. ٢- الفقه الإسلامي مصدرٌ رئيسي للتشريع.

يجب أن لا يُفهم من نص هذه المادة - على حدِّ قول بعض الفقه - إن دين الدولة الإسلام، وإنما أعطت للإسلام مكانةً معنوية مرموقة، باعتباره دين الأكثرية في الدولة، مما يعني أن جميع المناصب السياسية، والإدارية، والقضائية، مفتوحة أمام غير المسلمين، باستثناء منصب رئيس الجمهورية، وهذا يتعارض مع الشريعة الإسلامية، لأنه لا بدَّ من أن يكون رئيس الدولة منتمياً إلى الدين الذي تدين به أغلبية أفراد شعبه له[١].

٢- الأهلية:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ فإنه:" يُشترط فيمن يُرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون... متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية...".[٢].

إن التمتع بالحقوق المدنية والسياسية شرطٌ بديهي، فالتمتع بالحقوق **المدنية** معناه أن المرشح يُحسن التصرف في حياته الخاصة، فلا يأتي أفعالاً يمكن أن تدلّ على أن أنه معتوه، أو سفيه، ولابدَّ من الحجر عليه. أما التمتع بالحقوق **السياسية**، فتعني أن المرشح يجب أن يكون جديراً بالثقة كعضوٍ في

---

1 - د. سام سليمان دلّه: « مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ». مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية - منشورات جامعة حلب - عام ٢٠٠٥ - ص ٧٣٦ -٧٣٧.

2 - المادة (٨٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

الشعب، وأنه لم يأتِ بأفعالٍ جنائية أو غير جنائية، تؤدي إلى حرمانه من المشاركة في الحياة السياسية في المجتمع[١].

٣- السن:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ فإنه:" يُشترط فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون..... متماً الرابعة والثلاثين عاماً من عمره"[٢].

وتجدر الإشارة أنه قد جرى تعديل هذا الدستور للمرة الثالثة في حزيران من عام ٢٠٠٠ إثر وفاة الرئيس حافظ الأسد رحمه الله. وقد تناول التعديل الفقرة الأخيرة من المادة (٨٣) من الدستور، والمتعلقة بالسن الواجب توافرها في المرشح لتولي رئاسة الجمهورية، فقد كان النص الأساسي لهذه المادة الآتي: " يُشترط فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون عربياً سورياً... متماً الأربعين من العمر". وبمقتضى هذا التعديل خُفضت سن المرشح إلى الرابعة والثلاثين[٣].

ويرى بعض الفقه أن تحديد شرط السن هو أمرٌ ضروري، لأن من يشغل منصب رئيس الجمهورية، يجب أن يتمتع بالنضج، والمقدرة على تحمّل المهام الجسيمة التي سيقوم بها رئيس الجمهورية[٤].

٤- الجنسية:

طبقاً لما جاء في الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ فإنه:" يُشترط فيمن يرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون عربياً سورياً..." [٥].

---

1 – د. حسين عثمان محمد عثمان: « النظم السياسية والقانون الدستوري- القانون الدستوري ». بيروت – الدار الجامعية – عام ١٩٨٨- ص ١٣٣.

2 – المادة (٨٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد – مرجع سابق- ص ٢٨٩. وتجدر الإشارة أن المادة (٨٣) قد عُدِّلت بموجب القانون رقم (٩) تاريخ ٢٠٠٠/٦/١١، حسب ما ورد في الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٧٩٦.

5 – المادة (٨٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

فالملاحظ أن الدستور لم يحدد المدة التي يجب أن يتمتع خلالها المرشح بالجنسية العربية السورية، لكي يحقُّ له الترشيح لمنصب رئيس الجمهورية[1].

لذلك يرى بعض الفقه، بوجوب أن لا تقلَّ المدة عن خمس سنوات على الأقل، وهي المدة المحددة في قانون الانتخابات العامة للمرشح لعضوية مجلس الشعب، كما يجب عدم الاكتفاء بأن يكون المرشح متمتعاً بالجنسية منذ أكثر من خمس سنوات، بل يجب أن يكون عربياً سورياً بالميلاد، لا بالتجنس، نظراً لأهمية هذا المنصب، وطبيعة السلطات التي يمارسها رئيس الجمهورية[2].

ثانياً- كيفية اختيار رئيس الجمهورية:

يُحتّم النظام الجمهوري أن يصل رئيس الجمهورية إلى منصبه عن طريق الانتخاب، إلا أن هذه الطرق تختلف باختلاف الدساتير، ففي سورية ووفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن طريقة اختيار رئيس الجمهورية قد نصّت عليها المادة (٨٤) من الدستور والتي جاء فيها:

- يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب، بناءً على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويُعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه.

- يجري الاستفتاء بدعوة من رئيس مجلس الشعب.

- يصبح المرشح رئيساً للجمهورية، بحصوله على الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين، فإن لم يحصل على هذه الأكثرية، رَشَحَ المجلس غيره، وتُتبع بشأن ترشيحه، وانتخابه، الإجراءات نفسها على أن يتم ذلك خلال شهرٍ واحد، من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء الأول.

---

1 – د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه – مرجع سابق – ص ٢٧٠.

2 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٧٩٦.

وبناءً عليه، إن اختيار رئيس الجمهورية يمرّ بمراحل ثلاث وهي، اقتراح اسم المرشح، واتخاذ قرار بالموافقة، أو عدمها على اسم المرشح، والاستفتاء على المرشح. وسنبيّن ذلك وفقاً للآتي:

١- اقتراح اسم المرشح:

يصدر الاقتراح للترشيح لمنصب رئيس الجمهورية بقرارٍ من القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، فاقتراح القيادة القطرية يتم من خلال انعقاد اجتماعٍ حزبي، وبعد الموافقة على اسم المرشح، يصدر قرار القيادة القطرية باسم مرشح الحزب لمنصب رئيس الجمهورية، ويُرسَل إلى مجلس الشعب لإتمام الإجراءات[١].

إن هذا أمرٌ منطقي لأن ترشيح القيادة القطرية لأحد أعضاء حزب البعث العربي الاشتراكي ينسجم ونصّ المادة (٨) من الدستور، التي تُقرر أن: "حزب البعث العربي الاشتراكي، هو الحزب القائد للدولة، والمجتمع". ولكن هذا لا يعني أن يكون المرشح عضواً في القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ففي آخر انتخاباتٍ لمنصب رئيس الجمهورية، والتي جرت خلال العام ٢٠٠٠ اقترحت القيادة القطرية في قرارها المُتَخذ بتاريخ /١١/ ٦/ ٢٠٠٠ ترشيح الدكتور بشار الأسد لمنصب رئيس الجمهورية، ولم يكن في ذلك الوقت عضواً في القيادة القطرية[٢].

٢- اتخاذ قرار بالموافقة أو عدمها على اسم المرشح:

وهي المرحلة الثانية التي تبدأ فيها المداولة البرلمانية في موضوع انتخاب رئيس الجمهورية، وقد أوضحها النظام الداخلي لمجلس الشعب العربي السوري في مواده وفقاً للآتي:

---

1 – أ. مصطفى الأسعد: « صلاحيات رئيس الجمهورية العربية السورية في دستور عام ١٩٧٣». رسالة دبلوم في القانون العام – الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية – عام ١٩٩٥– ص ٦٢.

2 – د. إبراهيم الهندي. د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٢٧١.

عند ورود الاقتراح بترشيح رئيس الجمهورية من قبل القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، يُعرض على مجلس الشعب في أول جلسةٍ يعقدها بعد تسجيله في ديوان المجلس[١]، ثم يُشكل مكتب المجلس لجنةً خاصة للنظر في الاقتراح، وعلى اللجنة أن تبُتَ فيه خلال مدة أقصاها ثمانٍ وأربعون ساعة من تاريخ إحالة الاقتراح إليها[٢]، ثم يُعرض تقرير اللجنة على المجلس، ويُبتّ به بالتصويت العلني[٣].

حيث تتم الموافقة على الترشيح بأكثرية مجموع أعضاء المجلس المطلقة[٤]، وإذا لم يَنل المرشح الأكثرية المطلوبة، يُبلّغ رئيس المجلس، القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي قرار المجلس[٥]، أما إذا وافق المجلس على الترشيح، يصدر قراراً بعرض الترشيح على المواطنين، ويتم تحديد موعد الاستفتاء بقرارٍ من رئيس المجلس، ويُبلّغ الرئيس هذا القرار إلى السلطة التنفيذية[٦].

٣- الاستفتاء على المرشح:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام١٩٧٣ يجري الاستفتاء بدعوة من رئيس مجلس الشعب[٧]، وذلك بعد أن تتم الموافقة على الترشيح بأكثرية مجموع أعضاء المجلس المطلقة[٨]، حيث يتم تحديد موعد الاستفتاء بقرار من رئيس المجلس، ويُبلّغ الرئيس هذا القرار إلى السلطة التنفيذية[٩].

---

1 – المادة (١٧٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر بتاريخ ١٩٧٤/٦/٦.
2 – المادة (١٧٨) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
3 – المادة (١٧٩) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
4 – المادة (١٨٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
5 – المادة (١٨١) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
6 – المادة (١٨٢) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
7 – المادة (٨٤) الفقرة (٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.
8 – المادة (١٨٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.
9 – المادة (١٨٢) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

وسنبيّن الآن التعليمات العامة لقانون الاستفتاء على منصب رئيس الجمهورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٨) تاريخ ١/ ٣/ ١٩٧٣ وفقاً للآتي:

أ- حق الاستفتاء:

يتمتع بحق الاستفتاء لمنصب رئاسة الجمهورية كل مواطن عربي سوري من الذكور، والإناث، أتمَّ الثامنة عشرة من العمر، ما لم يكن محروماً من حقوقه المدنية والسياسية بمقتضى المواد المنصوص عنها في قانون العقوبات، والقوانين الأخرى النافذة[١].

ب- دوائر مراكز الاستفتاء:

يُعتبر كل مركز محافظة وما يتبعها مباشرةً من نواحٍ وقرى دائرة استفتاء، كما تُعتبر كل منطقة دائرة استفتاء، حيث تُقسم كل دائرة استفتاء إلى مراكز استفتاء بقرار من المحافظ، أو مدير المنطقة[٢].

يُعلن قرار تحديد مراكز الاستفتاء في كلّ مركز استفتاء قبل سبعة أيام على الأقل من موعد الاستفتاء، مع الإشارة إلى أنه تُحدث بتعليماتٍ من القيادة العامة للجيش والقوات المسلحة مراكز ولجان استفتاء خاصة بالقطعات العسكرية، كما تُحدث مراكز ولجان استفتاء خاصة بقوى الأمن الداخلي، بتعليماتٍ يصدرها وزير الداخلية بهذا الشأن، وتُكلف أيضاً بعثاتنا الدبلوماسية، والقنصلية، باتخاذ الترتيبات اللازمة لتمكين المواطنين في الخارج من الإدلاء بأصواتهم في الاستفتاء، وإحصاء نتائجه، وموافاة الوزارة بها بأسرع ما يمكن[٣].

---

1 – المادة (١) من التعليمات العامة لقانون الاستفتاء على منصب رئيس الجمهورية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٨) تاريخ ١٩٧٣/٣/١.

2 – المادة (٣) – الفقرة (١) من التعليمات العامة لقانون الاستفتاء.

3 – المادة (٣) – الفقرات (٣-٤-١٠-١١) من التعليمات العامة لقانون الاستفتاء.

ج – لجان دوائر ومراكز الاستفتاء:

تُشرف على عمليات الاستفتاء في كل دائرة استفتاء، لجنة مركزية تؤلف بالنسبة لدائرة استفتاء المحافظة بقرار من وزير الداخلية، برئاسة المحافظ، وعضوية قاضٍ يسميه وزير العدل، وأحد أعضاء المكتب التنفيذي، يسميه المكتب التنفيذي من بين أعضائه. أما بالنسبة لدائرة استفتاء المنطقة، فإنها تُؤلف برئاسة مدير المنطقة، وعضوية قاضي الصلح، وأحد العاملين يسميه المحافظ بقرار منه[1]. هذا **بالنسبة للجان دوائر الاستفتاء.**

أما بالنسبة للجان مراكز الاستفتاء: نلاحظ أنه تشرف على كل مراكز الاستفتاء لجنة تؤلف بقرار من المحافظ، أو مدير المنطقة حسب الحال، برئاسة أحد العاملين في الدولة، وعضوية اثنين من العاملين، أو المستفتين[2].

د– عملية الاستفتاء:

ينبغي على لجنة مركز الاستفتاء أن تكون حاضرةً بكاملها في المركز، في تمام الساعة السادسة والنصف على الأكثر من صباح يوم الاستفتاء، حيث تُباشر اللجنة عملها بإحصاء عدد بطاقات الاستفتاء، ومهرها بخاتم اللجنة، بحيث تفرغ من هذه المهمة قبل الساعة السابعة صباحاً. وفي تمام السابعة صباحاً، تقوم اللجنة بفتح صندوق الاستفتاء أمام الحاضرين، والتحقق من خلوه وسلامته، ثم تُغلقه وتختمه بالشمع الأحمر، وتبدأ بممارسة عملية الاستفتاء[3]، وفق الإجراءات الآتية[4]:

– عندما يحضر المستفتي إلى مركز الاستفتاء يتأكد رئيس اللجنة من مطابقة الوثيقة الشخصية التي يحملها لأوصافه، ثم يزود رئيس اللجنة المستفتي

---

1 – المادة (٣) – الفقرة (٢) من التعليمات العامة لقانون الاستفتاء.

2 – المادة (٤) – الفقرة (١) من التعليمات العامة لقانون الاستفتاء.

3 – المادة (٥) – الفقرات (١–٢–٣) من التعليمات العامة لقانون الاستفتاء.

4 – المادة (٥) – الفقرة (٣) من التعليمات العامة لقانون الاستفتاء.

ببطاقة استفتاء ممهورة بخاتم اللجنة، وفيها دائرتان مفرغتان إحداهما خضراء اللون(للموافقة)، والثانية رمادية اللون (لعدم الموافقة)، ويبدي المستفتي رأيه في حال موافقته بملء فراغ الدائرة الخضراء، وفي حال عدم موافقته بملء فراغ الدائرة الرمادية. ثم يطوي المستفتي البطاقة ويضعها في الصندوق، فيسجل رئيس اللجنة اسمه في جدول الاستفتاء، ويعيد إليه وثيقته الشخصية.

– تنتهي عملية الاستفتاء في الساعة التاسعة عشرة من يوم الاستفتاء، إلا إذا استمر حضور المستفتين، فتستمر عندئذٍ عملية الاستفتاء حتى انقطاعهم، على ألا تتجاوز الساعة الثانية والعشرين.

– ويجب قبل فتح الصندوق، إحصاء عدد الذين مارسوا الاستفتاء في المراكز، بالرجوع إلى الأسماء المدونة في جدول الاستفتاء. ثم يُفتح الصندوق، ويُباشر بتعداد بطاقات الاستفتاء الموجودة فيه علناً، ويُثبت هذا العدد أيضاً في الحقل المخصص له في المحضر المذكور، ثم يُقارن بين عدد هذه البطاقات، والمجموع الإجمالي للمستفتين، فإذا كان عدد البطاقات يزيد على عدد المستفتين، يُتلف منها ما يعادل هذه الزيادة دون الإطلاع على مضمونها، وإذا كان هناك نقص فلا يؤخذ بعين الاعتبار، وتُثبت هذه الواقعة في حقل وقائع الاستفتاء في ذلك المحضر.

– ثم يُتلى مضمون بطاقات الاستفتاء في قاعة المراكز علناً، وتُفرز بطاقات الموافقة، وبطاقات عدم الموافقة، والبطاقات الباطلة، ثم تُحصى كل فئة من هذه البطاقات، ويثبت مجموعها في المحضر[1]. وبعد الفراغ من الإجراءات السابقة، تدوّن لجنة الاستفتاء نتائج الفرز في الحقول المخصصة لها في المحضر، ثم تُمهر بخاتمها وتوقعه.

---

1 – تُعتبر بطاقة الاستفتاء باطلة، إذا لم تكن ممهورة بخاتم اللجنة، أو إذا كانت بيضاء أو كانت الكتابة، أو الإشارة عليها لا توضح رأي المستفتي، أو إذا تضمنت موضوعاً غير موضوع الاستفتاء.

هـ- إعلان النتائج النهائية للاستفتاء:

تُبلِّغ لجان مراكز الاستفتاء نتائج الاستفتاء في مراكزها إلى اللجنة المركزية لدائرة الاستفتاء، التابعة لها مباشرة بأسرع وسيلة ممكنة، ثم تُعيد بطاقات الاستفتاء إلى الصندوق، وتختمه بالشمع الأحمر، وتُسلّمه مع محضرها إلى اللجنة المركزية[١].

وبعد أن تتلقى اللجنة المركزية لدائرة الاستفتاء نتائج الاستفتاء في سائر المراكز التابعة لها، تنظم محضراً إجمالياً بها، وتقوم بإرسالها مع الجدول التفصيلي الملحق بها إلى المحافظ بعد تبليغه النتيجة الإجمالية للاستفتاء في دائرتها[٢].

وبعد أن يتلقى المحافظ نتائج الاستفتاء في سائر دوائر الاستفتاء التابعة لمحافظته، ينظم محضراً إجمالياً بها، ويرفعه إلى وزارة الداخلية بعد تبليغها النتيجة الإجمالية للاستفتاء في محافظته. ثم تتولى لجنة الإشراف المركزية على عمليات الاستفتاء بوزارة الداخلية تلقي نتائج الاستفتاء في سائر محافظات القطر، وخارجه، وتنظم محضراً إجمالياً بها ترفعه إلى وزير الداخلية والذي بدوره يقوم بإبلاغ رئيس مجلس الشعب نتيجة الاستفتاء[٣].

حيث يعلن رئيس مجلس الشعب نتيجة الاستفتاء، وإذا نال المرشح الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين، أصبح رئيساً للجمهورية، ويدعوه رئيس المجلس لأداء القسم الدستوري[٤]. وإذا لم يَنَل المرشح

---

1 – المادة (٦) الفقرة (١) من التعليمات العامة لقانون الاستفتاء.

2 – المادة (٦) الفقرة (٢) من التعليمات العامة لقانون الاستفتاء.

3 – المادة (٦) الفقرة (٣) من التعليمات العامة لقانون الاستفتاء.

4 – المادة (٨٤) الفقرة (٤) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، والمادة (١٨٣) الفقرة (أ) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، إن صيغة القسم الدستوري الوارد بالمادة (٧) هو: أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي، وأن أحترم الدستور، والقوانين، وأن أرعى مصالح الشعب وسلامة الوطن، وأن أعمل وأناضل لتحقيق أهداف الأمة العربية في الوحدة والحرية والاشتراكية.

الأكثرية المطلوبة، يُبلِّغ رئيس المجلس النتيجة إلى القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي[١]. ثم يرشح المجلس غيره، وتُتبع بشأن ترشيحه، وانتخابه، الإجراءات نفسها على أن يتم ذلك خلال شهرٍ واحد من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء الأول[٢].

ثالثاً- مدة ولاية رئيس الجمهورية وحقوقه:

وفقاً الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم[٣]، وهذه المدة غير قابلة للتمديد بأي حالٍ من الأحوال، إلا أنها قابلة للتجديد لمدة أخرى أي أنه يمكن انتخاب نفس الشخص لولايات متتالية وبدون حدود[٤].

والواضح إن الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، قد جاء خالياً من أي منعٍ في التجديد لمدة أخرى، وهي مسألة متفاوتة من نظامٍ لآخر، وليس فيها مقياسٌ محدد فهي تختلف بحسب طبيعة مجتمع الدولة.

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ لم ينص على الفترة الزمنية التي يجب بعدها ألا يُرشح الرئيس للرئاسة[٥].

أما حقوق رئيس الجمهورية، فإن الأخير يتقاضى خلال فترة ولايته ما يتطلبه منصب الرئاسة من إنفاقٍ ومزايا[٦]، وهذا ما أكدته المادة (٩٢) من الدستور بقولها:" يُحدث بقانون ما يقتضيه منصب رئيس الجمهورية من المراسم، والميزات، كما تُحدد مخصصاته بقانون".

---

1 – المادة (١٨٣) الفقرة (ب) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

2 – المادة (٨٤) الفقرة (٤) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – المادة (٨٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص٨٠٠.

5 – د. حميد الساعدي: « الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاسي- دراسة مقارنة ». القاهرة – دار عطوة للطباعة – عام ١٩٨١ – ص ١٠١.

6 – د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه – مرجع سابق – ص ٢٧٥.

رابعاً – خلو منصب رئيس الجمهورية:

نظَّم الدستور السوري الدائم لعام ١٩٧٣ حالات الحلول محل رئيس الجمهورية، سواء أكان المانع الذي حال دون ممارسته لصلاحياته دائماً، أو مؤقتاً، وسنبيّن ذلك وفق الآتي:

١- الموانع المؤقتة:

جاء في المادة (٨٦) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ الآتي:" إذا قام مانعٌ مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية مهامه، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية". كما جاء أيضاً في المادة (٨٨) الآتي: "يمارس النائب الأول لرئيس الجمهورية، أو النائب الذي يسميه، صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه القيام بها...".

والواضح أنه إذا حدث مانعٌ مؤقت (كالمرض أو السفر للسياحة) يحول دون ممارسة رئيس الجمهورية لمهامه المنوطة به دستورياً، عندئذٍ يمارس النائب الأول لرئيس الجمهورية، أو النائب الذي يسمّيه، صلاحيات رئيس الجمهورية حين لا يمكنه ممارستها.

ويمارس أيضاً النائب الأول لرئيس الجمهورية، أو النائب الذي يُسميه رئيس الجمهورية صلاحيات هذا الأخير، عندما يُصدر مجلس الشعب قراراً باتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، لأن قرار الاتهام يُعتبر مانعاً مؤقتاً لرئيس الجمهورية يحول دون ممارسته لمهامه، وهذا ما أكدته الفقرة (ب) من المادة (٣٥) من القانون رقم (١٩) الخاص بالمحكمة الدستورية العليا بقولها:" يُعتبر قرار المجلس باتهام رئيس الجمهورية مانعاً مؤقتاً له من مباشرة مهامه، ويستمر المنع حتى صدور قرار المحكمة".

٢ –الموانع الدائمة:

جاء في المادة (٨٧) من هذا الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ الآتي:" إذا قدَّم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه وجّه كتاب الاستقالة إلى

مجلس الشعب". وجاء أيضاً في المادة (٨٨) من هذا الدستور على أنه:"...إذا كانت الموانع دائمة، وفي حالتي الوفاة والاستقالة يجري الاستفتاء على رئيس الجمهورية الجديد وفقاً للأحكام الواردة في المادة (٨٤) من هذا الدستور وذلك خلال مدةٍ لا تتجاوز تسعين يوماً ، أما إذا كان المجلس منحلاً أو بقي لانتهاء ولايته أقل من تسعين يوماً فيمارس نائب الرئيس الأول صلاحيات رئيس الجمهورية حتى اجتماع المجلس".

كما جاء في المادة (١٢٢) من هذا الدستور الآتي:"عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن القيام بمهامه لأي سببٍ كان، يستمر مجلس الوزراء بتسيير أعمال الحكومة ريثما يُسمّي رئيس الجمهورية الجديد الوزارة الجديدة".

والواضح من ذلك، أن الموانع الدائمة والتي تحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لمهامه الدستورية هي: الوفاة، أو الاستقالة، أو انتهاء مدة الولاية الدستورية أي مدة السبع سنوات. والمبدأ الدستوري العام الذي حددته المادة (٨٨) عند تحقق إحدى هذه الموانع الدائمة، هو أن يجري الاستفتاء على رئيس جمهورية جديد مع مراعاة أحكام المادة (٨٤) من هذا الدستور، وذلك خلال مدةٍ حدها الأقصى تسعين يوماً. هذا كلُّه في حال كان مجلس الشعب قائماً.

أما إذا كان المجلس منحلاً، أو بقي لانتهاء ولايته الدستورية أقل من تسعين يوماً، وتحققت إحدى هذه الموانع، فعندئذٍ يمارس أيضاً النائب الأول لرئيس الجمهورية صلاحيات رئيس الجمهورية حتى اجتماع المجلس الجديد.

ويرى بعض الفقه أن نص المادة (٨٨) قد جاء ناقصاً، لأنه حتى يستقيم حكم النص، لابدَّ أن تضاف العبارة الآتية:"... وانتخاب رئيس جمهورية جديد"[1].

---

1 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٨٠١.

ومن جانبنا نؤيد الفقه في ذلك، لأن المادة (٨٨) من الدستور اقتصرت في شطرها الأخير على أن يُمارس النائب الأول لرئيس الجمهورية صلاحيات رئيس الجمهورية حتى اجتماع المجلس الجديد فقط، دون أن تُكمل المعنى والغاية التي اجتمع من أجلها المجلس الجديد، وهي انتخاب رئيس الجمهورية نظراً لوجود المانع الدائم.

أما فيما يتعلق **باستقالة** رئيس الجمهورية، فقد أوضحت المادة (٨٧) من الدستور بأنه إذا قَدَّم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه، وجَّه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب. فالاستقالة تُعتبر من الموانع الدائمة التي تحول دون قيام رئيس الجمهورية بممارسة مهامه الدستورية، وقد أوضح النظام الداخلي لمجلس الشعب الأحكام التفصيلية لكتاب الاستقالة وفقاً للآتي:

إذا قدَّم رئيس الجمهورية استقالته من منصبه، يوجه كتاب الاستقالة إلى مجلس الشعب مع مراعاة أحكام المادتين (٨٨) و (٨٩) من الدستور[١]. حيث يُسجّل كتاب رئيس الجمهورية بالاستقالة فوراً في ديوان المجلس، ويدعو الرئيس المجلس للاجتماع[٢]، ثم يعقد المجلس جلسةً خاصة يُتلى فيها كتاب الاستقالة[٣].

ولكن هل مجلس الشعب ملزم بقبول كتاب الاستقالة المقدَّم من قبل رئيس الجمهورية أم لا ؟.

من الملاحظ أن الدستور قد التزم الصمت إزاء ذلك، لكننا نرى في هذا الخصوص الآتي: إن علينا أن ننظر إلى الظروف التي قُدِّم فيها كتاب

---

1 – المادة (١٨٤) الفقرة (أ) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري. وتجدر الإشارة أن المادة (٨٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ قد نصَّت الآتي:" إذا شغر منصب رئيس الجمهورية ولم يكن له نائب، يمارس رئيس مجلس الوزراء جميع صلاحياته، وسلطاته، ريثما يتم الاستفتاء خلال تسعين يوماً على رئيس الجمهورية".

2 – المادة (١٨٤) الفقرة (ب) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – المادة (١٨٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

الاستقالة، فإذا كانت هذه الظروف لا تتناسب و الأوضاع العامة التي تحيط بالبلاد، كأن تكون في حالة حربٍ مع العدو، أو أن حدثاً استثنائياً طارئاً حلَّ بالبلاد من شأنه الإخلال بأمنها، فعندئذٍ على رئيس مجلس الشعب أن يطلب من الرئيس تأجيل هذا الأمر لحين انتهاء هذه الأزمات والأوضاع الصعبة التي تمرُّ بها البلاد، لأن سلامة البلاد تأتي في الدرجة الأولى، وقبل أي شيء، وحتى لا تقع البلاد في فراغٍ رئاسي أثناء ذلك، مما يجعل الظروف تزدادُ سوءاً، لأن رئيس الجمهورية ووفقاً للفقرة الأولى من المادة (٩٣) من الدستور هو الذي يضمن السير المنتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة.

أما لو قُدِّم كتاب الاستقالة خلال الظروف الطبيعية السائدة في البلاد، فعلى رئيس مجلس الشعب أن يَفهم وجهة نظر رئيس الجمهورية حول الاستقالة، وأن يطلب منه التريث في اتخاذ قرارٍ كهذا، فإذا أصرَّ رئيس الجمهورية على تقديم استقالته، فإن هذه الإرادة عندئذٍ واجبة الاحترام وله ما يشاء.

كما أوضحنا سابقاً أن مدة الولاية الدستورية لرئيس الجمهورية هي سبع سنوات ميلادية، لكن من الطبيعي أن تنتهي هذه المدة، تمهيداً للقيام بانتخاب رئيسٍ جديد للبلاد، وفي هذا الخصوص، حدّد الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ المدة التي يجب خلالها انتخاب رئيسٍ جديد للبلاد، وهذه المدة يجب أن تسري قبل انتهاء الولاية الدستورية للرئيس القائم، بشرط ألا تقلّ المدة المذكورة عن شهر واحد، ولا تزيد عن ستة أشهر.

وهذا ما أكدته المادة (٨٤) الفقرة الثالثة منها على أن:" يتم انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدةٍ لا تقل عن شهر، واحد ولا تزيد عن ستة أشهر"[1].

---

1 – مُعدَّلة بالقانون رقم (١٨) تاريخ ١٩٩١/٧/٣. (النص القديم: .... لا تقل عن ثلاثين يوماً ولا تزيد عن ستين يوماً).

والجدير بالذكر أنه وعند انتهاء الولاية الدستورية لرئيس الجمهورية أو إصابته بعجزٍ دائمٍ حال دون القيام بمهامه المنوطة بـه دستورياً، فـإن مجلس الوزراء يتحول إلى حكومة تصريف أعمال ريثما يتم تشكيل الوزارة الجديدة من قبل رئيس الجمهورية الجديد. ويُحمد للمشرع الدستوري ذلـك، حتى لا تقع السلطات والمرافق العامة للدولة في شـللٍ تـام لـدى أدائهـا لواجباتها.

وهذا ما أكدته المادة (١٢٢) من الدسـتور الـسوري النافـذ لعـام ١٩٧٣ بقولها:" عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية أو عجزه الدائم عن القيام بمهامه لأي سببٍ كان، يستمر مجلس الوزراء بتسيير أعمال الحكومة ريثما يسمي رئيس الجمهورية الجديد الوزارة الجديدة".

ويرى بعض الفقه، أن السلطة تبقى بيد الرئيس السابق فـي الفتـرة الممتدة بين انتخاب الرئيس، واستلامه لمهامه الدستورية، وغالباً مـا يُمنـع الرئيس السابق من اتخاذ قراراتٍ مصيرية، وإنما تسيير آلية مؤسسات الدولة دون انقطاع[١].

وتجدر الإشارة إلى أن النائب الأول لرئيس الجمهورية يحـلُّ مكـان رئيس الجمهورية في حالة قيام مانعٍ لديـه، يحـول بينـه وبـين أداء مهامـه الدستورية، وذلك في حالةِ تعدد النواب، وأُطلق على أحدهم لقب النائب الأول. أما إذا لم يوجد سوى نائبٌ واحد لرئيس الجمهورية، فعلى هذا الأخير أن يؤدي المهام المنوط ممارستها بالنائب الأول، لأن هذا الوصف يصدق عليه[٢].

ولكن في حال شغور منصب رئيس الجمهورية، ولم يكن له نائـبٌ على الإطلاق، فهنا نجد أن الدستور السوري النافذ لعـام ١٩٧٣ قـد أنـاط

---

1 – أ. مصطفى الأسعد – مرجع سابق – ص ٦٦.

2 – د. حسين عثمان محمد عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري " القانون الدستوري" – عام ١٩٨٨ – مرجع سابق– ص ١٤٣.

برئيس مجلس الوزراء الحق في ممارسته صلاحيات رئيس الجمهورية، ريثما يتم الاستفتاء على رئيس جمهورية جديد خلال مدة تسعين يوماً، حيث نظّمت المادة (٨٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ هذه الحالة وفقاً للآتي:"إذا شَغَر منصب رئيس الجمهورية، ولم يكن له نائب، يمارس رئيس مجلس الوزراء جميع صلاحياته، وسلطاته، ريثما يتم الاستفتاء خلال تسعين يوماً على رئيس الجمهورية".

المطلب الثاني

الأحكام المتعلقة بنائب رئيس الجمهورية

انتهجت معظم الدساتير السورية المتعاقبة السبُل البرلمانية في حالة خلو سدّة الرئاسة، حيث أناطت سلطة ممارستها إما برئيس مجلس الشعب (النواب)، أو بمجلس الوزراء، إذا كان المجلس منحلاً، أو بقي أقلّ من شهرين لانتهاء ولايته[١].

وبناءً عليه، سنتناول الحديث عن الأحكام التنظيمية المتعلقة بنواب رئيس الجمهورية استناداً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ وفقاً للآتي:

أولاً: الجهة المختصة بتعيين نواب رئيس الجمهورية:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، يختار رئيس الجمهورية نائبٌ له أو أكثر، ويفوضهم ببعض صلاحياته، ويقبل استقالتهم، ويعفيهم من مناصبهم[٢]، ويؤدي نواب رئيس الجمهورية أمام الرئيس، وقبل مباشرتهم لمهامهم، القسم الدستوري الوارد في المادة (٧) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

---

1 – المادة (٨٨) من الدستور السوري لعام ١٩٥٠؛ المادة (٨٩) من الدستور السوري لعام ١٩٥٣؛ المادة (٦٠) من الدستور السوري المؤقت لعام ١٩٦٩.

2 – المادة (٩٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

إذاً، إن رئيس الجمهورية هي الجهة التي أناط لها الدستور سلطة تعيين نائب له أو أكثر، وتفويضهم ببعض صلاحياته[1]، وإعفائهم من منصبهم كما أنها الجهة التي يؤدي أمامها نائب الرئيس القسم الدستوري قبل مباشرته لمهام منصبه.

ثانياً: الشرائط الواجب توافرها في نواب رئيس الجمهورية:

من الواضح أن المشرع لم يكن واضحاً في صياغة الأحكام التنظيمية المتعلقة بمنصب نائب رئيس الجمهورية، لذلك نرى أن الشرائط الواجب توافرها في نائب الرئيس، يجب أن لا تقلّ شأناً عن التي حددها الدستور لرئيس الجمهورية، والمتمثلة في الأهلية، والسن، والكفاءة.

فمن حيث **الأهلية السياسية والمدنية**، فهذا شرط مُسلمٌ به حتماً ليس فقط لنائب رئيس الجمهورية، بل لجميع المناصب، فمن غير المعقول أن يكون نائب الرئيس محجورٌ عليه لسفهٍ، أو غفلة، أو حتى محكومٌ عليه بجرمٍ سياسي أو جنائي...، لأن الأهلية تعني مدى التعقل الذي يتمتع به في قيادة المهام الموكولة إليه.

أما من حيث **الكفاءة**، فلابدَّ أن يكون نائب الرئيس شخصاً يتمتع بخبرةٍ سياسية عريقة، أي يجب أن يكون رجلاً سياسياً مخضرماً، يدرك دقائق الأمور، و متبصراً أبعادها، والأغلب أيضاً أن يكون نائب الرئيس رجلاً قد تسلسل بشكل تدريجي في السلّم الوظيفي خلال سنين كفاحه الطويلة.

---

1 – ومثال ذلك، المرسوم رقم (١١٢) تاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٣، والقاضي بتسمية د. نجاح العطار نائبةً لرئيس الجمهورية، وتفويضها بمتابعة تنفيذ السياسة الثقافية في إطار توجيهات رئيس الجمهورية.

منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة الثامنة والثمانون/ ٢٩ – العدد ٢٩/١٢ – لعام ٢٠٠٦ – ص ٨٩٦.

وعلينا أن لا ننسى شرط **السنّ**، والذي يجب أن يستوفيه من يتقلد هذا المنصب، فشرط السن ضروري جداً، لأنه يدلُّ على مدى تعقل الشخص، وحكمته، ونضوجه السياسي أيضاً.

ثالثاً: صلاحيات نواب رئيس الجمهورية وحقوقهم:

يمارس نائب رئيس الجمهورية بعض الصلاحيات المخوّلة له بموجب الدستور النافذ لعام ١٩٧٣، حيث نظَّم المشرع الدستوري حالات حلول نائب الرئيس محل رئيس الجمهورية، وذلك في حال قيام موانع **دائمة**، أو **مؤقتة** تحول دون قيام رئيس الجمهورية بممارسة مهامه الدستورية، وهذا يدلّ على أن نائب رئيس الجمهورية هو ظلُّ الرئيس عند وجوده، وصمّامُ أمانٍ وقت غيابه، ودليل ذلك يكمن عند ممارسة نائب رئيس الجمهورية لصلاحيات الرئيس، وفقاً لما جاء في الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ والذي نظَّم حالات الحلول.

فإذا قام مانعٌ **مؤقت** يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لمهامه، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية[١]، أما إذا كانت الموانع **دائمة** في حالتي الوفاة والاستقالة، فإنه يجري الاستفتاء على رئيس الجمهورية وفقاً للأحكام الواردة في المادة (٨٤) من هذا الدستور، وذلك خلال مدة لا تتجاوز تسعين يوماً، فإذا كان المجلس منحلاً، أو بقي لانتهاء ولايته أقل من تسعين يوماً، فيمارس **النائب الأول** لرئيس الجمهورية صلاحيات الرئيس حتى اجتماع المجلس الجديد[٢].

والذي نراه، وانسجاماً مع ما ورد في المادة (١٢٠) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، والمتعلقة بالوزراء، فإنه يُمنع على نواب رئيس الجمهورية أثناء توليهم مهامهم من أن يكونوا أعضاء في مجلس

---

1 – المادة (٨٦) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – المادة (٨٨) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

إدارة شركة خاصة، أو وكلاء عنها، أو أن يشتركوا في أي عملٍ تجاري، أو صناعي، أو مزاولة أي مهنةٍ حرة، وليس لنواب رئيس الجمهورية بصورةٍ مباشرة، أو غير مباشرة أثناء توليهم مهامهم، أن يدخلوا في التعهدات، أو المناقصات، أو المزاودات التي تُنفذها وزارات، أو إدارات، أو مؤسسات الدولة، وشركات القطاع العام.

ونرى أيضاً، بأن على نائب الرئيس ممارسة ماله من حقوق وما عليه من واجبات، شأنه في ذلك شأن رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، لاسيما وأنه يشترك معهم في بعض المسائل التي حددها الدستور، من حيث تسميتهم، وقبول استقالتهم، وإعفاءهم من مناصبهم من قبل رئيس الجمهورية. إضافة إلى تأديتهم جميعاً لذات القسم الدستوري الوارد في المادة (٧) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

رابعاً: مسؤولية نواب رئيس الجمهورية:

لم يورد الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ الأحكام المتعلقة بمسؤولية نائب رئيس الجمهورية، لذلك يرى بعض الفقه، أنه مادام الدستور لم يتضمن أحكاماً تتعلق بمسؤولية نواب رئيس الجمهورية، فإنهم يعتبرون مسؤولين أمام الرئيس، وبالذات عن ممارسة اختصاصاتهم المختلفة، باعتبار أن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنفيذية نيابةً عن الشعب، وضمن الحدود المنصوص عليها في هذا الدستور[1].

المطلب الثالث

الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء (الوزارة)

يُعَدُّ مجلس الوزراء الفرع الثاني للسلطة التنفيذية، فالدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي، إلا

1 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق – ص ١٧٠.

أنه قد فرَّق بين الوظيفتين السياسية والإدارية، وأناط الوظيفة الأخيرة بمجلس الوزراء[١].

وتجدر الإشارة أنه لدى دراستنا للأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء، فإننا سنستخدم التعابير الآتية، المجلس، رئيس المجلس، الأمانة العامة. فالتعبير الأول يُقصد به مجلس الوزراء، والثاني فيُقصد به رئيس مجلس الوزراء، أما الثالث، بالأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء[٢].

وبناءً عليه، ستتناول دراستنا الأحكام التنظيمية المتعلقة بمجلس الوزراء (الوزارة)، ورئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، في سورية وفقاً للآتي:

أولاً- الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء:

يتكون مجلس الوزراء وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء[٣]، ويتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفاءهم من مناصبهم[٤].

وعلى الرغم أن تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، هي من الصلاحيات الدستورية لرئيس الجمهورية، إلا أن الأخير مقيدٌ بالمرشحين الذين تتقدم بهم القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، وبمراعاة تمثيل بقية أحزاب الجبهة الوطنية التقدمية في الحكومة، تنفيذاً لميثاق الجبهة الذي أُقِر من أطرافها[٥].

---

1 - راجع الصفحة (٣٤٦) من هذه الرسالة.

2 - المادة (١) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) الصادر بتاريخ٢٠٠٥/٥/٤.

3 - الفقرة الأولى من المادة (١١٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 - المادة (٩٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

5 - د. فيصل كلثوم: « دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ». منشورات جامعة دمشق - كلية الحقوق - عام ٢٠٠٥ - ص ٧١٢.

تتقدم الوزارة لدى تشكيلها إلى مجلس الشعب ببيانٍ عن سياستها العامة، وبرامج عملها، كما تتقدم أيضاً في كل سنة إلى مجلس الشعب ببيانٍ عما تمّ تنفيذه من خطط التنمية وتطوير الإنتاج[1].

ويستمر مجلس الوزراء بتسيير أعمال الحكومة عند انتهاء ولاية رئيس الجمهورية، أو عجزه الدائم عن القيام بمهامه لأي سبب كان، ريثما يتم تسمية الوزارة الجديدة من قبل رئيس الجمهورية الجديد[2].

أما بالنسبة لجدول أعمال مجلس الوزراء، وجلساته، وقراراته، فقد تمَّ تنظيمها بموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم (٤٠) لعام ٢٠٠٥ وفقاً للآتي:

١- جدول أعمال مجلس الوزراء في سورية:

وفقاً لما جاء في المرسوم التشريعي رقم (٤٠) لعام ٢٠٠٥، تتولى الأمانة العامة إعداد جداول عمل جلسات المجلس، وإعداد المقررات الصادرة عنه، وذلك على النحو الآتي[3]:

أ- رفع مشاريع التشريعات إلى المجلس، مع الأسباب الموجبة، والتعليمات التنفيذية، وينبغي أن تُرفق بجداول مقارنة إذا كانت تستهدف تعديل نصوصٍ قانونية، كما يتعين أن تكون جميع المواضيع المرسلة مؤيدة بالوثائق، ومشفوعة برأي الوزارة المعنية.

ب - إحالة المواضيع المطلوب عرضها إلى الجهات الاستشارية في رئاسة المجلس، واللجان المختصة لدراستها مع الوزارات المعنية قبل رفعها إلى المجلس. وتتولى الأمانة العامة التنسيق، والتنظيم، ومتابعة الاجتماعات، وأعمال اللجان التي تقوم بالموائمة بين الوزارات، كما تَعدُّ محاضر الجلسات، ومتابعة القرارات الصادرة عنها وتوثيقها أصولاً.

---

1 - المادة (١١٨) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 - المادة (١٢٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 - المادة (١٣) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.

ج- مراجعة وتدقيق مشاريع التشريعات، بالتعاون مع مجلس الدولة، والجهات العامة المختصة، قبل عرضها وتقديم الاقتراحات المناسبة بشأنها.

د- إعداد جدول أعمال المجلس، الذي يشتمل على ما يرى رئيس الجمهورية ورئيس المجلس عرضه من مواضيع، وكذلك مشاريع التشريعات المقدمة من الوزارات وفق خطة التشريعات المعتمدة، وما يرى رئيس المجلس للنظر في إقراره.

هـ- ترتيب المواضيع التي يتضمنها جدول أعمال جلسات المجلس حسب الأولويات التالية:

- المواضيع التي يرى رئيس الجمهورية عرضها.
- الأوضاع العامة، وقضايا الساعة.
- مشاريع التشريعات وقضايا أخرى.
- مذكرات الوزارات المتعلقة بتتبع تنفيذ خططها ومشاريعها الاستثمارية.
- الأمور الطارئة وما يستجد من شؤون.

وتجدر الإشارة إلى أنه لا يجوز أن يبقَ أي موضوع مطلوب عرضه على المجلس أكثر من شهرين دون أن يُسجل في جدول أعماله[1]. إضافةً إلى أن الأمانة العامة تتولى توزيع جدول الأعمال على جميع الوزراء مرفقاً بالنصوص، والوثائق المتعلقة بالمواضيع المعروضة على المجلس، وذلك قبل ثلاثة أيامٍ على الأقل من موعد الجلسة[2]. كما أن جداول أعمال جلسات مجلس الوزراء تُرفع إلى رئيس الجمهورية من قبل رئيس مجلس الوزراء[3].

---

1 - المادة (١٤) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.

2 - المادة (١٥) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.

3 - المادة (١٦) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.

٢- جلسات مجلس الوزراء:

يَعقد مجلس الوزراء جلساتٍ دورية أسبوعية، بناء على دعوة من رئيس المجلس، ويمكن أيضاً لرئيس مجلس الوزراء أن يدعو المجلس لعقدِ جلساتٍ استثنائية عند الاقتضاء[١]. حيث تُعقد جلسات مجلس الوزراء بحضور رئيس المجلس، ونوابه، والوزراء، والأمين العام لمجلس الوزراء، وقد خوّل المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٤ / ٥ / ٢٠٠٥ رئيس مجلس الوزراء بدعوة من يرى ضرورة حضوره لجلسات المجلس، من غير الوزراء، ولكن دون أن يكون له الحق في التصويت[٢].

فجلسات مجلس الوزراء تُعتبر قانونية وذلك إذا حضرها ثلثا الأعضاء المذكورين أنفاً، حيث تُتخذ قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين، مع العلم أن صوت رئيس مجلس الوزراء يكون مُرجحاً عند تعادل الأصوات[٣]. ولا يتخذ المجلس أي قرارٍ يتعلق بأعمال أي وزارة إلا بحضور وزيرها، أو من ينوب عنه قانوناً، وعند الضرورة يجوز أن ينوب عن الوزير الغائب وزيراً آخر بموجب مرسومٍ يكلفه بذلك[٤].

ويتولى رئيس مجلس الوزراء إدارة الجلسات، ويتلو الأمين العام لمجلس الوزراء خلاصة كل مشروع، أو موضوع، ثم تجري مناقشته من قبل الوزراء، وفي نهاية الجلسة يتلو الأمين العام لرئاسة مجلس الوزراء القرارات التي تم اتخاذها في المواضيع المعروضة[٥]. حيث يصدر مجلس الوزراء قراراته في المواضيع المعروضة عليه ولكن بعد المداولة[٦].

---

1 – المادة (١٧) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
2 – المادة (١٨) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
3 – المادة (١٩) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
4 – المادة (٢٠) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
5 – المادة (٢١) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
6 – المادة (٢٢) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.

وتجدر الإشارة إلى أن مداولات مجلس الوزراء تعتبر سرية، ويحق لرئيس مجلس الوزراء أن يقرر عدم الإعلان عن بعض القرارات في الأحوال التي يرتئيها[١]. فالقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء تكون مُلزمة لجميع الوزراء الذين يتعيّن عليهم تنفيذها[٢]. إضافةً إلى أنه لا يجوز إجراء أي تعديل في مضمون هذه القرارات إلا بعد عرض موضوع التعديل على المجلس مجدداً في جلسةٍ قانونية للنظر فيه[٣].

إن الأمانة العامة لمجلس الوزراء هي التي تنظم محاضر جلسات المجلس وتسجلها وتوثقها، ثم يقوم الأمين العام بتوقيعها، أما تصديقها فيتم من قبل رئيس المجلس حسب الأصول[٤]. إضافة إلى أن إبلاغ قرارات مجلس الوزراء إلى الوزارات، والجهات المعنية، يقع على عاتق الأمانة العامة التي تُشرف على متابعة تنفيذها[٥].

والجدير بالذكر أن محاضر جلسات مجلس الوزراء يتم حفظها في مكتب أمانة السر، لدى الأمانة العامة، مع جواز الإطلاع عليها من قبل الوزراء عند الرغبة في ذلك، وجواز توزيعها عليهم أيضاً إذا اقتضت ضرورة العمل ذلك[٦].

ثانياً- الأحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء:

يختار رئيس الجمهورية بعد موافقة القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي رئيس مجلس الوزراء [٧]. ويُسميّه بمرسوم، ويقبل استقالته، ويعفيه من منصبه[٨].

---

1 – المادة (٢٣) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
2 – المادة (٢٥) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
3 – المادة (٢٤) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
4 – المادة (٢٦) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
5 – المادة (٢٨) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
6 – المادة (٢٧) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
7 – د.عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق – ص١٧١.
8 – المادة (٩٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

يمارس رئيس مجلس الوزراء جميع صلاحيات وسلطات رئيس الجمهورية في حال شغور منصب هذا الأخير، ولم يكن له نائبٌ على الإطلاق، إلا أن ذلك لا يكون بصورة دائمة بل مؤقتة، إلى أن يتم الاستفتاء على منصب رئيس الجمهورية وذلك خلال تسعين يوماً من تاريخ شغور هذا المنصب[١]. وإضافةً لذلك فإن رئيس مجلس الوزراء يترأس اجتماعات المجلس بصورة طبيعية، إلا في الحالات التي يدعو فيها رئيس الجمهورية مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته. لأنه في هذه الحالة يُصبح رئيس مجلس الوزراء عضواً كسائر الأعضاء[٢]. كما أن رئيس مجلس الوزراء يُشرف على أعمال الوزراء[٣]، فضلاً عن أنه مسؤول أمام رئيس الجمهورية[٤]. وأمام مجلس الشعب وفق المادة (٧٢) من الدستور السوري النافذ.

ويُلاحظ بعض الفقه أن الاختصاصات الدستورية لرئيس مجلس الوزراء قد جاءت محدودةً جداً، ففي ترؤسه لمجلس الوزراء يتمتع بحق إدارة جلسات المجلس كما توضح القواعد القانونية الناظمة لذلك، وفي إشرافه على أعمال الوزراء تتوقف سلطته عند الحق في طلب تقارير منهم عن أعمال وزاراتهم، وإصدار توجيهاته لهم، والعمل على الفصل في الخلافات التي تنشب بين الوزارات. ولا يمنحه كذلك هذا الحق(أي حق الإشراف على أعمال الوزارة) سلطة تبديل الحقائب الوزارية بين أعضاء الوزارة، أو حتى تغيير تسمية وزير من الوزراء كما جاءت في مرسوم تأليف الوزارة، فهذا الأمر يدخل في اختصاصه بالاشتراك مع رئيس الجمهورية أثناء تشكيل الوزارة، وبصدور مرسوم تأليف الوزارة يسقط حقه

---

1 – المادة (٨٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه – مرجع سابق – ص ٢٨٧. المادة (٩٧) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – المادة (١١٥) الفقرة الثانية من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 – المادة (١١٧) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

في هذا المجال، في حين تبقى سلطة رئيس الجمهورية مطلقة في هذا المجال استناداً للمادة (٩٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ [١].

ثالثاً- الأحكام المتعلقة بنواب رئيس مجلس الوزراء:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، يتكون مجلس الوزراء إضافة إلى رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، من نواب رئيس مجلس الوزراء[٢]. حيث يتولى رئيس الجمهورية تسميتهم، وقبول استقالتهم، وإعفاءهم من مناصبهم[٣].

ومن خلال استعراضنا لتاريخ الوزارات السابقة، نلاحظ أن الوزارة كانت تضم عدداً من نواب رئيس مجلس الوزراء، ويُسمى عادةً أحدهم نائب رئيس مجلس الوزراء لشؤون الخدمات، وآخر للشؤون الاقتصادية، ويمكن أن يكون نائب رئيس مجلس الوزراء على رأس وزارة معينة[٤]، وبمقتضى التشكيل الوزاري الذي تم في أيلول من عام ٢٠٠٣ تم إلغاء منصب نائب رئيس مجلس الوزراء على الرغم من النص عليه صراحةً في الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣[٥]، إلا أنه وفقاً للتشكيل الوزاري عام ٢٠٠٦ فقد تم إعادة إحياء هذا المنصب، حيث لوحظ وجود نائب لرئيس مجلس الوزراء للشؤون الاقتصادية.

وفي الحقيقة إن أحكام الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ لم تحدد بشكل تفصيلي الأحكام المتعلقة بنواب رئيس مجلس الوزراء، وصلاحياتهم، لذلك نرى أنه ينطبق عليهم ما ينطبق على رئيس مجلس الوزراء، والوزراء. ولاسيما وأن نائب رئيس مجلس الوزراء يحضر اجتماع مجلس الوزراء،

---

1 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص٨١٣.

2 – المادة (١١٥) الفقرة (١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – المادة (٩٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 – تجدر الإشارة إلى أن العماد "مصطفى طلاس" وزير الدفاع السابق كان يشغل منصب نائباً لرئيس مجلس الوزراء إضافة إلى كونه وزيراً للدفاع.

5 – د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه – مرجع سابق – ص ٢٨٨.

وتخضع تسميته، وقبول استقالته، وإعفاؤه من منصبه، لذات الأحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء، وفقاً للمادة (٩٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

رابعاً- الأحكام المتعلقة بالوزراء:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، يتولى رئيس الجمهورية تسمية الوزراء، وقبول استقالتهم، وإعفاءهم من مناصبهم[١]. فرئيس مجلس الوزراء في ظل الدستور النافذ لعام ١٩٧٣ لا يتمتع بأية سلطة في اختيار أعضاء حكومته بشكلٍ منفرد، وذلك خلافاً لما هو معمولٌ به في النظام البرلماني، حيث يتمتع رئيس مجلس الوزراء بسلطاتٍ واسعة في اختيار شركائه في الحكومة، الذين سوف يحملون معه المهام، والأعباء الملقاة على عاتقهم لتنفيذ السياسة العامة للدولة[٢].

وتتألف الوزارة من فئتين من الوزراء: الوزراء الذين هم على رأس وزارات (وزراء بحقائب)، ووزراء الدولة (بدون حقائب). بالنسبة لوزراء الدولة: يمكن أن تأتي تسمية وزير دولة لوزير على رأس وزارة (التخطيط، البيئة...)، أو وزير دولة لدى وزير لوزارة بحقيبة (وزير الدولة للشؤون الخارجية)، أو تأتي تسميته وزير دولة فقط، فيكون تحت تصرف رئيس مجلس الوزراء، وهنا يرى بعض الفقه أنه لا يمكن تغيير التسمية للوزير على الرغم من تكليفه بمهام من قبل رئيس مجلس الوزراء، لأن هذا يتطلب مرسوماً جديد من قبل رئيس الجمهورية[٣].

وتجدر الإشارة أنه يجوز للوزير أن يجمع بين عضوية الوزارة، ومجلس الشعب[٤]. انسجاماً مع مقتضيات النظام البرلماني.

---

1 – المادة (٩٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – د. فيصل كلثوم – مرجع سابق – ص٧١٢.

3 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٨١٥.

4 – المادة (١٢٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

والجدير بالذكر أنه وفقاً للمادة (١٢٠) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ يُمنع الوزراء أثناء توليهم مهامهم من أن يكونوا أعضاء في مجلس إدارة شركة خاصة، أو وكلاء عنها، أو أن يشتركوا في أي عملٍ تجاري، أو صناعي، أو مزاولة أية مهنة حرة، وليس للوزراء بصورةٍ مباشرة أثناء توليهم مهامهم أن يدخلوا في التعهدات، أو المناقصات، أو المزاودات التي تنفذها وزارات، أو إدارات، أو مؤسسات الدولة، وشركات القطاع العام.

إضافة لذلك، يؤدي الوزراء أمام رئيس الجمهورية عند تشكيل وزارة جديدة القسم الوارد في المادة (٧) من الدستور، وذلك قبل مباشرتهم أعمالهم، أما في حالة تعديل الوزارة فيقسم الجُدُد منهم فقط[١].

كما أن رئيس الجمهورية يحق له وفقاً للدستور النافذ لعام ١٩٧٣، إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها[٢]، حيث يوقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام، إلى أن تبتّ المحكمة في التهمة المنسوبة إليه[٣].

خامساً- الأحكام المتعلقة بنواب الوزراء ومعاونيهم:

وفقاً للدستور السوري المؤقت لعام ١٩٦٩ أحدث المشرع السوري وظائف تسمى " الأمناء العامين"، الذين يعاونون الوزراء من الناحيتين الإدارية، والفنية، حسب المهمة الملقاة على عاتقهم، وتُعتبر هذه الوظائف ثابتة في كافة ملاكات الإدارات العامة، غير أن المشرع السوري استبدل وظائف الأمناء العامين بوظائف نواب الوزراء، واعتبرهم مسؤولين أمام الوزراء من الناحيتين الإدارية، والفنية، فيما يتعلق بسير جميع الإدارات، أو المؤسسات العامة المرتبطة بالوزراء[٤].

---

1 – المادة (١١٦) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – المادة (١٢٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – المادة (١٢٤) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 – د. زين العابدين بركات: « مبادئ القانون الإداري ». دمشق – مطبعة الداوودي – عام ١٩٨٥- ص ١٦٨.

أما بالنسبة للأحكام التنظيمية المتعلقة بنواب الوزراء وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، نلاحظ أن رئيس الجمهورية يتولى تسمية نواب الوزراء، ويقبل استقالتهم، ويعفيهم من مناصبهم[١]، فكل وزير لديه نائب أو أكثر، يساعده في أعماله، ونائب الوزير مسؤولٌ أمام الوزير من الناحيتين الإدارية، والفنية عن سير جهاز الوزارة، والهيئات، والمؤسسات العامة المرتبطة بها[٢].

وتجدر الإشارة أن نواب الوزراء يؤدون أمام رئيس الجمهورية القسم الوارد في المادة (٧) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، وذلك قبل مباشرتهم لمهامهم[٣]. شأنهم في ذلك شأن رئيس الوزراء، ونوابه، والوزراء.

---

1 – المادة (٩٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق – ص١٨٨.

3 – تجدر الإشارة أن هذا القسم يؤدى عند تشكيل وزارة جديدة، أما في حالة تعديل الوزارة، فإن أداء هذا القسم يقتصر فقط على الوزراء الجُدد.

المادة (١١٦) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

المبحث الثاني

صلاحيات السلطة التنفيذية

ذكرنا أن السلطة التنفيذية في سورية تتكون من فرعين، رئيس الجمهورية، والوزارة، وتحدثنا أيضاً عن الأحكام التنظيمية المتعلقة بكلٍ منهما، أما بالنسبة للصلاحيات التي يمارسها هذين الفرعين، فالملاحظ أن الدستور قد رجَّح كفة رئيس الجمهورية على كفة الوزارة في ذلك.

فرئيس الجمهورية يمارس بموجب الدستور سلطاتٍ سياسية واسعة وبصورة حقيقية، وهذا ناتج عن رئاسته للسلطة التنفيذية، وبصفته الضامن للسير المنتظم للسلطات العامة، وبقاء الدولة[1]. أما الوزارة فهي تُمارس وبموجب الدستور وظائف إدارية، والتي لا تتساوى من حيث الأهمية مع ما يمارسه رئيس الجمهورية من صلاحيات واسعة.

وبناءً عليه سنتناول صلاحيات السلطة التنفيذية استناداً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: صلاحيات مجلس الوزراء (الوزارة).

المطلب الأول

صلاحيات رئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، بصلاحيات واسعة يمارسها بمفرده، وهذه الصلاحيات حددها الدستور، فمنها ما هو ذو طبيعة سياسية، و تشريعية، وإدارية. وهذا ما سنبيّنه وفقاً للآتي:

---

1 – المادة (٩٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

أولاً – صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة السياسية:

ينهض رئيس الجمهورية بممارسة العديد من الصلاحيات السياسية بموجب الدستور سواء في المجالين الداخلي أو الخارجي. نوردها وفقاً للآتي:

١- في المجال الخارجي:

أ- تعيين وعزل الممثلين السياسيين واعتماد ممثلي الدول الأجنبية:

خوّل الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ رئيس الجمهورية الحق في اعتماد رؤساء البعثات السياسية لدى الحكومات الأجنبية، وتقُّبل اعتماد رؤساء البعثات السياسية الأجنبية لديه[١].

فمبدأ اعتماد السفراء للدول الأجنبية، وتقبّل أوراق اعتماد السفراء الأجانب، هو مبدأٌ متعارفٌ عليه في حكومات العالم، وهو من الأعراف الدستورية التي تجعل من رئيس الدولة رمزاً لها، و ممثلاً لسيادتها، وفي سورية تجري بروتوكولات رسمية لرؤساء البعثات السياسية الأجنبية في قصر الشعب، وعلى رئيس البعثة السياسية السورية، أن يؤدي اليمين القانونية أمام رئيس الجمهورية قبل توليه المنصب لدى إحدى الدول الأجنبية، ويكون الاعتماد بمرسومٍ جمهوري للشخص الذي يختاره رئيس الجمهورية شخصياً، لأنه صاحب الاختصاص الدستوري في هذا المجال[٢].

---

1 – المادة (١٠٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – أ. مصطفى الأسعد – مرجع سابق – ص ١٣٤. من أمثلة اعتماد رئيس الجمهورية العربية السورية لرؤساء البعثات السياسية لدى الحكومات الأجنبية، عندما أدى اليمين القانونية أمام السيد الرئيس بشار الأسد في قصر الشعب ثلاثةٌ من السفراء الجدد، وهم السادة علي محمد حاج حمود سفيراً للجمهورية العربية السورية لدى المملكة الأردنية الهاشمية...". أما مثال تقبّل رئيس الجمهورية العربية السورية لأوراق اعتماد رؤساء البعثات السياسية الأجنبية لديه: عندما تقبّل السيد الرئيس بشار الأسد في قصر الشعب أوراق اعتماد سبعة سفراء جُدد، وهم السيد "أيون دوبريتش سفير رومانيا، والسيد بالاج بوكور، سفير هنغاريا... . المصادر:

صحيفة تشرين السورية – العدد الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٤ – ص ١ – تحت عنوان، "أمام الرئيس الأسد... ثلاثة سفراء جُدد يؤدّون اليمين القانونية".

صحيفة البعث السورية – العدد الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/١١/٢٧ – ص١ – تحت عنوان، " تقبّل أوراق اعتماد سبعة سفراء جُدد".

وتجدر الإشارة إلى أن صلاحية رئيس الجمهورية لا تقف عند حدِّ اعتماد رؤساء البعثات السياسية لدى الحكومات الأجنبية وفقاً للنص الدستوري، بل يحق له نقل رجال السلك الدبلوماسي[1]، (التابعين لملاك الجمهورية العربية السورية)، وإعفائهم من مناصبهم أيضاً، فضلاً عن حقِّه في إحداث سفارات، أو قناصل للجمهورية العربية السورية في الخارج[2].

ب- إبرام وإلغاء المعاهدات والاتفاقيات الدولية:

يُقصد "بالمعاهدة" كل اتفاق دولي مكتوب، يتم إبرامه وفقاً للإجراءات الشكلية التي رسمتها قواعد القانون الدولي المنظمة للمعاهدات، بحيث لا يكتسب وصف الإلزام، إلا بتدخل السلطة التشريعية التي يعطيها النظام الدستوري لكل من الدول الأطراف سلطة إبرام المعاهدات، وتهدف المعاهدة إلى إنشاء، أو تعديل، أو إنهاء علاقة قانونية دولية بين دولتين أو أكثر[3].

ونظراً لأهمية المعاهدات والاتفاقيات الدولية، فقد أعطى الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ الحق لرئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات،

---

1 – ومثال ذلك، المرسوم رقم (٢٣٩) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٣، والقاضي بنقل السفير محمد سعيد البني، المدير عام أول دبلوماسي في وزارة الخارجية، من الإدارة المركزية إلى سفارة الجمهورية العربية السورية في نواكشوط... .

منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة التسعون/٤ – العدد ٦/٣٤ – لعام ٢٠٠٨ – ص ١٢٢٥.

2 – ومثال ذلك، المرسوم رقم (٣٦٥) تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٩، والقاضي بإحداث قنصلية فخرية للجمهورية العربية السورية بمدينة "زُغرب"، في جمهورية " كرواتيا"... وترتبط بسفارة الجمهورية العربية السورية في بودابست... .

منشور في الجريد الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة التسعون/٢٩ – العدد ٤٦/ ٢٩ – لعام ٢٠٠٨ – ص١٥٦١.

3 – لقد عرَّفت اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٩ المعاهدة: بأنها اتفاقٌ دولي مبرم كتابةً بين دول، وخاضع للقانون الدولي سواء ورد في وثيقة وحيدة، أو اثنتين، أو أكثر من الوثائق المترابطة، وأياً كانت التسمية التي تطلق عليه.

د. حسن البحري– رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٤٤١ – ٤٤٢.

والاتفاقيات الدولية، وإلغاؤها وفقاً لأحكام الدستور[1]. وهذه المعاهدات على نوعين، معاهدات لا تعتبر نافذة إلا بعد إقرارها من مجلس الشعب. ومعاهدات تبرم من قبل رئيس الجمهورية دون تدخل من مجلس الشعب. وهذا ما سنوضحه وفقاً للآتي:

*** – المعاهدات التي لا تعتبر نافذة إلا بعد إقرارها من مجلس الشعب:**

حددت كلٌ من المادتين (٧١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، والمادة (١١٦) من النظام الداخلي لمجلس الشعب، المعاهدات، والاتفاقيات الدولية التي تتعلق بسلامة الدولة، والتي تندرج ضمن إحدى الصلاحيات التي يمارسها المجلس، والتي لا تكون نافذة إلا بعد إقراره لها، وهي الآتي:

معاهدة الصلح، والتحالف، وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، أو الاتفاقيات التي تمنح امتيازات للشركات، أو المؤسسات الأجنبية، وكذلك المعاهدات والاتفاقيات التي تُحمّل خزانة الدولة نفقاتٍ غير واردة في موازنتها، أو التي تخالف أحكام القوانين النافذة، أو التي يتطلب نفاذها إصدار تشريعٍ جديد.

حيث يُحيل رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب مشروعات قوانين التصديق على تلك المعاهدات والاتفاقيات الدولية، ثم يُتلى البيان الخاص بهذه المعاهدات والاتفاقيات، ويُحال هذا البيان إلى اللجنة المختصة في أول جلسة، وللمجلس بعد ورود تقرير اللجنة عليها، أن يوافق عليها، أو يرفضها، أو يؤجل النظر فيها، وليس للمجلس أن يُعدّل في نصوصها، وفي حالة الرفض أو التأجيل، يُبلَّغ رئيس الجمهورية الأسباب التي أدت إلى الرفض أو التأجيل، ولا تخضع مواد المعاهدات والاتفاقيات إلى المناقشة والتصويت مادةً مادة[2].

---

1 – المادة (١٠٤) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – المادة (١١٦) الفقرات (آ – ب – ج) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر بتاريخ ١٩٧٤/٦/٦.

***- المعاهدات التي تُبرم من قبل رئيس الجمهورية دون تدخل من مجلس الشعب:**

بالنسبة للمعاهدات والاتفاقيات الدولية الأخرى الخارجة عن نطاق المادة (٧١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فقد أناط الدستور صلاحية إبرامها إلى رئيس الجمهورية، ثم يقوم الأخير بإحالتها إلى مجلس الشعب، حيث يتلو المجلس البيان الخاص بها في أول جلسةٍ له، وتودع لدى مكتب المجلس[١].

ج- إعلان الحرب والتعبئة العامة وعقد الصلح:

إن الحربَ نضالٌ مسلح بين فريقين متنازعين، يستعمل فيها كل فريق ما لديه من وسائل الدمار، والهلاك للدفاع عن مصالحه، أو حقوقه، أو لفرض إرادته على الآخر[٢].

وقد خوَّل الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ رئيس الجمهورية الحق في إعلان الحرب، والتعبئة العامة، وعقد الصلح بعد موافقة مجلس الشعب[٣].

أما في ما يتعلق بممارسة رئيس الجمهورية للصلاحيات المحددة في المادة (١٠٠) بعد موافقة مجلس الشعب، فإننا نرى الآتي:

- إن اشتراط الحصول على موافقة مجلس الشعب الواردة في هذه المادة، فيه احترامٌ لرأي السلطة التشريعية فيما يتعلق باتخاذ قرارٍ مصيري حيال البلاد، إلا أن اللغة الدستورية تختلف تماماً عن اللغة الواقعية الممزوجة بالوضع السياسي الراهن الذي نعيشه.

---

1 - المادة (١١٦) الفقرة (د) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري. ومثال ذلك، معاهدة الأخوة والتعاون والتنسيق بين الجمهورية العربية السورية، والجمهورية اللبنانية، الموقعة في دمشق بتاريخ ١٩٩١/٥/٢٢، والتي وقعها الرئيس الراحل حافظ الأسد عن سورية، والرئيس الراحل إلياس الهراوي عن لبنان، والمصادق عليها من قبل مجلس النواب اللبناني بموجب القانون رقم ٩١/٥٧، ومن قبل مجلس الشعب السوري بتاريخ ١٩٩١/٥/٢٧.

2 - أ. مصطفى الأسعد - مرجع سابق - ص١٤٠.

3 - المادة (١٠٠) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

فإذا كان العدو في حالة تماسٍ مباشر على الحدود، وهو على أتمّ الاستعداد، والجاهزية العسكرية الميدانية، وكما يُقال إن طبول الحرب ستقرع بين ليلةٍ وضحاها، فمن غير الضروري أن يحصل رئيس الجمهورية على موافقة مجلس الشعب فيما يتعلق بإعلان الحرب، لأن هذا سيستغرق وقتاً لحين دعوة أعضاء المجلس، واجتماعهم، ثم الحصول على موافقتهم في ذلك، وكما نعلم إن الحرب خدعة، وقوامها عنصر المباغتة والمفاجأة الذي سيحسم الموقف، ويحدد حتماً مصير دولةٍ بأكملها.

أما لو كان المناخ السياسي السائد في المنطقة لا يُطمْئن أبداً من ناحية، وكانت بوادر الإخلال بالأمن تلوح من وراء الأفق من ناحية أخرى، فعندئذٍ على رئيس الجمهورية أن يعدَّ العدّة من خلال التعبئة العامة، استعداداً للإعلان عن الحرب، إذا دعت الظروف لذلك، ولكن بعد الحصول على موافقة مجلس الشعب وفقاً لما جاء في النص الدستوري.

– إن النص الدستوري لم يَقْصر التزام رئيس الجمهورية في الحصول على موافقة مجلس الشعب لدى إعلان الحرب والتعبئة العامة فقط، بل اشترط موافقة المجلس في حال عقد معاهدة صلح مع الدول الأخرى.

فعقد الصلح يُعتبر من المسائل الهامة في البلاد، فكما أن للحرب نتائج خطيرة على البلاد، فإن الصلح له آثارٌ خطيرة أيضاً، لذلك نرى وانسجاماً مع النص الدستوري بأن على رئيس الجمهورية أن يحصل قبل عقده لأي معاهدة صلح على موافقة مجلس الشعب أيضاً، أسوة بإعلان الحرب والتعبئة العامة.

٢– في المجال الداخلي:

أ– وضع السياسة العامة للدولة بالتشاور مع مجلس الوزراء:

وفقاً للمادة (٩٤) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، يضع رئيس الجمهورية بالتشاور مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة،

ويشرف على تنفيذها. لكن الملاحظ عند دراستنا لنصوص الدستور، وجود تناقض بين هذه المادة والبند الأول من المادة (١٢٧) منه، والتي خولت مجلس الوزراء بالاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها، ويكمن التناقض بين مصطلي التشاور والاشتراك.

حتى أن بعض الفقه قد أشار أيضاً لهذا التناقض ودعا لإزالته، لتوضيح دور كل من رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء في رسم السياسة العامة للدولة[١].

وجانب أخر من الفقه يرى بأن الوزارة عند تشكيلها تتقدم ببيان عن سياستها العامة، وبرامج عملها إلى مجلس الشعب، وثمة تضارباً بين أحكام الدستور في هذا الصدد، لأن رئيس الجمهورية هو الذي يضع السياسة العامة، أما الوزارة فلا تملك سياسة لها، ومهمتها تقتصر على تنفيذ السياسة العامة التي توضع بعد التشاور معها. وبالتالي كيف تكون الوزارة مسؤولة أمام مجلس الشعب عن سياسةٍ يضعها رئيس الجمهورية[٢].

والذي نراه (انسجاماً مع رأي الفقه)، **أن كلمة التشاور** تعني أن رئيس الجمهورية يقوم باستشارة مجلس الوزراء استشارةً غير ملزمة؛ على سبيل الاستئناس فقط، فلا يلتزم رئيس الجمهورية بما يصدر أو ينتج عن مجلس الوزراء من آراءٍ، أو مقترحات، أو معطيات حول موضوعٍ معين، مما يعني أن هذه الصلاحية يمارسها رئيس الجمهورية منفرداً من الناحية العملية.

أما كلمة **الاشتراك** الواردة في المادة (١٢٧) من الدستور فتعني أن مجلس الوزراء يشارك مشاركة حقيقية في وضع السياسة العامة للدولة، أي

---

1 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٨٠٦.

2 – د. كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – ط٨ – عام ١٩٩٧ – مرجع سابق – ص ٥٧٠.

أن ممارسة هذه الصلاحية هي حقٌ للطرفين (رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء)، وبالتالي إن مجلس الوزراء يملك ما يملكه رئيس الجمهورية في ممارسة هذه الصلاحية، دون أن يجور أحدهما على الآخر.

لذلك نقترح ضرورة إزالة هذا التناقض، وتوحيد المصطلحات في نصوص الدستور، فإما أن نضع كلمة الاشتراك، أو كلمة التشاور في كلٍ من المادتين سالفتي الذكر.

ب- تسمية أعضاء مجلس الوزراء وقبول استقالاتهم وإعفائهم من مناصبهم:

يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، وقبول استقالتهم، وإعفاءهم من مناصبهم[1]. وله سلطة مطلقة في ذلك بموجب الدستور، لكن عملياً يراعي رئيس الجمهورية في تعيين رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، الأوضاع السياسية السائدة، وخصوصاً الأحزاب والقوى الممثلة في مجلس الشعب، ولاسيما وأن الوزارة مسؤولة أمام مجلس الشعب. وباعتبار أن رئيس الجمهورية يُعيّن جميع أعضاء الحكومة ، فإن وجود الأخيرة مرتبط ببقائه، لذلك جرى العرف في حالة تجديد ولاية الرئيس القائم لفترة رئاسية جديدة، أن تبقى الوزارة قائمة تمارس أعمالها طالما أنها تحظى بثقة كل من الرئيس والبرلمان، مع العلم أن هذا لا يمنع الرئيس وبمجرد بدء فترة الولاية الدستورية الجديدة من تكليف إحدى الشخصيات العامة من تشكيل حكومةٍ جديدة، أما في حال انتهاء المدة الدستورية للرئيس القائم، ومجيء رئيسٍ جديد للبلاد، فمن المنطقي أن تقدم الحكومة القائمة استقالتها للرئيس، وقيام هذا الأخير بتكليف إحدى الشخصيات العامة في تشكيل وزارةٍ جديدة تقوم بتنفيذ برنامجه السياسي[2].

---

1 – المادة (٩٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه – مرجع سابق – ص ٢٧٨.

كما يصبح مجلس الوزراء لدى انتهاء ولاية رئيس الجمهورية لأي سبب بمثابة حكومة تصريف أعمال، ريثما يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية وتعيينه وزارة جديدة. أي أن مجلس الوزراء يقوم بتصريف أعمال الحكومة خلال الفترة الانتقالية الفاصلة بين شغور منصب رئيس الجمهورية، وانتخاب رئيس جمهورية جديد، وقيام هذا الأخير بتعيين وزارة جديدة، وعلى الرغم من عدم تحديد موعدٍ محدد للفترة الانتقالية فإن هذه المدة يجب أن تكون معقولة، بحيث لا تطول بعد انتخاب الرئيس الجديد، فإذا أراد الأخير الإبقاء على الوزارة السابقة، لابدَّ له من إصدار مرسومٍ جديد بتكليفها[1].

ج- دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وطلب تقارير من الوزراء:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، يحق لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، كما يحق له طلب تقارير من الوزراء[2]، وهذه السلطة هي الوحيدة والفاعلة التي تضع بين يديه الوسائل اللازمة لتقدير الأمور، وإيجاد العلاج لها[3].

فرئيس مجلس الوزراء يصبح لدى انعقاد مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية عضواً عادياً في المجلس، ويُعدُّ حق رئيس الجمهورية بدعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، حلاً وسطاً بين النظام البرلماني التقليدي الذي لا يعطي هذا الحق مطلقاً لرئيس الجمهورية، والنظام البرلماني المتطور الذي أعطى رئيس الجمهورية سلطة ترؤس مجلس الوزراء، كالوضع في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨[4].

---

1 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٨٠٥.

2 – المادة (٩٧) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – د.عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق– ص ١٥٢.

4 – د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه – مرجع سابق – ص ٢٧٩. إن رئيس الجمهورية في ظلِّ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة لعام ١٩٥٨، يترأس اجتماعات مجلس الوزراء، وإن =

د- حق حل مجلس الشعب:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن لرئيس الجمهورية أن يحلّ مجلس الشعب بقرارٍ معلل يصدر عنه، وتجري الانتخابات خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل، ولا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسببٍ واحد"[١]. ويُستفاد من هذا النص الدستوري الآتي:

إن الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ قد أناط حق حل مجلس الشعب برئيس الجمهورية حصرياً، وهذا يدلّ أن الدستور قد أخذ بالحل الرئاسي[٢]. حيث يمارس رئيس الجمهورية هذا الحق بشكلٍ منفرد دون أن يكون مُلزماً بالتشاور مع أحد[٣]، ودون أن يكون للوزارة دورٌ في هذا الحل كما هو متَّبع في النظام البرلماني البريطاني، الذي يُخول رئيس الوزراء بطلب حل البرلمان في حال حصول خلافٍ بين الوزارة والبرلمان، علماً أن هذا الحل لا يشمل مجلس اللوردات، بل مجلس العموم فقط[٤].

ويرى بعض الفقه إن سلطة رئيس الجمهورية في حل مجلس الشعب، تنسجم مع سلطته السياسية المحددة بضمان **السير المنتظم للسلطات**

=رئاسته لها ليست شرفية أو شكلية، بل جدّيه بكل معنى الكلمة، إنها وظيفة قيادة وتوجيه حقيقية لأعمال المجلس، فالرئيس هو الذي يُحدد جدول أعمال المجلس بعد استشارة الأمين العام للحكومة، ويلعب دوراً فعالاً في سير عمل المجلس، و يعطي الكلام، ويقود المناقشات، ويتدخل فيها بفعالية، والذي ينهي الاجتماع، وعملياً لا تظهر في نهاية الاجتماع إلا القرارات التي يكون الرئيس قد أقرها، فلا يجوز للوزير الأول أن ينوب عن الرئيس إلا بشكل استثنائي، وبتفويضٍ صريح، ولجدول أعمالٍ محدد، ولجلسةٍ واحدة، على الرغم إن النيابة عن الرئيس نادرة جداً.

د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد – مرجع سابق – ص١٤٠.

1 – المادة (١٠٧) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – د. أمين أسبر: « تطور النظم السياسية والدستورية في سورية ». بيروت – دار النهار للنشر– عام ١٩٧٩ – ص ٢٠٢.

3 – أ. مصطفى الأسعد – مرجع سابق – ص ٨٢.

4 – راجع الصفحة (٨٨) من هذه الرسالة.

العامة، فعندما يحدث خلافٌ بين مجلس الشعب والحكومة، يُمكن لرئيس الجمهورية إما أن يقيل الحكومة، وإما أن يحلَّ مجلس الشعب، وذلك حسب الموقف السياسي الذي أدى إلى هذا الخلاف[1].

أما الشروط التي قيَّد المشرع بموجبها السلطة التنفيذية ممثلةً برئيس الجمهورية في ممارسة حق الحل هي، أن يكون القرار الذي يقضي بحل المجلس معللاً، بمعنى أن يتضمن الأسباب التي دعت لحل المجلس، وهذه الأسباب تعود في طبيعتها إلى ظروف البلاد السياسية، كالتناقض المستمر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية. كما قد يكون مردّ الأسباب إلى البرلمان نفسه بحكم طبيعة تكوينه، أو عدم قدرته، أو رغبته في منح السلطة التنفيذية أسباب القوة والاستمرار[2]، أو لأن البرلمان نفسه قد لا يُمثل جمهور الناخبين بشكلٍ حقيقي.

إضافةً إلى القيد المتعلق بضرورة أن يكون القرار الصادر بالحل مُعللاً، فإن النص الدستوري قد اشترط شرطين آخرين **الأول**، أن تجري الانتخابات خلال تسعين يوماً من تاريخ الحل، **والثاني**، بأنه لا يجوز حل مجلس الشعب أكثر من مرة لسببٍ واحد .

ويرى بعض الفقه إن الغاية من الشرط **الأول** هو أن لا تبقى الحياة النيابية معطلة لفترة طويلة، وحتى لا تلجأ السلطة التنفيذية إلى حل البرلمان بهدف الإفلات من رقابته، مما ينعكس سلباً على الحقوق والحريات، ويرى أيضاً أن **الشرط الثاني** منطقي وضروري، لمنع التعسف في استعمال حق الحل، وضابطٌ لاحترام القواعد الدستورية، لأن تكرار استعمال هذا الحق، يدّل على الرغبة في التسلط، والسيطرة من جانب السلطة التنفيذية على البرلمان[3].

---

1 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٨٠٨.

2 – د. أمين أسبر – مرجع سابق – ص ٢٠٠.

3 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٩٠٥-٩٠٦.

وتجدر الإشارة إلى أن الدعوة لانتخاب المجلس الجديد خلال التسعين يوماً التي تلي انتهاء مدة مجلس القديم (لأي سببٍ كان)، تكون بموجب مرسومٍ صادر عن رئيس الجمهورية[1]، وفي حال وفاة أحد أعضاء مجلس الشعب، فإن تحديد موعد الانتخابات في الدائرة الشاغرة، نتيجة الوفاة، أو الاستقالة، أو إسقاط العضوية عنه، تكون بالأسلوب ذاته[2]، فإذا شغر مقعد لسبب ما، انتخب له عضو خلال تسعين يوماً من شغوره على أن لا تقل المدة الباقية للمجلس عن ستة أشهر، وتنتهي عضوية العضو الجديد بانتهاء مدة المجلس، ويحدد قانون الانتخاب حالات شغور العضوية[3].

هـ- حق منح الأوسمة:

وفقاً للمادة (١٠٦) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ يحق لرئيس الجمهورية منح الأوسمة، وهذا الحق هو بروتوكول دولي قررته دساتير معظم دول العالم لرؤساء الجمهورية في النُظم الديمقراطية، حيث تُمنح الأوسمة بمرسوم جمهوري لمن قدم خدماتٍ جليلة للوطن من سوريين وأجانب، عسكريين ومدنيين. وأرفع وسام في سورية، هو وشاح أمية الذي

---

1 – ومثال ذلك، المرسوم رقم (١٠٠) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٧، والقاضي في المادة الأولى منه الآتي: يُحدد يوم الأحد المصادف ٢٠٠٧/٤/٢٢(م)، موعداً لانتخاب أعضاء مجلس الشعب للدور التشريعي التاسع ٢٠٠٧.

منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة التاسعة والثمانون/٢٢ – العدد ١١/١٠ – لعام ٢٠٠٧ – ص١.

2 – ومثال ذلك، المرسوم رقم (٣٣١) تاريخ ٢٠٠٧/٨/٥، والقاضي بتحديد يوم الجمعة في ٢٠٠٧/٩/٧، موعداً لإجراء الانتخاب في دائرة مدينة حلب الانتخابية، لإملاء المقعدين اللذين شُغِرا بوفاة عضوي مجلس الشعب المرحومين عبد العزيز الشامي بن محمد، وهلال زين الدين بن أحمد هلال (قطاع آ).

منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة التاسعة والثمانون/٢٣ – العدد ٦/٣٢ – لعام ٢٠٠٧ – ص١.

3 – المادة (٥٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

يمنح لرؤساء الدول، وأرفعها بالنسبة للعسكريين، وسام الفارس العربي، وأضيف وسام بطل الجمهورية لمن أبلوا بلاءً حسناً في حرب تشرين التحريرية عام ١٩٧٣، ووسام الاستحقاق السوري من الدرجة الممتازة، وكلّها أمور تقليدية عائدة لرئيس الجمهورية شخصياً لا ينازعه أحدٌ فيها[١]، ويحق لرئيس الجمهورية التفويض في منحها[٢].

و- تسمية نائب أو أكثر لرئيس الجمهورية:

إن منصب نائب الرئيس هو منصبٌ تألفه النظم الرئاسية، ونظراً لأن السمة الغالبة على الدساتير السورية والتي كانت سائدة قبل الوحدة بين سورية ومصر هي السمة البرلمانية، فمن الطبيعي أن تأتي تلك الدساتير خاليةً من أي إشارة لهذا المنصب، فبدءاً من دستور الوحدة لعام ١٩٥٨[٣]، (ذو الطابع الرئاسي)، بدأ استحداث منصب نائب الرئيس، ومازال حتى يومنا هذا.

ووفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن لرئيس الجمهورية صلاحية تسمية نائبٍ له أو أكثر، وتفويضهم ببعض صلاحياته، وقبول

---

1 – أ. مصطفى الأسعد – مرجع سابق – ص١٣١. ومثال ذلك، أصدر السيد الرئيس بشار الأسد المرسوم رقم (٤٤٣) تاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٧، والقاضي بمنح السيد سمير القنطار(عميد الأسرى العرب) وسام الاستحقاق السوري من الدرجة الممتازة.
منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة التسعون/٢٦– العدد ٢٤/٥٣– لعام ٢٠٠٨– ص ١٨٧٧.

2 – ومثال ذلك، أصدر السيد الرئيس بشار الأسد المرسوم التشريعي رقم (٤٤٩) للعام ٢٠٠٧ والقاضي بمنح الموسيقار سهيل عرفة وسام الاستحقاق السوري من الدرجة الممتازة، حيث قام وزير الثقافة بتقليد الفنان عرفة هذا الوسام نيابةً عن رئيس الجمهورية. انظر الموقع الالكتروني:
www.Sana/ara/htm-65km-

3 – جاء في المادة (٤٦) من دستور الوحدة الصادر بتاريخ ٥/ ٣ / ١٩٥٨ الآتي:" لرئيس الجمهورية أن يُعين نائباً لرئيس الجمهورية أو أكثر ويعفيهم من منصبهم".

استقالتهم، وإعفاؤهم من مناصبهم[1]، حيث يؤدي نواب رئيس الجمهورية أمام رئيس الجمهورية وقبل مباشرتهم عملهم، القسم الوارد في المادة (٧) من الدستور[2].

ز- قيادة الجيش والقوات المسلحة:

بشكلٍ عام، إنه من الطبيعي أن يكون ذلك الشخص (أي رئيس الجمهورية) الذي خولّه الدستور رئاسة السلطة التنفيذية، وممارستها نيابةً عن الشعب ضمن حدود الدستور، والضامن لبقاء الدولة، وحمايتها، وسير سلطاتها بانتظامٍ واطراد، قائداً عاماً للجيش والقوات المسلحة في الدولة.

فهذه الصلاحية من أهم الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية، لأنها تتعلق بأمن ومصير الوطن والمواطن، وبما أننا دولة مواجهة ضد العدو الصهيوني، فإن رئيس الجمهورية يحرص كل الحرص على ضبط زمام المؤسسة العسكرية بيده، لأن القوات المسلحة، ومنظمات الدفاع الأخرى، وبموجب المادة (١١) من الدستور النافذ لعام ١٩٧٣، تكون مسؤولة عن سلامة أرض الوطن، وحماية أهداف الثورة في الوحدة والحرية والاشتراكية.

لذلك إن الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ قد جعل من رئيس الجمهورية القائد الأعلى للجيش، والقوات المسلحة، ويصدر جميع القرارات، والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، وله حق التفويض ببعض هذه السلطات[3].

ويوجد إلى جانب رئيس الجمهورية نائب القائد العام للجيش والقوات المسلحة وهو وزير الدفاع، وهذا الأخير الذي ترد تسميته على هذا الشكل في

---

1 – المادة (٩٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – المادة (٩٦) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – المادة (١٠٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

مرسوم تشكيل الوزارة، يُكَلّف عادةً من قبل رئيس الجمهورية ليمثله في بعض المناسبات، كحضور حفل تخريج طلاب ضباط الكليات، والمدارس العسكرية، أو الاجتماع بكبار قادة الجيش للوقوف على مطالبهم العسكرية، أو حضور إحدى المشاريع العسكرية، أو زيارة ضريح الجندي المجهول لوضع أكاليل الورد بمناسبة عيد الشهداء، أو تفقد الوحدات العسكرية.

ومن جانبنا نؤيد تماماً ما يراه بعض الفقه في ضرورة وجود هذه الصلاحية بيد رئيس الجمهورية، لأننا في عالمٍ قد يتلاقى فيه الأمن والدمار خلال لحظاتٍ معدودة، وهذا من شأنه أن يجعل سلطة إصدار القرار السريع لمواجهة ذلك بيد شخصٍ واحد هو رئيس الجهورية[1].

ح – حق اقتراح تعديل الدستور:

إن الدساتير من صنع البشر، وعلى الرغم مما تتمتع به من احترامٍ بالغ، إلا أن هذا لا يعني أنها صالحة لكل زمانٍ ومكان، فإذا ألزمت جيلاً من الأجيال، فهذا لا يعني أنها ملزمة للأجيال كلّها، فظروف الحياة في تحوّلٍ دائم، لذلك لا بدَّ من جعل هذا الدستور نموذجاً مرناً يمكن تعديله لمواكبة تلك التغيرات، ولكن دون المساس ما لهذا الدستور من قدسيةٍ واحترامٍ متلازمين، لما له من قدرةٍ خلاقة في تنظيم، وتوجيه السلطات العامة التي تقوم بإدارة دفّة الحكم في البلاد.

وهذا ما عبَّر عنه الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، عندما خوَّل رئيس الجمهورية صلاحية اقتراح تعديل الدستور، بحيث يتضمن اقتراح التعديل النصوص المراد تعديلها، والأسباب الموجبة لذلك. حيث يشكل مجلس الشعب فور ورود اقتراح التعديل إليه لجنةٌ خاصة لبحثه، حيث يناقش المجلس اقتراح التعديل، فإذا أقره بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه، اعتُبر التعديل

---

1 – أ. مصطفى الأسعد – مرجع سابق – ص ١٣٠.

نهائي شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية، وإدخاله في صلب الدستور[1].

وبناءً عليه، فإن إجراءات تعديل الدستور تمرُّ بالخطوات الآتية:

– يُقدَم اقتراح تعديل الدستور إلى رئيس مجلس الشعب[2]، وذلك بعد تسجيله في ديوان المجلس، وإدراجه في جدول أعمال أول جلسة تلي تقديمه، حيث يشكل المجلس لجنة خاصة للبحث في اقتراحات التعديل، ثم يحال طلب التعديل هذا إلى هذه اللجنة، على أن يُراعى في اختيار أعضائها الاختصاص[3].

– ثم يتوجب على اللجنة المكلفة بدراسة اقتراح التعديل أن تُقدم تقريرها عنه، خلال مدة أقصاها خمسة عشر يوماً، ولها أن تطلب من المجلس تمديد هذه المدة خمسة أيام أُخر[4]، ثم يناقش المجلس اقتراح التعديل فور ورود تقرير اللجنة إليه، أو بانتهاء المدة المعطاة إليها لدراسته، فإذا أُقِرّ هذا الاقتراح بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه، اعتُبر التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية[5].

– وإذا رفض المجلس اقتراح التعديل، فلا يجوز إعادة عرضه عليه ثانيةً قبل مرور سنة على الأقل من تاريخ تقديمه[6]، مع العلم بأنه إذا انتهت دورة المجلس، ولم يقترن التعديل بنتيجة، تُمدد الدورة بقرارٍ من رئيس المجلس لبحث التعديل فقط[7].

---

1 – المادة (١٤٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – المادة (١٨٦) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

3 – المادة (١٨٧) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

4 – المادة (١٨٩) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

5 – المادة (١٩٠) الفقرة (أ) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

6 – المادة (١٩٠) الفقرة (ب) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

7 – المادة (١٩١) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

ط – إصدار العفو وردّ الاعتبار:

خوّل الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ رئيس الجمهورية الحق في إصدار العفو الخاص، وردّ الاعتبار[١]. وسنبيّن ذلك وفقاً للآتي:

*** – العفو الخاص:**

هو امتيازٌ شخصي يُعطى لرئيس الدولة، لإعفاء المحكوم عليه كلياً أو جزئياً من تنفيذ العقوبة، أو إبدالها بعقوبةٍ أخف، ويكون ذلك بناء على طلب المحكوم عليه، ويكون فردياً أي يتعلق بشخصٍ أو أشخاصٍ محددين بذاتهم[٢]. و يُمنح العفو الخاص من قبل رئيس الدولة بعد استطلاع رأي لجنة العفو بوزارة العدل، ولا يمكن للمحكوم عليه أن يرفض الاستفادة من العفو الخاص[٣]، فهذا العفو شخصي، ويمكن أن يكون بإبدال العقوبة، أو بإسقاط مدة العقوبة، أو التدبير الاحترازي، أو تخفيضها كلياً أو جزئياً، والعفو الخاص لا يشمل العقوبات الفرعية، أو الإضافية، أو التدابير الاحترازية المَقضي بها، بالإضافة إلى العقوبة الأصلية، إلا بموجب نصٍ صريحٍ في المرسوم يمنحه[٤].

ولا ينال العفو الخاص من لم يكن قد حُكم عليه حكماً مبرماً، كما لا يحول وقف التنفيذ، أو وقف الحكم النافذ دون نيل العفو[٥]، ويفقد منحة العفو الخاص كل محكومٍ عليه أقدم ثانيةً على ارتكاب جريمةٍ تُعرضه لعقوبات التكرار[٦].

---

1 – المادة (١٠٥) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٨١٢.

3 – المادة (١٥١) الفقرتين (١ – ٢) من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٤٨) تاريخ ١٩٤٩/٦/٢٢.

4 – المادة (١٥٢) من قانون العقوبات السوري.

5 – المادة (١٥٣) من قانون العقوبات السوري.

6 – المادة (١٥٥) من قانون العقوبات السوري.

والعفو الخاص يمكن أن يكون شرطياً، أو مُناطاً بالتزامٍ أو أكثر من الالتزامات التالية[١]، كأن يقدم المحكوم عليه كفالةً احتياطية. أو أن يخضع للرعاية. أو أن يحصل المدعي الشخصي على تعويضه كلّه، أو بعضه في مدةٍ لا تتجاوز السنتين في الجنحة، أو الستة أشهر في المخالفة[٢]، أو ثلاث سنوات في الجناية[٣].

أما بالنسبة لأصول منح العفو الخاص فإنها تخضع للإجراءات الآتية:

يُرفع طلب العفو الخاص إلى رئيس الدولة مباشرة، أو بواسطة وزير العدل بموجب استدعاءٍ يوقعه المحكوم عليه، أو وكيله، أو أحد أفراد أسرته، ويُعفى هذا الاستدعاء من الطوابع والرسوم[٤].

حيث تنظر في جميع طلبات العفو الخاص، لجنة مؤلفة من خمسة قضاة من المرتبة الأولى أحدهم الرئيس، يعينون جميعهم بمرسوم[٥]، ويمكن للجنة أن تنعقد من الرئيس وعضوين من أعضائها للنظر في طلبات العفو عن الأحكام الصادرة في دعاوى الجنحة[٦].

فعند صدور حكم الإعدام يحيل وزير العدل أوراق الدعوى حالاً على لجنة العفو، مرفقةً بتقرير النائب العام لدى المحكمة التي أصدرت الحكم فيها، فتنظر فيها، وتبدي رأيها في اقتضاء إنفاذ عقوبة الإعدام، أو إبدالها بغيرها، وذلك خلال خمسة أيام على الأكثر[٧].

---

1 – المادة (١٥١) الفقرة (٣) من قانون العقوبات السوري.

2 – المادة (١٦٩) من قانون العقوبات السوري.

3 – المادة (١٥١) الفقرة (٤) من قانون العقوبات السوري.

4 – المادة (٤٦٠) من قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بتاريخ ١٩٥٠/٣/١٣.

5 – المادة (٤٥٩) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

6 – المادة (٤٦٥) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

7 – المادة (٤٦١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

ثم يضع رئيس اللجنة أو من ينيبه عنه من أعضائها تقريراً موجزاً عن وقائع القضية، والأدلة المسند الحكم إليها، وعن أسباب طلب العفو أو الأسباب الموجبة لإنفاذ عقوبة الإعدام، أو لإبدالها بغيرها[1]. ثم تنظر اللجنة (بعد سماع بيان مقررها وإطلاعها على الأوراق) في التهمة والأدلة التي قامت عليها، وفي أسباب طلب العفو، أو مقتضيات إنفاذ عقوبة الإعدام، أو إبدالها بغيرها. وتبدي رأيها سراً، بالإجماع أو بالأغلبية في قبول طلب العفو أو ردّه، وفي وجوب إنفاذ عقوبة الإعدام، أو إبدالها بغيرها، وذلك بموجب تقريرٍ ترفعه إلى وزير العدل[2]. والذي بدوره يرفعه إلى رئيس الجمهورية.

فإذا استجاب رئيس الدولة لطلب العفو أصدر مرسوماً في هذا الشأن[3]. وإذا ردّ رئيس الدولة طلب العفو بعد أن تكون اللجنة قد نظرت فيه، فلا يمكن للمحكوم عليه بالأشغال الشاقة المؤبدة، أو لمدة عشر سنوات فأكثر، أن يُجدد طلب العفو قبل انقضاء ثلاث سنوات في الحالة الأولى، وسنتين في الحالة الثانية على إبلاغه قرار الرد[4].

ولا يجوز للمحكوم عليه التماس العفو ثانية، إذا قضى الحكم بالغرامة أو الحبس سنة فما دون، ولا يحول دون استعمال رئيس الدولة حقه في الأمر بعرض طلب العفو[5]. أما في الأحوال الأخرى فيسوغ للمحكوم عليه تجديد طلب العفو بعد انقضاء سنة[6].

*** – ردُّ الاعتبار:**

إن تنفيذ العقوبة بالمحكوم عليه، يستتبع بعد الإفراج عنه عدداً من النتائج الهامة، كذلك فإن العفو الخاص، والتقادم، يحولان دون تنفيذ العقوبة الرئيسية فقط، ولكنهما يُبقيان الجريمة والحكم على حالهما. وهذا معناه بقاء

---

1 – المادة (٤٦٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.
2 – المادة (٤٦٤) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.
3 – المادة (٤٦٨) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.
4 – المادة (٤٦٧) الفقرة (١) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.
5 – المادة (٤٦٧)الفقرة (٢) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.
6 – المادة (٤٦٧) الفقرة (٣) من قانون أصول المحاكمات الجزائية.

المعفو عنه، وكذلك الذي سقطت عقوبته بالتقادم، محروماً من الحقوق المدنية، والسياسية الفرعية، والإضافية، التي حرمه منها القانون[١].

فالحرمان من الحقوق المدنية والسياسية يكون مؤبداً أحياناً، وهذا من شأنه أن يغلق في وجه المحكوم عليه أبواب إصلاح نفسه، لأنه لن يجدَ أية فائدة، لذلك أوجد القانون موضوع إعادة الاعتبار[٢].

لقد ميَّز قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٤٨) تاريخ ١٩٤٩/٦/٢٢ بين نوعين لردّ الاعتبار:[٣]

الأول: ردُّ الاعتبار القضائي: والمقصود به ردُّ اعتبار كل محكوم عليه بعقوبة جنائية، أو جنحية بقرار قضائي، وذلك بعد أن يستوفي المحكوم عليه الشرائط التي حددها قانون العقوبات[٤].

الثاني: ردُّ الاعتبار القانوني (الحكمي): هو ردُّ اعتبار كل محكوم عليه بعقوبة جنحية مانعة، أو مقيدة للحرية بصورة حكمية، وهذا النوع تحيط به أيضاً ضوابط يجب مراعاتها ليُصار إلى منحه[٥].

ي- تسمية أعضاء المحكمة الدستورية العليا:

تتألف المحكمة الدستورية العليا من خمسة أعضاء، يكون أحدهم رئيساً، ويتم تسميتهم من قبل رئيس الجمهورية بمرسومٍ صادرٍ عنه[٦].

---

1 - كانت إعادة الاعتبار جزءً من العفو الخاص، ثم انفصلت عنه، وصار لها كيان خاص بها، وأصبح موضوع العفو الخاص العقوبة الرئيسية، وموضوع إعادة الاعتبار العقوبات الفرعية والإضافية، مدنية كانت أم سياسية.

د. عبد الوهاب حومد: « المفصل في الشرح - قانون العقوبات- القسم العام ». بلا دار نشر- عام ١٩٦٠- ص ١٠٦٨.

2 - د. عبد الوهاب حومد - مرجع سابق - ص ١٠٦٨.

3 - د. عبد الوهاب حومد - مرجع سابق - ص ١٠٧٠ وما بعدها.

4 - للتفاصيل راجع المادة (١٥٨) من قانون العقوبات السوري.

5 - للتفاصيل راجع المادة (١٥٩) من قانون العقوبات السوري.

6 - المادة (١٣٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣. ومثال ذلك، المرسوم رقم (٤٨٣) تاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٥، والقاضي بتسمية السادة أحمد عبدالله العبدالله، ومصطفى عبد الحميد الحزوري، وبدر كامل موسى المعلم، أعضاء في المحكمة الدستورية العليا بدءً من تاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٥. =

إن مدة العضوية في المحكمة الدستورية العليا هي أربع سنوات قابلة للتجديد[١]، حيث يُقسم رئيس المحكمة الدستورية العليا وأعضاؤها، أمام رئيس الجمهورية، وبحضور رئيس مجلس الشعب قبل توليهم عملهم القسم الآتي: "**أقسم بالله العظيم أن أحترم دستور البلاد، وقوانينها، وأقوم بواجبي بتجردٍ وأمانة**"[٢].

وتمارس المحكمة الدستورية العليا الاختصاصات الآتية:

– التحقيق في الطعون الخاصة بصحة انتخاب أعضاء مجلس الشعب، ثم تحيل المحكمة الدستورية العليا تقريراً بنتيجة تحقيقاتها إلى مجلس الشعب[٣]. الذي يفصل في حالة الطعن بصحة عضوية أعضائه في ضوء تحقيقات المحكمة الدستورية العليا، وذلك خلال شهرٍ واحد، يبدأ من تاريخ تبلّغ مجلس الشعب لتقرير المحكمة الدستورية العليا، مع العلم إن عضوية العضو في مجلس الشعب لا تُبطل إلا إذا قرّر المجلس ذلك بأكثرية أعضائه[٤].

– **النظر في دستورية القوانين:** فإذا اعترض رئيس الجمهورية، أو ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره، فهنا يوقف إصدار هذا القانون إلى أن تبت المحكمة في هذا الاعتراض، وذلك خلال خمسة عشر يوماً، تبدأ من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، أما إذا كان للقانون صفة الاستعجال، فهنا يتوجب على المحكمة الدستورية العليا أن تَبُت فيه خلال سبعة أيام[٥].

=منشور في الجريد الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة التاسعة والثمانون/٥ – العدد ٢٤/٣ – لعام ٢٠٠٧– ص١٢٤.

1 – المادة (١٤١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – المادة (١٤٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – المادة (١٤٤) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 – المادة (٦٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

5 – المادة (١٤٥) الفقرة (١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

- **النظر في دستورية المراسيم التشريعية:** فإذا اعترض ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسومٍ تشريعي وذلك خلال خمسة عشر يوماً، تبدأ من بدء انعقاد دورة مجلس الشعب، فهنا يتوجب على المحكمة الدستورية العليا أن تبتَّ في هذا الاعتراض، وذلك خلال خمسة عشر يوماً تبدأ من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها[١].

- إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين، ودستورية المراسيم التشريعية، وقانونية مشروعات المراسيم، وذلك بناءً على طلب من رئيس الجمهورية[٢].

- **محاكمة رئيس الجمهورية:** إن رئيس الجمهورية لا يكون مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها عند مباشرته لمهامه، إلا في حالة الخيانة العظمى، حيث يكون طلب اتهامه بناءً على اقتراح من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، وقرارٍ من مجلس الشعب بتصويتٍ علني على ذلك، وبأغلبية ثلثي أعضاء مجلس الشعب، ولكن بجلسة خاصة سرية، فضلاً على أن محاكمة رئيس الجمهورية لا تجرِ إلا أمام المحكمة الدستورية العليا[٣].

ك - رئاسة مجلس القضاء الأعلى:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن السلطة القضائية تتمتع بالاستقلال، ويضمن رئيس الجمهورية هذا الاستقلال، يعاونه في ذلك مجلس القضاء الأعلى[٤]. حيث يترأس رئيس الجمهورية مجلس القضاء الأعلى، ويُبيّن القانون طريقة تشكيله، واختصاصاته، وقواعد سير العمل فيه[٥].

---

1 - المادة (١٤٥) الفقرة (٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 - المادة (١٤٧) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 - المادة (٩١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 - المادة (١٣١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

5 - المادة (١٣٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

ويُؤلف مجلس القضاء الأعلى على الوجه الآتي[1]:

- رئيس الجمهورية ينوب عنه وزير العدل. رئيساً
- رئيس محكمة النقض. عضواً
- النائبان الأقدمان لرئيس محكمة النقض. عضواً
- معاون الوزير لوزارة العدل. عضواً
- النائب العام. عضواً
- رئيس إدارة التفتيش القضائي. عضواً

وفي حال تغيّب معاون الوزير، أو رئيس التفتيش، يُكمل النصاب مدير إدارة التشريع، وفي حالة غياب أحد الأعضاء الآخرين، يُكمل النصاب أقدم المستشارين في محكمة النقض[2]، مع العلم بأن المجلس يعقد جلساته بصورةٍ سرية، ويُصدر قراراته بالأغلبية[3]، ويمارس أيضاً عدداً من الاختصاصات[4].

ويرى بعض الفقه إن تنظيم الدستور للعلاقة بين رئيس الجمهورية والسلطة القضائية، يشابه إلى حدٍ كبير ما ورد في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، حيث نصت المادة (٦٤) من الدستور الفرنسي، على أن رئيس الجمهورية ضامنٌ لاستقلال الهيئة القضائية، يعاونه المجلس الأعلى للقضاء، فرئيس الجمهورية الفرنسية، يعيّن كل أعضاء مجلس القضاء الأعلى التسعة، وله رئاسة هذا المجلس، وحق التعيين مقيد بالتوقيع الوزاري المجاور[5].

---

1 – المادة (٦٥) من قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٩٨) تاريخ ١٩٦١/١١/١٥.

2 – المادة (٦٥) من قانون السلطة القضائية.

3 – المادة (٦٦) الفقرة الأولى من قانون السلطة القضائية.

4– حددت المادة (٦٧) الفقرة (٢) من قانون السلطة القضائية الاختصاصات التي يمارسها مجلس القضاء الأعلى وهي الآتي:١– إعطاء القرار بتعيين القضاة، وترفيعهم، وتأديبهم، وعزلهم بناءً على اقتراح وزير العدل، أو رئيس مجلس القضاء الأعلى، أو ثلاثة من أعضائه.٢– إحالة القضاة على التقاعد، أو الاستيداع، وقبول استقالتهم، وكل ما يتعلق بمهمتهم، والإشراف على استقلال القضاء، واقتراح مشروعات القوانين المتعلقة بالقضاء، وبحصانة القضاة، وأصول تعيينهم وترفيعهم، ونقلهم، وتأديبهم، وعزلهم، وتحديد أقدميتهم، ومنح القضاة الإجازات التي تزيد مدتها عن الشهر.

5 – د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد – مرجع سابق – ص ١٤٦.

ل – رئاسة الجبهة الوطنية التقدمية:

هيّأت الحركة التصحيحية مناخاً إيجابياً وجواً من الثقة داخل الحزب والمجتمع، وفي علاقة الحزب بالجماهير، والقوى الوطنية التقدمية، مما أتاح الفرصة لهذه القوى أن تدخل في حوارٍ فيما بينها، استناداً إلى بيان القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، والصادر بتاريخ ١٩٧٠/١١/١٦، حيث التزمت القيادة من خلاله بالعمل من أجل إقامة الجبهة الوطنية التقدمية، وتعزيز الوحدة الوطنية للشعب من أجل تحقيق أهدافه[١].

وبتاريخ ١٩٧٢/٣/٧ وقَّع ممثلو القوى الوطنية التقدمية في سورية ميثاق الجبهة، تعبيراً عن الوعي النضالي الذي وصلت إليه التنظيمات، واستجابةً لضرورات نضالية مُلحّة، تقتضي توحيد فصائل المنظمات الطليعية التقدمية التي تعمل على ساحة النضال السياسي[٢]، وبذلك أصبحت الجبهة نسيجاً أساسياً لبنية المجتمع السوري، وأحد المبادئ السياسية التي نصَّ عليها الدستور النافذ لعام ١٩٧٣ في مواده.

حيث نصَّت المادة (٨) من هذا الدستور على الآتي: " حزب البعث العربي الاشتراكي، هو الحزب القائد في المجتمع والدولة، ويقود جبهةً وطنية تقدمية، تعمل على توحيد طاقات جماهير الشعب، ووضعها في خدمة أهداف الأمة العربية"[٣].

---

1 – د. رياض سليمان عوّاد: « حافظ الأسد وتحرير الجبهة الوطنية التقدمية في سورية ». دمشق– دار المجد – عام ١٩٩٢ – ص ٥.

2 – تتألف الجهة الوطنية التقدمية في سورية من ستة قوى أو أحزاب، وهي: حزب البعث العربي الاشتراكي، والحزب الشيوعي السوري، وحزب الاتحاد الاشتراكي العربي، وحزب الوحدويين الاشتراكيين، والحزب الوحدوي الاشتراكي الديمقراطي، وحزب الاشتراكيين العرب.

د. رياض سليمان عوّاد – مرجع سابق – ص ٥.

3 – من أقوال القائد الخالد **حافظ الأسد** رحمه الله في الكلمة التي ألقاها في أول اجتماعٍ لمجلس الشعب المُنتخب بتاريخ ١٩٧٣/٦/٩ في الجبهة الوطنية التقدمية: " إن الصيغة الحالية للجبهة هي حصيلة جهود بُذلت في إطار رؤية واضحة لمصلحة الوطن. وقد جاءت متلائمة مع مقتضيات المرحلة الراهنة التي يمرّ فيها القطر، وعندما يحين الوقت لتطوير هذه الصيغة، سيكون التطوير=

وبناءً على ذلك، إن رئيس الجمهورية، هو الأمين العام لحزب البعث العربي الاشتراكي، والأخير هو القائد للمجتمع والدولة، وللجبهة الوطنية التقدمية. وبما أن رئيس الجمهورية استناداً للمادة (٩٢) من الدستور، يمارس السلطة التنفيذية نيابةً عن الشعب، فإن هذا يستتبع دستورياً أن يكون رئيس الجمهورية؛ رئيساً للجبهة الوطنية التقدمية.

وما أكّد ذلك، هي المادة (٩) من ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية، والتي أناطت برئيس الجمهورية العربية السورية، الأمين العام لحزب البعث العربي الاشتراكي، رئاسة الجبهة. حيث يمارس رئيس الجبهة الصلاحيات الآتية[١]:

- يرأس الاجتماعات الدورية والاستثنائية للقيادة المركزية للجبهة، ويدعو لجلساتها، ويُدير اجتماعاتها[٢]، ويضع جدول أعمال الجلسات.
- يُشرف على تنفيذ قرارات القيادة المركزية، ونشاطات قيادة الفروع، والمكاتب، واللجان.
- هو الناطق الرسمي باسم الجبهة، والموقع لقراراتها، وبياناتها.
- يشرف على تطبيق أحكام الميثاق، والنظام الأساسي، وهو المرجع في تفسير النصوص عندما يقع إشكال، أو اختلاف في التفسير بين أطراف الجبهة.

=منسجماً مع مقتضيات المرحلة المقبلة، وفي إطار نفس الرؤية الواضحة لمصلحة الوطن والشعب، وبما يوفر للجبهة شمولاً أوسع، وقدرةً أوفر على استيعاب جماهير الشعب، وتطوير نضالها".

أ. يوسف مريّش: « الجبهة الوطنية التقدمية والتعددية السياسية في القطر العربي السوري ». دمشق – دار النعمة – ط١ – عام ١٩٩٣– ص ١٩.

1 – المادة (١٣) من ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٣/٧.

2 – مثال ذلك، برعاية السيد الرئيس بشار الأسد، يفتتح اليوم (٢٠٠٩/١٢/٨) الاجتماع الدوري التاسع لقيادات فروع الجبهة الوطنية التقدمية، والقيادات السياسية لأحزاب الجبهة...، المصدر: صحيفة تشرين السورية – العدد رقم (١٠٦٦٧) الصادر بتاريخ ٨/ ٢٠٠٩/١٢ – ص١. تحت عنوان " برعاية الرئيس الأسد ... الاجتماع الدوري لقيادات فروع الجبهة اليوم".

– توقيع أوامر الصرف، والنفقات، في الحدود التي تقررها القيادة المركزية.
– يحتفظ بسجل وقائع جلسات القيادة المركزية ووثائقها.

كما يحقُّ لرئيس الجبهة (رئيس الجمهورية) أن يُنيب عنه أحد أعضاء القيادة المركزية للقيام بمهماته، أو ببعضٍ منها، وذلك بقرارٍ صادرٍ عنه[١]. كما يُسمّي أمناء سرّ الجبهة، ويُحدد مهماتهم بقرارٍ صادر عنه[٢]. ويحق له دعوة القيادة المركزية للجبهة لجلساتٍ استثنائية[٣]. ويفتتح رئيس الجبهة الجلسة بعرض جدول الأعمال المقرر[٤].

م – حق إحالة الوزير إلى المحاكمة:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن لرئيس الجمهورية الحق في إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم، أثناء توليه مهامه، أو بسببها، وفقاً لأحكام الدستور والقانون[٥].

حيث يُوقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام، إلى أن تبُتَّ المحكمة في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته، أو إقالته، من محاكمته، وتكون المحاكمة وإجراءاتها على الوجه المبين في القانون[٦].

فالدستور السوري النافذ قد أعطى رئيس الجمهورية الحق في إحالة الوزير إلى المحكمة، إذا اقترف أثناء قيامه بمهامه أو بسببها، إحدى الجرائم المُعاقب عليها القانون، أما القانون الذي ينظم محاكمة الوزراء فهو القانون رقم (٧٩) لعام ١٩٥٨، وذلك لعدم وجود تشريع لاحق يعدّله، وهذا ما أكدته المادة (١٥٣) من الدستور النافذ، والتي نصَّت على أن تبقى التشريعات

---

1 – المادة (١٤) من ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٣/٧.
2 – المادة (١٥) من ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٣/٧.
3 – المادة (١٨) من ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٣/٧.
4 – المادة (٢١) من ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٣/٧.
5 – المادة (١٢٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.
6 – المادة (١٢٤) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

النافذة والصادرة قبل إعلان هذا الدستور سارية المفعول إلى أن تُعدّل بما يوافق أحكامه[1].

ثانياً– صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة التشريعية:

ينهض رئيس الجمهورية وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ بعددٍ من الصلاحيات ذات الصبغة التشريعية، يمارسها الرئيس سواءٌ في الظروف العادية، أو الاستثنائية. نوردها وفقاً للآتي:

١– في الظروف العادية:

أ– اقتراح مشروعات القوانين:

وهي المرحلة الأولى التي يبدأ فيها هذا التشريع يأخذ طريقه إلى الظهور والوجود، وهذه المرحلة تتم منذ إعداد المشروع الأولي للتشريع، وتقديمه إلى مجلس الشعب لمناقشته، والتصويت عليه[2].

ووفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن لرئيس الجمهورية أن يُعدَّ مشاريع للقوانين، ويحيلها إلى مجلس الشعب للنظر في إقرارها[3].

فإذا رفض مجلس الشعب مشروع قانون، فلا يُعاد عرضه عليه قبل انقضاء ستة أشهر على رفضه، أما إذا أقرَّ مجلس الشعب قانوناً، يُبلّغ إلى رئيس الجمهورية لإصداره[4].

وتجدر الإشارة إلى أن لرئيس الجمهورية في أي وقت أن يطلب من مجلس الشعب بكتابٍ معلل، استرداد مشروع القانون المقدم منه، أو تأجيله

---

1 – تجدر الإشارة أنه سنتطرق بشيء من التفصيل للمسؤولية الجنائية للوزراء لاحقاً.

2– إن حق اقتراح التشريعات يعود إلى رئيس الجمهورية بصفته ممثلاً للسلطة التنفيذية من جهة، وإلى كل عضو من أعضاء مجلس الشعب من جهة ثانية، حيث يسمى الاقتراح الصادر عن رئيس الجمهورية في هذا الشأن مشروع قانون، أما الاقتراح الصادر عن أحد الأعضاء فيسمى اقتراحاً بقانون.

د. هشام القاسم: « المدخل إلى علم القانون ». منشورات جامعة دمشق – ط٧– عام ٢٠٠٦– ص١٢٥.

3 – المادة (١١٠) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 – المادة (١١٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

مدةً معينة، كما يحق له أن يطلب تأجيل المناقشة في أي اقتراح بقانون مدةً معينة[1].

ب- الاعتراض على القوانين:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ يحق لرئيس الجمهورية الاعتراض على القوانين، بقرارٍ معلل خلال شهر من تاريخ ورودها إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أقرها المجلس ثانيةً بأكثرية ثلثي أعضائه، أصدرها رئيس الجمهورية[2].

وهكذا فإن رئيس الجمهورية لا يملك فقط الحق في الموافقة على مشروعات القوانين التي يقرّها مجلس الشعب، بل يملك أيضاً حق الاعتراض على تلك القوانين، لاسيما وأن رئيس الجمهورية هو رئيس السلطة التنفيذية، والساهر على احترام الدستور، والضامن للسير المنتظم للسلطات العامة في الدولة، فإنه من حقه الاعتراض على قانونٍ قد لا ينسجم و المصلحة العامة لبلاده.

إلا أن حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين لم يأتِ مطلقاً، بل جاء مقيداً بشروطٍ معينة حددها الدستور، وهي أن يُصدر رئيس الجمهورية قراراً معللاً بهذا الاعتراض خلال شهرٍ واحد من تاريخ ورود مشروع القانون إلى رئاسة الجمهورية، فإذا أصرَّ مجلس الشعب على مشروع القانون المُعتَرض عليه من قبل رئيس الجمهورية، وذلك من خلال إقرار مجلس الشعب لهذا المشروع بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتُبر القانون نهائياً ويتوجب على رئيس الجمهورية إصدار القانون[3].

---

1 – المادة (١٠٨) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

2 – المادة (٩٨) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – تنص المادة (١١١) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري على الآتي: إذا اعترض رئيس الجمهورية على قانون أقره المجلس تنفيذاً لأحكام المادة (٩٨) من الدستور، يُدرج قرار الاعتراض فور وروده في جدول أعمال أول جلسة، ويُحال إلى اللجنة المختصة، ولجنة الشؤون الدستورية والتشريعية مجتمعين لبحثه، وعلى اللجنتين أن تقدما تقريرهما حول الموضوع خلال=

إذاً، إن رئيس الجمهورية لا يستطيع تعطيل التشريعات التي تُرسل إليه لإصدارها، بل يحدد له الدستور عادةً مهلة يتوجب عليه خلالها إصدار التشريع، أو إعادته إلى مجلس الشعب، ليعيد فيه النظر من جديد. وحين يُصرّ المجلس على التشريع، ويقره ثانية بأغلبيةٍ معينة (وهي أغلبية ثلثي أعضائه)، فإن من واجب رئيس الجمهورية إصداره[1].

وما يجدر ملاحظته أن اعتراض رئيس الجمهورية على التشريعات ليس اعتراضاً **مطلقاً** من شأنه إعدام شهادة ميلاد هذا التشريع، بل هو اعتراضٌ توقيفي **مؤقت** من شأنه إيقاف هذا التشريع لفترةٍ مؤقتة لحين إقراره من قبل ثلثي أعضاء مجلس الشعب.

ج- إصدار القوانين ونشرها:

وفقاً للدستور السوري الحالي لعام ١٩٧٣ يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي يقرها مجلس الشعب..." [2].

فإصدار القوانين: هو العمل الذي يتم به إثبات وجود التشريع بصورةٍ رسمية. أو هو كما يقول بعض الفقهاء، إنه بمثابة شهادة الميلاد التي تُعطى للتشريع من قبل رئيس السلطة التنفيذية، وهو في بلادنا رئيس الجمهورية، والتي تؤكد وجود هذا التشريع وصدوره عن السلطة التشريعية المختصة من جهة، كما تتضمن أمر السلطة التنفيذية باحترامه، وتطبيق أحكامه من جهةٍ ثانية[3].

=أسبوع على الأكثر، ويجب أن يكون التقرير معللاً، وموضحاً رأي اللجنة، ورأي المؤيدين والمخالفين، ثم يأمر الرئيس بطبع التقرير، ويوزع على السادة الأعضاء، ويُدرج في جدول أعمال أول جلسة تعقب بعد انقضاء ثلاثة أيام على توزيعه. وتجري المداولة العامة في التقرير، ثم يجري التصويت، ويجب للإصرار على القانون المُعترض عليه، موافقة ثلثي أعضاء المجلس. ويبلّغ رئيس المجلس النتيجة إلى رئيس الجمهورية.

1 – د. هشام القاسم – مرجع سابق – ص ١٢٧.

2 – المادة (٩٨) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – د. هشام القاسم – مرجع سابق – ص ١٢٦. ومثال ذلك، القانون رقم (٣٨) تاريخ ٢٠٠٧/١٢/٢٦، والقاضي بتصديق اتفاقية إنشاء صندوق التضامن الإسلامي للتنمية الذي تمَّ إعلان انطلاقته بتاريخ ٢٠٠٧/٥/٢٩ بمدينة داكار(السنغال). =

إن إصدار التشريع من قبل رئيس الجمهورية له فائدةٌ تتمثل في تمكين الرئيس من إصدار أمره إلى السلطة التنفيذية التي يُعتبر رئيساً لها، بأن تُطبّق التشريع الذي أقرته السلطة التشريعية، وأن تُنفذ أحكامه، وبذلك تكون السلطة التنفيذية قد تلقَّت أوامرها من رئيسها مباشرةً، وليس من قبل السلطة التشريعية، مما ينسجم إلى حدٍ كبير مع مبدأ الفصل بين السلطات، وبصورةٍ خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية[1].

والملاحظ أن القوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية يتم اختتامها عادة بعبارة" وينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية". فالإصدار يُقصد به أن رئيس الجمهورية قد صدّق، أو وافق على القانون، أما النشر، فالمقصود به من وجهة نظر بعض الفقه:

"بأنه عبارةٌ عن عملية مادية لاحقة على الإصدار، ويُقصد بها إخطار الجمهور بنفاذ القانون في تاريخٍ معين، أي إبلاغ القانون إلى الكافة وإعلامهم به، حيث يُفترض علم الكافة بالتشريع بعد النشر، فلا يصح بعد ذلك لأي فردٍ الادعاء بعدم معرفة القانون، ولا يُقبل من أحدٍ الاعتذار بجهله به، إذ لا تكليف إلا بمعلوم، والتشريع لا يكون معلوماً للمكلفين به إلا بإشهاره بينهم وإذاعته فيهم، والوسيلة القانونية الوحيدة المعتمدة اليوم لإشهار التشريع وإذاعته، هي نشر نصوصه في الجريدة الرسمية للدولة، ومن ثم فلا ينفذ القانون قبل نشره في الجريدة الرسمية"[2].

=منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة التسعون/١٤ – العدد ٢٣/٤ – لعام ٢٠٠٨ – ص٢٠٧.

1 – د. هشام القاسم – مرجع سابق – ص ١٢٦.

2 – د. محسن خليل – مرجع سابق – ص١٩١. وتجدر الإشارة أنه لا تُغني عن النشر في الجريدة الرسمية أية وسيلة أخرى من وسائل الإعلام، كالنشر في الصحف العادية، أو الإذاعة في الراديو، أو التلفزيون، أو غيرها، وذلك لإتاحة فرصة أكبر للناس للعلم بالتشريع. كما أن العلم الشخصي بالتشريع لا يُغني عن النشر في الجريدة الرسمية، فإذا كان التشريع لم يُنشر بعد، فإنه لا يُطبّق حتى على الأشخاص الذين يعلمون علماً أكيداً بوجوده. د. هشام القاسم – مرجع سابق– ص١٢٧–١٢٨.

وتجدر الإشارة، أنه بعد نشر التشريع، ومرور الفترة المحددة لنفاذه، أي بعد أن يصبح بإمكان الناس العلم به، والإطلاع عليه، يكون واجب التطبيق عليهم، ولو لم يعلموا بالفعل بوجوده، فليس المهم العلم بالتشريع فعلاً، وإنما إتاحة الفرصة للعلم به، ولولا ذلك لما أمكن تطبيق أي تشريع تطبيقاً صحيحاً، ولكان بإمكان الكثيرين من الناس مخالفة التشريع، ثم التهرب من توقيع الجزاء عليهم بادعائهم جهلهم إياه، ومن هنا جاءت القاعدة التي تقضي بأن:" الجهل بالقانون لا يُعتبر عذراً" [1].

د- دعوة مجلس الشعب لأول مرة في الدور التشريعي الجديد:

خوَّل الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ رئيس الجمهورية الحق في دعوة مجلس الشعب للاجتماع بمرسومٍ يصدر عنه وذلك خلال خمسة عشر يوماً، تبدأ من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات البرلمانية، ويجتمع حكماً في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته، حيث ينتخب المجلس في اجتماعه الأول، رئيس المجلس، وأعضاء مكتب المجلس[2].

وهنا نلاحظ أن المشرع لم يجعل اجتماع مجلس الشعب لأول مرة متوقفاً على صدور مرسومٍ بذلك من قبل رئيس الجمهورية، بل إن المجلس يجتمع وكما هو واضح من النص الدستوري بشكلٍ حتمي في اليوم السادس عشر من تاريخ إعلان نتائج الانتخابات البرلمانية، وذلك في حال لم يدعُ رئيس الجمهورية المجلس للاجتماع خلال خمسة عشر يوماً التالية لإعلان النتائج. وفي هذا حق، وذلك حتى لا تتراخى السلطة التنفيذية في توجيه الدعوة للمجلس، وحرصاً على سلامة الحياة الدستورية في البلاد.

وهذه الدعوة توجه من رئيس الجمهورية مرةً واحدة كل أربع سنوات ميلادية، لأن الولاية الدستورية لأعضاء مجلس الشعب مدتها أربع سنوات،

---

1 – د. هشام القاسم – مرجع سابق – ص ١٢٨.

2 – المادة (٦٠) من الدستور السوري النافذ ١٩٧٣ والمادة (٣) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

فهي تبدأ من تاريخ أول اجتماع للمجلس، ولا يجوز للأخير تمديد هذه المدة إلا في حالة الحرب، بقانون[١]. حيث تجري الانتخابات البرلمانية خلال الأيام التسعين يوماً التالية لتاريخ انتهاء مدة مجلس الشعب[٢]، والقانون النافذ هو الذي يُحدّد الدوائر الانتخابية، إضافةً إلى عدد أعضاء مجلس الشعب، بشرط أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين[٣].

وبعد الانتهاء من جميع مراحل العملية الانتخابية، يُعلن وزير الداخلية أسماء الفائزين لعضوية مجلس الشعب[٤]، ويصدر مرسوم من رئيس الجمهورية بتسمية الفائزين لهذه العضوية، إضافة إلى مرسوم دعوة المجلس للانعقاد لأول مرة، ويُتلى كلا المرسومين في أول اجتماعٍ له، ثم يؤدي رئيس المجلس (بعد انتخابه) اليمين الدستورية، ويدعو أعضاء المجلس لأدائها أيضاً دون أن يكون للعضو الحق في الاشتراك في أعمال المجلس قبل أدائها[٥]. مع العلم وفي أغلب الأحيان يحضر رئيس الجمهورية الجلسة الأولى لإلقاء التحية على أعضاء المجلس، ولتهنئتهم بالثقة التي مُنحت لهم من قبل الشعب[٦].

---

1 – المادة (٥١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – المادة (٥٨) الفقرة (١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – المادة (٥٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 – المادة (٤٦) من قانون الانتخابات البرلمانية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٢٦) تاريخ ١٩٧٣/٤/١٤.

5 – المادة (٤) الفقرتين (ب – ج) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

6 – ومثال ذلك، الكلمة التي ألقاها السيد الرئيس بشار الأسد في الجلسة الأولى لمجلس الشعب بتاريخ ٢٠٠٧/٥/١٠ في الدور التشريعي التاسع، حيث وجّه التحية إلى أعضاء مجلس الشعب، وبارك لهم بالثقة التي منحتهم إياها جماهير شعبنا، حيث أكدّ الرئيس الأسد أن مجلس الشعب هو المؤسسة التشريعية العريقة التي كانت على مدى التاريخ لوطننا، ومدرسةً رائدة في النضال الوطني...). لمزيد من التفاصيل أنظر الموقع الالكتروني:
www.sana.sy/section.htm&req=shownews&topicid=55&newland=ara-

وفي معرض حديثنا عن دعوة المجلس للمرة الأولى في الدور التشريعي الجديد، تجدر الإشارة إلى **الدورات العادية** التي يعقدها مجلس الشعب خلال السنة، حيث أشارت المادة (٦١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ لذلك بقولها: " يدعى المجلس لثلاث دورات عادية في السنة...ويحدد النظام الداخلي للمجلس مواعيد الدورات ومددها ...".

وإذا نظرنا إلى المادة (٢) الفقرة (أ) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، نجد أنها قد حَددت مواعيد، ومدد هذه الدورات العادية خلال السنة الواحدة، على الشكل الآتي:

- **الدورة الأولى:** تبدأ من أول ثلاثاء من شهر تشرين الأول، وحتى نهاية شهر كانون الأول.
- **الدورة الثانية:** من منتصف شهر شباط، وحتى نهاية شهر آذار.
- **الدورة الثالثة:** من منتصف شهر أيار، وحتى نهاية شهر حزيران.

وهذا يعني أن مدة الدورة الأولى حوالي ثلاثة أشهر، أما الدورة الثانية فمدتها شهر ونصف، والثالثة أيضاً شهر ونصف، وأن الدورات العادية لمجلس الشعب خلال السنة الواحدة هي ستة أشهر، وهذه المدة قليلة، خاصةً إذا ما أخذنا بالحسبان أن المجلس لا ينعقد فعلياً في جلسات خلال فترات دورات الانعقاد، إلا في المواعيد التي يقررها رئيس المجلس[١].

أما بالنسبة **للدورات الاستثنائية**، فإنه يجوز دعوة المجلس إلى دوراتٍ استثنائية وذلك[٢]:

- بقرار من رئيس المجلس.
- بناء على طلب خطي من رئيس الجمهورية.
- بناء على طلب خطي من ثلث أعضاء مجلس الشعب.

---

1 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٧٨٠.

2 - المادة (٢) الفقرة (ب) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

ويحدد رئيس المجلس مواعيد الاجتماع في الدورات الاستثنائية[١].

إضافة للدورات العادية والاستثنائية، فإن مجلس الشعب يعقد **دورات حكمية، وجلسات خاصة**[٢]؛ وذلك وفقاً للآتي:

- **الدورات الحكمية:** يُدعى مجلس الشعب إلى الاجتماع بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب، ويجتمع **حكماً** في اليوم السادس عشر إذا لم يصدر مرسوم دعوته[٣].

وإذا انتهت دورة المجلس ولم يقترن تعديل الدستور بنتيجة، تُمدد الدورة بقرار من رئيس المجلس لبحث التعديل فقط[٤].

- **الجلسات الخاصة:** حيث يعلن رئيس المجلس نتيجة الاستفتاء وإذا نال المرشح الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين، أصبح رئيساً للجمهورية، **ويدعوه** المجلس لأداء القسم الدستوري[٥]. كما يعقد المجلس جلسة خاصة لتلاوة كتاب الاستقالة المقدم من رئيس الجمهورية[٦].

ولرئيس المجلس أن **يدعو** بعض كبار الشخصيات من ضيوف الجمهورية لإلقاء كلمة في المجلس، ويتم ذلك باجتماعٍ خاص يُعقد لهذا الغرض دون جدول أعمال[٧].

---

1 – المادة (٢) الفقرة (ج) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

2 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٧٨٠.

3 – المادة(٦٠) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 – المادة (١٩١) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

5 – المادة (١٨٣) الفقرة (أ) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

6 – المادة (١٨٥) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

7 – المادة (٢٠٠) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

هـ – دعوة مجلس الشعب لانعقادٍ استثنائي ومخاطبة المجلس برسائل والإدلاء ببياناتٍ أمامه.

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن لرئيس الجمهورية الحق في دعوة المجلس لانعقادٍ استثنائي، وله الحق في أن يخاطب المجلس برسائل، وله الحق في أن يُدلي ببياناتٍ أمامه[١].

ويُستفاد من هذا النص الدستوري الآتي:

– إضافة لهذا النص، إن المادة (٦١) من ذات الدستور، والمادة (٢) الفقرة (ب) البندين (١–٣) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري، قد أجازتا دعوة المجلس إلى دوراتٍ استثنائية، وذلك بقرارٍ من رئيس المجلس، أو بناءً على **طلبٍ خطي من رئيس الجمهورية**، أو ثلث أعضاء مجلس الشعب.

أما فيما يتعلق بمواعيد الاجتماع في الدورات الاستثنائية، فإن رئيس المجلس هو الذي يحددها[٢].

– يحق لرئيس الجمهورية توجيه رسائل إلى مجلس الشعب، يلفت نظره من خلالها للمسائل العاجلة، أو التشريعات التي يراها الرئيس ضرورية، ولاسيما وأن الدستور قد خوّله المشاركة في العملية التشريعية، من خلال اقتراح القوانين، والاعتراض عليها، وإصدارها.

– كما خوّل الدستور رئيس الجمهورية بالإدلاء ببيان أمام مجلس الشعب، ويكون هذا إما بعد اجتماع البرلمان الجديد لتهنئته، حيث يبيّن من خلاله القضايا الضرورية التي على المجلس الوقوف عندها، وملامح السياسة العامة للدولة، لأنه وبموجب المادة (٩٤) من الدستور، يضع الرئيس السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء، ويشرف على تنفيذها. أو يأتي هذا

---

1 – المادة (١٠٨) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – المادة (٢) الفقرة (ج) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

البيان أثناء الأزمات، والأحداث الهامة، ليوضح لعامة الشعب حقيقة بعض المسائل الحساسة على الصعيدين، القطري أو القومي.

مع الإشارة، أنه لا يَعقب بيان رئيس الجمهورية أي نقاش من مجلس الشعب، على عكس نظيره المصري الذي أعطى لمجلس الشعب الحق في مناقشة بيان رئيس الجهورية.

و- استفتاء الشعب:

يتمتع رئيس الجمهورية وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، بصلاحية استفتاء الشعب في القضايا الهامة التي تتعلق بمصالح البلاد العليا، وتكون نتيجة الاستفتاء ملزمةً، ونافذة من تاريخ إعلانها، وينشرها رئيس الجمهورية[1].

والملاحظ إن الدستور قد خوّل رئيس الجمهورية ممارسة هذه الصلاحية، ولكن بقيود لم تكن واضحة تماماً، فإذا أراد رئيس الجمهورية استفتاء الشعب، فيجب أن يكون موضوع الاستفتاء متعلقاً بالقضايا الهامة، فهذه العبارة الأخيرة لا تحمل معنى واضحاً، فالقضايا الهامة لا يمكن تحديدها أو حصرها، وما يُعتبر هاماً الآن، قد لا يُعتبر كذلك فيما بعد، وما يُعتبر هاماً في سورية، مثلاً قد لا يُعتبر هاماً في دولٍ أخرى والعكس صحيح.

ومن جانبنا نؤيد المشرع الدستوري في ذلك، فلو حددنا معنى القضايا الهامة، فلن يستطيع رئيس الجمهورية عندئذٍ استفتاء الشعب في أمرٍ هام يخرج عن إطار ما تم تحديده، لاسيما وأن استفتاء رئيس الجمهورية لن يكون متعلقاً بقضايا عادية يمكن حلها بسنِّ قانونٍ، أو إصدار قرارٍ، أو تشكيل لجنةٍ خاصة بهذا الأمر أو ذاك...، وإنما يجب أن يكون متعلقاً بأمرٍ مصيري يتصل بشكلٍ مباشر بمصالح البلاد العليا.

---

1 – المادة (١١٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

إذاً، إن موضوع الاستفتاء، يتعلق بمصير أمةٍ بأكملها، ليس بأفرادٍ معنيين بذاتهم، حيث يتحمل جميع أفراد الشعب مسؤولية نتائج هذا الاستفتاء، لأنهم الفيصل في صنع القرار المتعلق بموضوعه، فضلاً عن أن نتيجة الاستفتاء ستكون ملزمة حتماً لجميع الأطراف، ونافذة أيضاً بالنسبة لهم من تاريخ إعلانها.

وتجدر الإشارة إلى أن المادة (١٤٦) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ قد نصَّت:" أنه لا يحق للمحكمة الدستورية العليا أن تنظر في القوانين التي يطرحها رئيس الجمهورية على الاستفتاء الشعبي، وتنال موافقة الشعب.

ويرى بعض الفقه إن هذا الحكم منطقي، ويتعيّن الأخذ به في الدساتير التي لم تنص عليه، لأن الشعب وقد كشف عن إرادته صراحة، فإنه من اللازم الخضوع لهذه الإرادة، وإذا كان القانون الذي أقره الشعب بالاستفتاء مخالفاً للدستور، فإن الدستور يُعتبر قد عُدِّل بمقتضى هذا القانون، مما يرفع القانون الذي تمت الموافقة عليه بالاستفتاء إلى مرتبة القانون الدستوري[1].

ومن جانبنا، نؤيد المسلك الذي نهجه المشرع في هذه المادة، فما هي الفائدة في ما لو طعنت المحكمة الدستورية العليا بقانونٍ أصرَّ عليه الشعب في عملية الاستفتاء، فهل نجعل من هذا الطعن حائلاً دون تحقيق الإرادة الشعبية، وحتى لو فرضنا جدلاً أن هذا القانون مخالفٌ لأحدى نصوص الدستور، إلا إننا قد ذكرنا آنفاً أن الدستور لا يجب أن تتصف أحكامه بالجمود المطلق، التي تحول دون تعديلها بما يتناسب والإرادة

---

1 – وهذا الحل ينتهي عملاً إلى وجود طريقتين لتعديل الدستور: تعديلٌ صريح بالطريقة المنصوص عليها فيه، وطريقةٌ غير مباشرة عن طريق الاستفتاء على القانون المخالف للدستور.
د. سليمان الطماوي: « السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي– دراسة مقارنة ». القاهرة – دار الفكر العربي – ط٦ – عام ١٩٩٦ – ص٥٦.

الشعبية، فإن تطلب الأمر التعديل، نقترح أن يشمل ذلك الجزء من الدستور، والمخالف للقانون الموَافق عليه بالاستفتاء الشعبي.

ز- إصدار المراسيم والقرارات والأوامر:

خوّل الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ رئيس الجمهورية الحق في إصدار المراسيم، والأوامر، والقرارات وفقاً للتشريعات النافذة[١]. وقد وضع الدستور أيضاً لرئيس الجمهورية قيداً عند إصداره لها، وهو أن لا تخرج هذه المراسيم، والقرارات، والأوامر، عن النطاق المحدد للتشريعات النافذة في البلاد، وهي الدستور والقوانين النافذة، وإن أي مرسومٍ، أو قرارٍ، أو أمرٍ، يصدر خلافاً للتشريعات، فهو معرّضٌ للطعن أمام المحكمة الدستورية العليا، أو مجلس الدولة[٢].

وبناءً عليه سنتناول هذه المراسيم، والقرارات، والأوامر، حسب ورودها في المادة (٩٩) من هذا الدستور وفقاً للآتي:

*** – المراسيم:**

وهي على ثلاثة أنواع، المراسيم الفردية (العادية)، والتنظيمية، والتشريعية.

– المراسيم الفردية (العادية):

هي قراراتٌ إدارية فردية تصدر عن رئيس الجمهورية، وتحمل تسمية مرسوم فقط، لأنها صادرة عن رئيس الجمهورية، ولا تختلف من حيث طبيعتها، ونظامها الحقوقي عن بقية القرارات الإدارية الصادرة عن مختلف الجهات الإدارية في الدولة. وتتناول المراسيم الفردية إما تعيين

---

1 – المادة (٩٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – أ. مصطفى الأسعد – مرجع سابق – ص ١٢٤.

شخصٍ أو عدة أشخاص معينين بذاتهم[١]، أو إنهاء خدمتهم (إعفاءهم)[٢]، بموجب المادة (١٠٩) من الدستور[٣].

- المراسيم التنظيمية:

هي قراراتٌ إدارية تنظيمية تتضمن قواعد قانونية عامة تصدر عن رئيس الجمهورية، إما لوضعِ قانونٍ موضع التنفيذ، أو بموجب سلطته التنظيمية المستمدة من الدستور، بهدف ضمان السير المنتظم للسلطات العامة، وبقاء الدولة، ولا تختلف المراسيم التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية من حيث طبيعتها، ونظامها الحقوقي عن بقية القرارات الإدارية الصادرة عن مختلف الجهات الإدارية في الدولة التي تملك سلطاتٍ تنظيمية، وتتناول إحداث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي[٤]، أو حل إحدى المجالس المحلية[٥].

ويرى بعض الفقه إن المراسيم التنظيمية، هي قراراتٌ إدارية تتضمن قواعد قانونية عامة، غير شخصية، تصدر عن رئيس الجمهورية ضمن

---

1 – ومثال ذلك، المرسوم رقم (١٧١) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٠، والقاضي بتسمية السيد نضال خليل قبلان سفيراً للجمهورية العربية السورية لدى الجمهورية التركية.
منشور في الجريد الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجز الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة الواحد والتسعون/٥ – العدد ٢٩/١٧ – لعام ٢٠٠٩– ص٤١٠.

2 – ومثال ذلك، المرسوم رقم (٨٦) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١١، والقاضي بإعفاء السادة، نبيل مصطفى عمران من مهمته كمحافظ لمحافظة ريف دمشق... .
منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة الواحد والتسعون/٢٢ – العدد ٧/ ١٨ لعام ٢٠٠٩ – ص ١٨٣.

3 – د. إبراهيم الهندي. د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٢٨١.

4 – مثال ذلك، المرسوم رقم (٣٢٩) تاريخ ٢٠٠٩/٧/٢٠، والقاضي بإحداث شركة عامة تسمى الشركة العامة لتعبئة المياه... ومركزها الرئيسي محافظة طرطوس.
منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة الواحد والتسعون/٧ – العدد ٢٩/٣٠– لعام ٢٠٠٩ – ص٧٩٩.

5 – د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه – مرجع سابق – ص ٢٨١.

حدود اختصاصاته، لاستكمال الأحكام القانونية بأحكامٍ أخرى تفصيلية[1]، بهدف تأمين تطبيقها وتنفيذها[2].

- المراسيم التشريعية:

هي المراسيم التي تتضمن أحكاماً لها صفة أو قوة القانون، وهي تصدر عن السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية)، وفق أحكام الدستور في بعض الدول، أو بتكليفٍ من السلطة التشريعية في أحوالٍ استثنائية، في بعض الدول الأخرى[3].

وتجدر الإشارة إلى أن الدستور قد أناط بالرئيس ممارسة سلطة التشريع، والتي تُعتبر إحدى الوظائف الطبيعية، والمسلّم بها للبرلمان، دون وجود أي تفويضٍ تشريعي بذلك، فنظرية التفويض التشريعي تُبرر إصدار المراسيم التشريعية من قبل الهيئة التنفيذية ممثلة برئيس الجمهورية، من خلال تفويضٍ صريح من الهيئة التشريعية يخول الرئيس بالقيام بجزءٍ من العمل التشريعي، لكن هذه النظرية لم تَسْلم من النقد[4].

---

1 - ومثال ذلك، المرسوم رقم (٢٥٠) تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٠، والقاضي في المادة الأولى منه الآتي: يُعمل باللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات رقم (٦) لعام ٢٠٠٦ المرافقة... .
منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة الثامنة والثمانون/٨ – العدد ٢/٣٠ – لعام ٢٠٠٦– ص ١٦٧١.

2 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق – ص ١٥٥.

3 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٩٤٥. ومثال ذلك، المرسوم التشريعي رقم (٥) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١، والقاضي بتعيين العاملين في السلك الدبلوماسي والقنصلي في وزارة الخارجية عن طريق المسابقة حصراً.
منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية– السنة الواحد والتسعون/٨– العدد ٥/ مكرر/ ٤– لعام ٢٠٠٩ – ص١٢٦.

4 – تجلى هذا النقد إن التشريع اختصاصٌ ورد في صلب المبادئ الدستورية، وتخصصت به الهيئة التشريعية دون سواها. ولم يرد في الدستور إمكان التفويض فيه، فهو من النظام العام، والتفويض فيه باطل ولو شاءت الهيئة التشريعية، ويقع باطلاً كذلك عملاً بمبدأ فصل السلطات.
د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق – ص ١٦٨.

حيث يرى بعض الفقه، بأنه لما كانت السلطة الجديدة لرئيس الجمهورية أوسع من التفويض، فقد كان الدستور السوري منطقيا مع نفسه، إذا أغفل النص على ظاهرة التشريعي[١].

وهذا منطقي، فلماذا يذكر المشرع السوري نظرية التفويض التشريعي، طالما أن هناك نصوصاً دستورية تسمح لرئيس الجمهورية بإصدار تشريعاتٍ، لها ما للتفويض التشريعي من قوة قانونية، وذات الأثر المترتب على إصدارها.

*** – القرارات:**

نصَّت المادة (٩٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ على الآتي: "يُصدر رئيس الجمهورية... القرارات... وفقاً للتشريعات النافذة".

وبناءً عليه، يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة إصدار قراراتٍ لا ترتدي شكل مراسيم إلى جميع أجهزة الدولة[٢]، من أجل حسن سير المرفق العام بانتظام واطراد.

***– الأوامر:**

نصَّت المادة (٩٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ على الآتي: "يُصدر رئيس الجمهورية... الأوامر... وفقاً للتشريعات النافذة".

ويرى بعض الفقه أن للأوامر نوعين:[٣]

– إما أن تكون الأوامر عسكرية، مثل الدفاع المدني، والجيش. ولاسيما وأن الدستور قد جعل رئيس الجمهورية القائد الأعلى الفعلي للجيش والقوات

---

1 – د. سليمان الطماوي – السلطات الثلاث – مرجع سابق – ص ٧٥.

2 – أ. مصطفى الأسعد – مرجع سابق – ص ١٢٧.

3 – ومثال ذلك، الأمر رقم (١) تاريخ ١٩٧٤/٣/١٦، الموجه للعاملين في مؤسسات التنمية، يحثهم فيه على بذل المزيد من جهودهم لتسيير هذه المؤسسات، ورفع مستواها تحت طائلة المسؤولية.

د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق – ص١٦٢.

المسلحة، وهي أجهزة لا تسير بمراسيم لها صفة البطء، فبسبب ما لهذه الأوامر من سرية، أباح الدستور له إصدار إرادته بالأمر، وهي أوامر قد لا تُنشر في الجريدة الرسمية.

– أو يكون المقصود من هذه الأوامر، توجيهات ليست من التشريع، ولا القرارات في شيء.

وجانبٌ أخر يرى أن المقصود بالأوامر هي القرارات، والأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية، بوصفه القائد الأعلى للجيش والقوات المسلحة، فهو يملك إصدار القرارات، والأوامر اللازمة لممارسة هذه السلطة، ويملك حقَّ التفويض ببعض هذه السلطات[1].

ح– ممارسة سلطة التشريع ضمن قيودٍ معينة:

منحت المادة (١١١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ رئيس الجمهورية (إلى جانب مجلس الشعب) سلطة التشريع في حالاتٍ ثلاث، وتسمى التشريعات الصادرة عن رئيس الجمهورية في هذه الحالات مراسيم تشريعية [2].

حيث جاء في المادة (١١١) من الدستور السوري النافذ لعام١٩٧٣ على أن:

– يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب، على أن تُعرض جميع التشريعات التي يصدرها على المجلس في أول دورة انعقادٍ له.

– يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس، إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية، أو

---

1 – د. كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – ط٨ – عام ١٩٩٧– مرجع سابق – ص ٥٦٩.

2 – د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه – مرجع سابق – ص ٢٨٣.

بمقتضيات الأمن القومي، على أن تُعرض هذه التشريعات على المجلس في أول جلسةٍ له.

– لمجلس الشعب الحق في إلغاء التشريعات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين، أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا يقل عن أكثرية أعضائها المطلقة دون أن يكون لهذا التعديل، أو الإلغاء، أثرٌ رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس، أو يعدلها، اعتُبرت مقرة حكماً، ولا حاجة لإجراء التصويت عليها.

– يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين، ولا تُعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب، ويكون حكمها في التعديل، أو الإلغاء، حكم القوانين النافذة.

وسنتناول الحديث عن هذه الحالات الثلاث وفقاً للآتي:

الحالة الأولى: ممارسة سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب.

وفقاً لما نص عليه الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب، على أن تُعرض جميع التشريعات التي تصدر على المجلس في أول دورة انعقادٍ له[1].

ذكرنا سابقاً، أن مجلس الشعب في سورية ووفقاً لما ورد في نظامه الداخلي يعقد ثلاث دوراتٍ عادية خلال السنة الواحدة، **الأولى** تبدأ في أول ثلاثاء من شهر تشرين الأول، وحتى نهاية شهر كانون الأول، **والثانية** تبدأ من منتصف شهر شباط وحتى نهاية شهر آذار، **والثالثة** تبدأ من منتصف شهر أيار وحتى نهاية شهر حزيران.

فالدورة الأولى مدتها بحدود ثلاثة أشهر، والثانية بحدود شهر ونصف، والثالثة بحدود شهر ونصف أيضاً، ويتضح من ذلك أن مجلس الشعب ينعقد في دوراته العادية الثلاث لمدة ستة أشهر فقط خلال السنة

1 – المادة (١١١) الفقرة (١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

الواحدة، ويتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في الفترات الواقعة خارج انعقاد دورات مجلس الشعب، وهذه الفترات قد تصل في مجموعها إلى ستة أشهر على فرض أن المجلس لم يُدعَ إلى عقد دوراتٍ استثنائية، وبالتالي فإن رئيس الجمهورية يتقاسم مع مجلس الشعب سلطة التشريع[1].

وعلى كل حال، فإن النص الدستوري لم يقتصر على ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع خارج انعقاد دورات مجلس الشعب، بل اشترط أيضاً خضوع هذه التشريعات لرقابة المجلس، وذلك من خلال عرضها على مجلس الشعب في أول دورة انعقادٍ له.

الحالة الثانية: ممارسة التشريع أثناء انعقاد دورات مجلس الشعب.

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس، إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية، أو مقتضيات الأمن القومي، على أن تُعرض هذه التشريعات في أول جلسةٍ له[2].

وبناءً عليه، إن الدستور السوري النافذ لم يكتفِ بتخويل رئيس الجمهورية حق التشريع في حالة غياب المجلس أياً كانت أسباب هذه الغيبة، وإنما منحه حق التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس، بشرط أن يكون هناك ضرورة قصوى. وهذا يعني أنه يترك لرئيس الجمهورية تقدير ما ينضوي تحت هذا الوصف، ولاشكَّ أن هذا النص يجسد ظاهرة طغيان السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية[3].

وكما يرى بعض الفقه، إن الدستور السوري لم يورد ظاهرة التفويض التشريعي، وكان بذلك منطقياً مع نفسه، لأن التشريع المفوَض يصبح غير ذي موضوع، إذا تضمن الدستور أحكاماً تخوّل الرئيس ذات

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٩٤٤.

2 – المادة (١١١) الفقرة (٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – د. سليمان الطماوي – السلطات الثلاث – مرجع سابق – ص ٧١.

الصلاحيات الواردة في الفقرة الثانية من المادة (١١١) من الدستور السوري، وهي ممارسة سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس، إذا استدعت ذلك الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية، أو بمقتضيات الأمن القومي، فهذا النص جعل تقدير الضرورة عائداً لرئيس الجمهورية، ولم يفرض عليه قيوداً زمنية، أو موضوعية، مما ورد عليه في الدساتير التي نظّمت حالة التفويض التشريعي[1].

إضافةً لذلك، فقد أوجب المشرع الدستوري عرض هذه التشريعات الصادرة عن رئيس الجمهورية أثناء انعقاد دورات المجلس، على مجلس الشعب، وذلك في أول جلسةٍ له.

وترتيباً على ما تمَّ ذكره، فإننا نلاحظ أن المشرع الدستوري قد فرض رقابة برلمانية على هذه التشريعات، من خلال عرضها على المجلس. وذلك حرصاً على عدم تعسف السلطة التنفيذية في استعمال حقها في المجال التشريعي.

ولمجلس الشعب وفقاً للفقرة الثالثة من المادة (١١١) من الدستور، الحق في إلغاء التشريعات المنصوص عليها في الفقرتين السابقتين، أو تعديلها بقانون، وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة، على أن لا يقلَّ عن أكثرية أعضائها المطلقة، دون أن يكون لهذا التعديل، أو الإلغاء، أثر رجعي، وإذا لم يُلغها المجلس، أو يعدّلها، اعتبرت مقرّة حكماً، ولا حاجة لإجراء التصويت عليها.

ويُستفاد من هذا النص الآتي:

– لم يكتفِ الدستور السوري بالأغلبية العادية لتعديل التشريعات الصادرة عن رئيس الجمهورية، أو إلغائها، بل تطلب أغلبية مشددة، وهي أغلبية ثلثي

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٩٤٨.

الحاضرين من أعضاء المجلس، بشرط ألا تقلَّ هذه الأغلبية عن أكثرية الأعضاء الذين يتكون منهم المجلس[1].

– عبَّرت الفقرة (٣) من المادة (١١١) من الدستور، بأن الإلغاء، أو التعديل الحاصل على هذه التشريعات الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب الفقرتين (١–٢) من المادة (١١١) لا يكون لها أثر رجعي، أي سريان الإلغاء، أو التعديل بأثر فوري من تاريخ حدوثه، ودون أن يكون لأيٍ منهما (للإلغاء أو التعديل) أثرٌ على الحقوق المكتسبة الناتجة عن هذه التشريعات.

هذا في حال عرض التشريعات على المجلس، وأراد الأخير إحداث تعديلٍ فيها. أما في حال عُرضت هذه التشريعات على المجلس دون أن يلغيها، أو يُلحق فيها أي تغيير، عندئذٍ تعتبر التشريعات مقرّة حكماً، ودون حاجة لإجراء التصويت عليها.

ويرى بعض الفقه، بأنه ينبغي أن لا ننسى أن رئيس الجمهورية هو في الوقت ذاته، الأمين العام لحزب البعث العربي الاشتراكي، وأن هذا الحزب هو القائد في المجتمع والدولة، ويقود جبهةً وطنية تقدمية، ومعنى ذلك أنه من غير المتصور أن يُلغِ المجلس تشريعاً أصدره رئيس الجمهورية[2].

الحالة الثالثة – ممارسة سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين:

إذا كانت الحياة النيابية معطلة لسببٍ أو لآخر، فإن البرلمان عضو التشريع الأصيل لا يكون موجوداً، وفي هذه الحالة لابُدَّ من سلطةٍ تتولى مهام التشريع. وهذه السلطة تكون عادةً رئيس الدولة، أو من يقوم مقامه[3].

---

1 – د. سليمان الطماوي – السلطات الثلاث – مرجع سابق – ص ٧١.

2 – د. كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – ط٨ – عام ١٩٩٧ – مرجع سابق– ص ٥٦٨.

3 – د. سليمان الطماوي – السلطات الثلاث – مرجع سابق – ص ٦٠.

وتلك النتيجة الحتمية قد عبَّر عنها الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ في الفقرة (٤) من المادة (١١١) بالآتي: " يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين، ولا تُعرض هذه التشريعات على مجلس الشعب، ويكون حُكمها في التعديل، والإلغاء، حكم القوانين النافذة".

واستناداً إلى ما سبق فإنه من الجدير تقديم الإيضاح الآتي:

– إن مدة الولاية التشريعية لأعضاء مجلس الشعب في سورية هي أربع سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماعٍ له، وعند انتهاء هذه المدة تجري انتخابات برلمانية جديدة خلال الأيام التسعين، التي تلي تاريخ انتهاء مدة المجلس. وبالتالي فإن البلاد ستبقى بدون مجلس تشريعي خلال الفترة الواقعة بين المجلس القديم بعد انتهاء مدته الدستورية، وبداية انعقاد المجلس الجديد المنتخب، ولمعالجة هذه الحالة أعطى المشرع الدستوري السوري رئيس الجمهورية سلطة التشريع كاملةً خلال هذه المدة الفاصلة بين المجلسين[1].

– إن هذه التشريعات الصادرة من قبل رئيس الجمهورية بموجب الفقرة (٤) من المادة(١١١) هي نصوصٌ مقررة لوضعٍ يفرضه مجرد المحافظة على كيان الدولة واستمرارها، وهنا تصبح القوانين الصادرة عن السلطة الحاكمة والتي بيدها مقاليد الأمور، قوانين تشريعية سواء نص الدستور على هذه النتيجة أم لا، وعند عودة الحياة النيابية، وانعقاد البرلمان، لا يكون ثمةَ داعٍ لإعادة طرح هذه التشريعات عليه، بل تظلُّ هذه القوانين قائمة ونافذة ومنتجة لآثارها، حتى تُعدِّلها السلطة التشريعية طبقاً للإجراءات المقررة في الدستور، أي أنه إذا مارس رئيس الجمهورية سلطة التشريع في المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين، أي بين فصلين تشريعيين، فإن تشريعات رئيس الجمهورية

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٩٤٩.

تصبح بمثابة التشريع العادي، ولا حاجة لعرضها على البرلمان، ويكون تعديلها بذات الطريقة المتبعة في تعديل التشريعات العادية[1].

٢- في الظروف الاستثنائية:

أفرد الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ لرئيس الجمهورية ممارسة صلاحيات استثنائية درءً لكل ما من شأنه إلحاق الخطر بالدولة، بحسبانه الرمز الأول في البلاد، ورئيس السلطة التنفيذية فيها، والأمين المؤتمن على احترام الدستور، والضامن لحسن سير السلطات العامة بانتظام واطراد. ويمكن أن نوردها وفقاً للآتي:

أ- إعلان حالة الطوارئ:

من المعلوم أنّ لكل دولة من دول العالم دستوراً ينظم سير السلطات العامة فيها، إلا أنه قد تحدث ظروفٌ طارئة من شأنها أن توقف السير المنتظم لعجلة تلك السلطات، أو تهدد أمنها، وتبعاً لذلك فقد منح الدستور السوري النافذ رئيس الجمهورية سلطة إعلان الطوارئ لمواجهة هذه الحوادث غير المتوقعة.

وبناءً عليه، سنتناول الحديث عن حالة الطوارئ في سورية وفقاً للآتي:

***- تعريف حالة الطوارئ:**

هي نظامٌ قانوني يتقرر بمقتضى قوانين دستورية، حمايةً للمصالح الوطنية، ولا يُلجأ إليها إلا بصفةٍ استثنائية ومؤقتة، لمواجهة حالاتٍ طارئة لا تتلاءم والقوانين العادية[2].

---

1 – د. سليمان الطماوي – السلطات الثلاث – مرجع سابق – ص ٦٢ وما بعدها.

2 – د. محمد فتوح محمد عثمان: « رئيس الدولة في النظام الفيدرالي- دراسة تحليلية مقارنة وفقاً لأحدث الوثائق بالولايات المتحدة الأمريكية واتحاد الإمارات العربية واتحاد الجمهوريات العربية ». القاهرة – الهيئة المصرية العامة للكتاب – عام ١٩٧٧ – ص ١٩٢.

***– السلطة المختصة بإعلان حالة الطوارئ:**

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ يُعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ، ويلغيها على الوجه المبيّن في القانون[١]، وينظم حالة الطوارئ في سورية المرسوم التشريعي رقم (٥١) تاريخ ١٩٦٢/١٢/٢٢، والمعدَّل بالمرسوم التشريعي رقم (١) تاريخ ١٩٦٣/٣/٩.

ولم يقتصر المرسوم التشريعي رقم (٥١) على تحديد الجهة المختصة بإعلان، وإلغاء حالة الطوارئ فحسب، بل حدّد أيضاً القيود، والتدابير التي يجوز للحاكم العرفي اتخاذها، والمنصوص عنها في المادة (٤) من هذا المرسوم[٢].

إضافةً لذلك، إن الحاكم العرفي (رئيس الجمهورية)، يُعيّن نائب له أو أكثر مرتبطين به، وذلك بمرسوم[٣]، حيث يمارس أولئك النواب الاختصاصات التي يفوضهم بها الحاكم العرفي ضمن المناطق التي يحددها لهم[٤].

لقد أصدر رئيس الجمهورية عدة مراسيم بتسمية نواب للحاكم العرفي وتفويضهم بصلاحياته المنصوص عنها في القانون، إلا أنه لم يصدر أي مرسوم بإعلان حالة الطوارئ في البلاد، وهذا ما يجعل ممارسة نائب الحاكم العرفي للصلاحيات المحددة في قانون الطوارئ دون إعلان حالة الطوارئ

---

1 – المادة (١٠١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – المادة (٢) الفقرة (ب) من المرسوم التشريعي رقم (٥١) لعام ١٩٦٢.

3 – ومثال ذلك، المرسوم رقم (١٩٣) تاريخ ٢٠٠٩/٥/٣، والقاضي بتسمية اللواء سعيد محمد سمّور وزيراً للداخلية ونائباً للحاكم العرفي، ويتمتع بالصلاحيات والاختصاصات المنصوص عليها في قانون الطوارئ، والقوانين النافذة.

منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية– الجزء الأول– النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة الواحد وتسعون/ ١٩ – العدد ١٣/١٩ – لعام ٢٠٠٩ – ص٤٩٣.

4 – المادة (٣) الفقرتين (ب– ج) من المرسوم التشريعي رقم (٥١) لعام ١٩٦٢.

اعتداءً منه على صلاحيات السلطتين، التشريعية، والقضائية، واعتداءً على الحرية والملكية[1].

*** – حالات إعلان حالة الطوارئ:**

حددّ المرسوم التشريعي رقم (٥١) لعام ١٩٦٢ الحالات التي يجوز فيها إعلان الأحكام العرفية، وهي قيام حالة حرب، أو قيام حالة تُهدد بوقوع الحرب، أو تعرّض الأمن، أو النظام العام في أراضي الجمهورية في جزءٍ منها للخطر، بسبب حدوث اضطراباتٍ داخلية، أو وقوع كوارث عامة[2].

*** – مدى سلطات الإدارة العرفية في حال إعلان الطوارئ:**

وفقاً لما جاء في المرسوم التشريعي رقم (٥١) لعام ١٩٦٢ على أن للحاكم العرفي، أو نائبه، أن يصدر أوامر كتابية باتخاذ جميع القيود والتدابير الآتية أو بعضها، وأن يُحيل مخالفيها إلى المحاكم العسكرية، وهذه القيود والتدابير تتجلى بالآتي:[3]

– وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع، والإقامة، والتنقل، والمرور في أوقاتٍ معينة، وتوقيف المشتبه فيهم، أو الخطرين على الأمن والنظام العام توقيفاً احتياطياً، والإجازة في تحري الأشخاص والأماكن في أي وقت، وتكليف أي شخص بتأدية أي عملٍ من الأعمال.

– مراقبة الرسائل، والمخابرات أياً كان نوعها، ومراقبة الصحف، والنشرات، والمؤلفات، والرسوم، والمطبوعات، والإذاعات، وجميع وسائل التعبير، والدعاية، والإعلان، قبل نشرها، وضبطها، ومصادرتها، وتعطيلها، وإلغاء امتيازها، وإغلاق أماكن طبعها.

---

1 – يرى بعض الفقه أن إعلان حالة الطوارئ، أو تسمية الحاكم العرفي ونوابه، وتطبيق الأحكام العرفية، هي في جوهرها من الأعمال السياسية، وهذه لا يملكها مجلس الوزراء وفق الدستور النافذ، والذي اعتبر مجلس الوزراء مجرد هيئة تنفيذية إدارية.

د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق – ص ٢١٤.

2 – المادة (١) من المرسوم التشريعي رقم (٥١) لعام ١٩٦٢.

3 – المادة (٤) من المرسوم التشريعي رقم (٥١) لعام ١٩٦٢.

– تحديد مواعيد فتح الأماكن العامة وإغلاقها.

– سحب إجازات الأسلحة، والذخائر، والمواد القابلة للانفجار، والمفرقعات على اختلاف أنواعها، والأمر بتسليمها، وضبطها، وإغلاق مخازن الأسلحة.

– إخلاء بعض المناطق، وعزلها، وتنظيم وسائل النقل، وحصر المواصلات وتحديدها بين المناطق المختلفة.

– الاستيلاء على أي عقار، أو منقول، وفرض الحراسة المؤقتة على الشركات، والمؤسسات، وتأجيل الديون والالتزامات المستحقة، والتي تُستحق على ما يجري الاستيلاء عليه.

– تحديد العقوبات التي تُفرض على مخالفة هذه الأوامر، على ألا تزيد على الحبس مدة ثلاث سنوات، وعلى الغرامة حتى ثلاثة آلاف ليرة، أو أحدهما.

– إذا لم يُحدد الأمر العقوبة على مخالفة أحكامه، فيعاقب على مخالفتها بالحبس مدة لا تزيد على ستة أشهر، وبغرامة لا تزيد على خمسمائة ليرة سورية أو إحدى هاتين العقوبتين.

– كل ذلك مع عدم الإخلال بالعقوبات الأشد المنصوص عليها في القوانين الأخرى.

وتجدر الإشارة، أنه يجوز بمرسوم من رئيس الجمهورية توسيع سلطات هذه الضابطة، على أن يُعرض هذا المرسوم على مجلس الشعب في أول اجتماعٍ له. فالاتساع في السلطات، يكون على حساب السلطة التشريعية والتنفيذية، والقضائية[1].

---

1 – تتسع سلطات الضابطة على حساب السلطة القضائية، لأن الأخيرة في الحالة الطبيعية تهتم مثلاً، إذا كان حامل السلاح يحمل ترخيصاً به أم لا، فالمهم صحة حيازة صاحب السلاح لسلاحه، أما في حالة إعلان حالة الطوارئ، فإن للسلطة العرفية أن تقرر إيقاف هذه الحيازة طيلة فترة الطوارئ، فيما لو شعرت أنها خطر على السلامة والأمن العام. وتتسع سلطات ضابطة الطوارئ تتسع على حساب السلطة الإدارية، فلا تستطيع السلطات الإدارية أن تسحب جواز سفر سبق لها أن منحته لأجنبي لأنه يفترض فيها أنها بتت بقضية الاشتباه وانتهى الأمر. في حين أن الحاكم العرفي يستطيع سحب الجواز في حالة الاشتباه و لا يُجبر على تسبيب قراراته. =

*** – الرقابة على أعمال ضابطة حالة الطوارئ:**

إن إعلان حالة الطوارئ، وتطبيق الأحكام العرفية، لا تُحرر السلطة الإدارية من الخضوع لمبدأ الشرعية الذي يبقى قائماً بصفة دائمة، و تتسع دائرته ما دامت حالة الدفاع المشروع، أو حالة الضرورة، أو الظروف الاستثنائية تقتضيه، وإلا كنّا أمام بابٍ مفتوح للطغيان، والاستبداد، تحت ستار حماية أمن الدولة، ونظامها العام[١].

وتتجلى الرقابة على أعمال السلطات التي تمارسها الإدارة العرفية بالرقابة الإدارية التسلسلية، وبالرقابة القضائية.

O– الرقابة التسلسلية:

وهي رقابة السلطات الوصائية أو العليا على سلطة ضابطة الطوارئ المذكورة، ورقابة الرئيس على المرؤوس في الجهاز الواحد. وتأتي في رأس السلطات ذات الحق بممارسة هذه الرقابة رئيس الجمهورية، الذي منحه المرسوم التشريعي رقم (١٠) تاريخ ١٩٦٣/٣/٩ **سلطةً متروكة لتقدير الرئيس، بأن يحفظ الدعوى أثناء النظر فيها من قبل محاكم أمن الدولة، أو المحكمة العسكرية**، وهذا منصوصٌ عليه في المادة (٦) من المرسوم التشريعي رقم (٥١). ولا يقتصر هذا الأمر على رئيس الجمهورية، فكلّ من ينوب عنه قانوناً، أو قد يفوضه بذلك، يُمكنه أن يأمر بحفظ الدعوى لأنه يملك ذلك[٢].

إلا أن رئيس الجمهورية ليس له حقٌ مطلق بالتفويض، فلا يصحّ تفويضه إلا لمن نصَّ القانون على إمكان تفويضه[٣].

= د. عبدالآله الخاني: « نظام الطوارئ والأحكام العرفية – دراسة فقهية وقانونية، نظرية وعملية لنظام الطوارئ والأحكام العرفية في القطر العربي السوري حتى نهاية عام ١٩٧٣ ». منشورات مجلس فرع نقابة المحامين بدمشق– بلا تاريخ – ص٢٨٥؛ د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق – ص ٢١٦.

1 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق – ص ٢١٧.

2 – د. عبدالآله الخاني – مرجع سابق – ص٢٩٦.

3 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق – ص٢١٧.

كما نصّت المادة (٩) من المرسوم التشريعي المذكور على أن "الأحكام القاضية بالإعدام، والتي تُصبح مبرمة. لا تُنفَّذ إلا إذا صادق عليها الحاكم العرفي بعد أن يستطلع رأي لجنة، هي لجنة العفو في وزارة العدل. والمقصود من ذلك، أن السلطة العرفية تمارس الحق بالرقابة على أعمال ضابطة الطوارئ.

O- الرقابة القضائية:

إن التدابير التي تُتخذ بصدد تطبيق الأحكام العرفية تتجسد بصيغة قرارات إدارية، وهذه القرارات الإدارية تخضع لرقابة القضاء الإداري. فإذا شابها عيب الاختصاص، أو الشكل، أو مخالفة القانون، أو الانحراف بالسلطة، فإنها تكون عرضةً للإلغاء. أما إذا ألحقت أضراراً مادية، أو معنوية بالأفراد، فإنها تُرتب المسؤولية الإدارية بالتعويض. ولكن يجب التنويه أن قرارات ضابطة الطوارئ غير خاضعة لنظام وقف التنفيذ[1].

ب- سلطات رئيس الجمهورية عند حدوث خطرٍ جسيم:

إذا طرأت ظروفٌ استثنائية، كوقوع أزمة حادة، أو وجود حالة حرب، بحيث تصبح السلامة العامة مهددة، فلابدَّ من مواجهتها بتدابير استثنائية، لأن سلامة الوطن ودرء الأخطار التي تُحدق بالمجتمع هي القانون الأسمى، فهذه الظروف الاستثنائية تُبرر تعليق الضمانات الدستورية، وتجاهل

---

1 – مارس القضاء الإداري السوري رقابته على الأوامر العرفية، مؤكداً ذلك بالقرار رقم (٥٦٢) الصادر في القضية رقم (٨٩٠) لعام ١٩٧٦ والذي جاء فيه: "إن سلطات الحاكم العرفي تبررها نظرية الضرورة ابتغاء الحفاظ على أمن وسلامة الدولة وكيانها. وعلى اعتبار أن هذه السلطات هي الوسيلة الوحيدة للوقوف في وجه الظروف الطارئة لمنع قيام الضرر. لذلك فإن للقضاء حق الرقابة على قيام المسوغات التي تُبرر تدخل الإدارة العرفية، وإذا وجِد أن هذا التدخل لا يحمل مسوغاته، ولم يكن لازماً لمواجهة حالاتٍ معينة، ولدفع خطرٍ جسيم يهدد الأمن، والنظام العام أُبطِل قرار التدخل".

د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق – ص٢١٨.

التنظيم الذي أقامه الدستور بفصل السلطات من جهة، وتبرر أيضاً تركيز السلطة بيد السلطة التنفيذية[1].

وهذا ما عبّر عنه الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ حيث نصَّت المادة (١١٣) على الآتي: "لرئيس الجمهورية إذا قام خطرٌ جسيم، وحالّ، يُهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية، أن يتخذ الإجراءات السريعة التي تقتضيها هذه الظروف لمواجهة الخطر".

وسنتناول شرح هذه المادة وفقاً للآتي:

*** – شروط تطبيق المادة (١١٣):**

اشترطت المادة (١١٣) من الدستور السوري ضرورة وجود **خطر**، إلا أنها لم تلزم الصمت إزاء تحديد صفات هذا الخطر، بل اشترطت أن يكون هذا الخطر جسيماً وحالاً[2]:

فالخطر الجسيم: هو خطرٌ غير مألوف، أي يخرج عن إطار المخاطر المتوقعة، كما أنه خطرٌ كبير من حيث المدى، كوقوع عدوانٍ مسلح.

أما الخطر الحال: والمقصود به أن الخطر قد بدأ فعلاً، أو هو وشيك الوقوع، وإذا كان قد بدأ، يتعيَّن ألا يكون قد انتهى. لذلك يمكن القول أن بداية الخطر واستمراره، وانتهائه، من المسائل التي تُترك لتقدير السلطة القائمة على الضرورة.

وهذا الخطر يستوي أن يكون داخلياً، كالإرهاب، أو الجرائم التي تنال من الوحدة الوطنية، أو تعكّر الصفاء بين عناصر الأمة. أو خارجياً،

---

1 – د. كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – ط ٨ – عام ١٩٩٧ – مرجع سابق – ص١٣٣.

2 – د. محسن العبودي: « رئيس الدولة بين النظم المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ». القاهرة – دار النهضة العربية – عام ١٩٩٠ – ص٩٦.

كهجوم تقوم به دولة معادية على أراضي الإقليم، أو داخلياً وخارجياً، كوجود بعض العناصر المخربة التي تتعامل مع دولة معادية من أجل إلحـــاق الأذى والضرر بالدولة[1].

كما لا يكفي لتطبيق ما ورد في المادة (١١٣) توافر الخطر الجـــسيم والحال، وإنما يلزم إضافة لذلك أن يَردَ هذا الخطر على موضوعٍ معين مـــن الموضوعات التي ورد ذكرها في النص الدستوري على سبيل الحصر، وهذه الموضوعات هي: الوحدة الوطنية، وسلامة الـــوطن، ومؤســـسات الدولـــة، وسيكون شرحها وفقاً للآتي[2]:

- خطر يهدد الوحدة الوطنية:

قرّر المشرع الدستوري إباحة اللجوء إلى المادة (١١٣) لدى وقـــوع خطرٍ يهدد الوحدة الوطنية، لكنه لم يحدد ما هو المقصود بالوحدة الوطنية.

ويرى جانب من الفقه، أن الوحدة الوطنية تعني الوحدة بين قطاعات الشعب، وطوائفه، وأقاليمه، وعقائده، وهي تتعرض للخطر في حال تعكّـــر الصفاء بين عناصر الأمة، وذلك من خلال زعزعة كيان هذه الأمة بإثـــارة الحرب الأهلية، وبث الفرقة بين طوائفها، وإثارة الكراهية بين فئاتهـــا عـــن طريق إثارة النعرات المذهبية، أو العنصرية، أو الحضِّ على النـــزاع بـــين الطوائف ومختلف عناصر الأمة[3].

---

1 – د. أحمد مدحت علي – مرجع سابق – ص٥١.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٩٥٧ وما بعدها.

3 – إن قانون العقوبات السوري رقم (١٤٨) قد نصَّ على الجرائم الواقعة على أمن الدولة الـــداخلي، حيث جاء في المادة (٢٩٨) الآتي: يعاقب بالأشغال الشاقة مؤبداً على الاعتداء الذي يستهدف إما إثارة الحرب الأهلية، أو الاقتتال الطائفي، بتسليح السوريين، أو بحملهم على التسلح بعضهم ضـــد الـــبعض الآخر، وإما بالحضّ على التقتيل، والنهب في محلة أو محلات، ويُقضى بالإعدام إذا تم الاعتداء. كما نصَّ في المادة (٣٠٧) على أن: كل عمل، وكل كتابة، وكل خطاب، يقصد منها أو ينتج عنها إثـــارة النعرات المذهبية، أو العنصرية، أو الحضّ على النزاع بين الطوائف، ومختلف عناصر الأمة، يُعاقب عليه بالحبس من ستة أشهر إلى سنتين، وبالغرامة من مئة ليرة إلى مائتي ليرة، وكذلك بـــالمنع مـــن ممارسة الحقوق المذكورة في الفقرتين الثانية والرابعة من المادة (٦٥).

- خطرٌ يهدد سلامة واستقلال أرض الوطن:

ويُقصد بسلامة الوطن واستقلال أراضيه بصفةٍ عامة، ضمان سلامة إقليم الدولة، وصيانته من أي اعتداء، لذلك إن تعرض إقليم الدولة للخطر، يُبيح لرئيس الجمهورية اللجوء إلى استخدام المادة (١١٣)، ولكن بشرط أن يكون هذا الخطر جسيماً، بحيث لا يمكن مواجهته بالقوانين العادية، وإنما الإجراءات الاستثنائية.

لذلك، فإن التهديد الذي يمسّ بإقليم الدولة في المجال البري، أو البحري، أو الجوي، سواء أكان الغزو خارجياً، أو اضطراباتٍ داخلية تهدف المساس بإقليم الدولة، من شأنه أن يبرر تطبيق هذه المادة. أما حدوث عصيان، أو مساسٍ لا يصل إلى التهديد بالخطر الذي تستطيع القوانين العادية أن تواجهه، لا يبرر اللجوء إلى تطبيق هذه المادة[1].

- خطرٌ يعوق مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية:

يَلزم لتطبيق المادة (١١٣) أن يكون من شأن الخطر الجسيم، والحال الذي يتهدد الأمة **إعاقة** مؤسسات الدولة عن مباشرة مهامها الدستورية. وبمقارنة هذا الشرط بنظيره الوارد في المادة (١٦) من الدستور الفرنسي، يلاحظ أن المشرع الدستوري قد استخدم اصطلاح **مؤسسات الدولة**، ولم يستخدم اصطلاح **السلطات الدستورية العامة**، كما فعل المشرّع الدستوري الفرنسي. كما أن المشرّع السوري اكتفى بحدوث **إعاقة** لمؤسسات الدولة، ولم يستلزم **توقف أو انقطاع** هذه المؤسسات عن السير المنتظم، وهو ما تطلبته المادة (١٦) من الدستور الفرنسي[2].

---

1 – د. ممدوح عبد الحميد عبد المطلب السيد – مرجع سابق – ص ١٢٨.

2 – تنص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ على الآتي: عندما تصبح مؤسسات الجمهورية، أو استقلال الأمة، أو سلامة أرض الوطن، أو تنفيذ تعهداتها الدولية، مهددة بخطر جسيم وحال، وينشأ عن ذلك انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، فإن لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور مع الوزير الأول=

وعلى هذا الأساس فإن المؤسسات المقصودة، هي التي يكون لها دورٌ دستوري، كالسلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية والقضائية، وتلك التي يُعطيها المشرّع هذا الدور الدستوري، مثل المحكمة الدستورية العليا، والقوات المسلحة، والشرطة[1].

ويمكن أن نتصور هذه الإعاقة، إذا ما حدث عصيانٌ مسلح ضدّ السلطات القائمة بموجب الدستور، بقصد منعها من ممارسة وظائفها المستمدة من الدستور، ونجم عن ذلك اعتقال لعدد من الوزراء، أو الحيلولة دون عقد اجتماع مجلس الشعب، أو عرقلة القضاء من عقد جلساته وممارسة واجباته، وعدم القدرة المؤقتة الذي يُفرض على أية سلطة من السلطات الدستورية الثلاث، هو الذي يبرر تدخل رئيس الجمهورية، ولجوئه إلى تطبيق المادة (١١٣).

أما بالنسبة لعبارة " الإجراءات السريعة " فلم يُحدد المشرع الدستوري ما هو المقصود بهذه الإجراءات، هل هي إجراءاتٌ عسكرية، كإصدار أوامر إلى الجيش والقوات المسلحة بالتحرك، والسيطرة على الموقف، أم إجراءات مدنية، كإصدار مراسيم، أو قرارات من شانها فرض قيودٍ مؤقتة، تحدُّ من بعض الحريات الشخصية لريثما تعود الأوضاع الدستورية إلى ما كانت عليه.

فبعض الفقه يرى أن عبارة الإجراءات السريعة الواردة في النص الدستوري، لا تفيد معنى التدابير، والاحتياطات، والأعمال الإدارية، والمالية،

=ورؤساء مجلس البرلمان (أي رئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، وكذلك المجلس الدستوري، ويوجه الرئيس بياناً بذلك إلى الأمة. ويجب أن تكون هذه الإجراءات مستوحاة من الرغبة في تمكين السلطات العامة الدستورية من وسائل القيام بمهمتها في أقرب وقت، ويُستشار المجلس الدستوري بشأن هذه الإجراءات ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة هذه لسلطات الاستثنائية.

1 – د. ممدوح عبد الحميد عبد المطلب السيد – مرجع سابق – ص ١٢٩.

وغيرها، مما يدخل بطبيعته في اختصاص السلطة التنفيذية، فرئيس الجمهورية هنا لا يتصرف باعتباره رئيس السلطة التنفيذية وحدها، بل إنه يتصرف باعتباره رئيس الدولة المسؤول عن بقاء الدولة، واستقلال وسلامة أراضيها، ومن هنا يجب أن نعترف له بالحق في إصدار قرارات فردية وقرارات بقوانين[1].

*** – المدة التي تُطبق فيها المادة (١١٣):**

يجب أن تكون الإجراءات السريعة التي يتخذها رئيس الجمهورية مكرسةً لمواجهة الخطر فقط، أي إن هذه المادة ينتهي العمل بها بانتهاء الخطر، أو حالة الضرورة.

حيث يرى بعض الفقه، أن هذه الظروف الاستثنائية تُبرر إيجاد حالةٍ لا تتمشى مع الدستور أو القانون، هذه الحالة التي اقتضتها ظروف استثنائية، ينبغي أن لا تستمر إلا للمدة اللازمة لمواجهة الظروف التي أدت إليها، وبعبارةٍ أخرى فإن الضرورة تُقدر بقدرها، ويتعين فور زوال الظروف الاستثنائية العودة إلى الحالة العادية[2].

وفي الواقع إن تحديد هذه المدة متروك لتقدير رئيس الجمهورية، وإن كان الواجب هو العودة إلى الأوضاع الدستورية العادية، بمجرد جلاء الخطر عن البلاد، وعودة السير المنتظم للسلطات العامة، ولكن القرار في هذا

---

1 – وضع الفقه حجته في الدستور الذي أعطى لرئيس الجمهورية بموجب الفقرة الثانية من المادة (١١١) سلطة التشريع أثناء انعقاد دورات المجلس، وإذا استدعت الضرورة القصوى المتعلقة بمصالح البلاد القومية، أو بمقتضيات الأمن القومي. والمادة (١١٣) في جوهرها ليست سوى تطبيقٌ لنظرية الضرورة المعروفة في القانون الدستوري.

د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٩٥٩.

2 – د. كمال الغالي – مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية – ط ٨– عام ١٩٩٧ – مرجع سابق – ص ١٣٤.

الخصوص يعود أيضاً للرئيس. كما حدث عندما أعلن الجنـــرال " ديغـــول " حالة الظروف الاستثنائية[1].

*** – مدى الرقابة على استعمال الرئيس لسلطاته الاستثنائية:**

لم تحدد المادة (١١٣) من الدستور أي نوعٍ من أنواع الرقابة علـــى رئيس الجمهورية عند تطبيقها، إلا أن بعض الفقه يرى أن القـــرارات التـــي سيتخذها رئيس الجمهورية العربية السورية تطبيقاً للمادة (١١٣) من الدستور النافذ، والمماثلة للمادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعـــام ١٩٥٨، يجـــب أن تخرج عن ميدان دعوى الإلغاء إذا كان موضوعها تشريعاً، أمـــا إذا كـــان مضمونها تنظيمياً، فتدخل في ميدان دعوى الإلغاء[2].

---

1 – بتاريخ ١٩٦١/٤/٢١ حدث عصيان مسلح قام به بعض الضباط الفرنسيين فـــي الجزائـــر، فأعلن الجنرال ديغول الظروف الاستثنائية بتاريخ ١٩٦١/٤/٢٣، وعلى الرغم أن هذا العصيان لم يستمر إلا أربعة أيام حتى ١٩٦١/٤/٢٥، لكن ديغول استمر فـــي تطبيـــق هـــذه المـــادة حتـــى ١٩٦١/٩/٢٩، وأعلن انتهاء العمل بها اعتباراً من ١٩٦١/٩/٣٠، فانتقد الفقـــه الفرنـــسي بـــشدة استمرار ديغول في تطبيق هذه المادة حتى ١٩٦١/٩/٢٩، أخذين على هـــذا الإجـــراء مخالفتـــه للدستور، تأسيساً على أنه اعتباراً من ١٩٦١/٤/٢٥، (تاريخ القضاء على تمرد الجيش الفرنـــسي بالجزائر) عاد السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية، بالتالي كان يتعيّن على رئيس الجمهورية أن يوقف منذ ذلك التاريخ أي ١٩٦١/٤/٢٥ تطبيق هذه المادة. كما لم يَسلّم من النقد قرار رئـــيس الجمهورية الصادر بتاريخ ١٩٦١/٩/٢٩ باستمرار العمل ببعض القرارات التي كان قد أصـــدرها استناداً إلى السلطة التي تخولها له المادة (١٦) من الدســـتور، كـــالقرار الـــصادر بتـــاريخ ٢٦ /١٩٦١/٤ والذي يوقف تطبيق المادة (٦٤) من الدستور، والتي تنص على عـــدم قابليـــة رجـــال القضاء للعزل، و المقصود بذلك القرار رجال القضاء الذين يعملون في الجزائر، فقد أُخِذ عليه أنه مجرد من كل أساس قانوني، لأنه كان يجب على رئيس الجمهورية، وقـــد حُـــدِّد ٣٠/ ١٩٦١/٩ ميعاداً لانتهاء العمل بالمادة (١٦)، أن يكفَّ اعتباراً من هذا التـــاريخ عـــن تطبيـــق الإجـــراءات الاستثنائية التي كان قد اتخذها، استناداً إلى السلطة التي تخولها له هذه المادة أيضاً.

د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد – مرجع سابق – ص ١٤٩؛ د. أحمد مدحت علي – مرجع سابق – ص ٥٦ .

2 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق – ص٢١١.

هذا الموقف تبنّاه الفقه استناداً إلى موقف مجلس الدولة الفرنسي الذي ميّزَ في هذا الشأن بين حالتين[1]:

الأولى: أن يتضمن قرار رئيس الجمهورية الصادر تطبيقاً للمادة (١٦) المشار إليها موضوعاً تشريعياً مما يختص به أصلاً البرلمان وحينئذٍ يخرج مثل هذا القرار عن ميدان دعوى الإلغاء.

الثانية: أن يكون قرار رئيس الجمهورية مجرد ممارسة لسلطته التنظيمية المقررة في الدستور وحينئذ يخضع هذا القرار لدعوى الإلغاء .

وتجدر الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية في سورية لم يستخدم من الناحية العملية سلطاته الاستثنائية المستمدة من المادة (١١٣) من الدستور النافذ منذ صدور هذا الدستور سنة ١٩٧٣ وحتى الآن[2].

وبعد الحديث عن سلطة رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية فإننا نرى الآتي: بما أن المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ [3]، هي المصدر التاريخي للمادة (١١٣) من الدستور النافذ لعام ١٩٧٣، فإنه حريٌ بالمشرع الدستوري السوري، أن ينهج ذات النهج الذي سلكته المادة

---

1 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الثاني – مرجع سابق – ص٢١٠. هذا بالنسبة لرقابة القضاء الإداري، أما بالنسبة لرقابة المجلس الدستوري ورقابة البرلمان على رئيس الجمهورية عند تطبيق المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ فإنها على الشكل الآتي:

– رقابة المجلس الدستوري: حيث يجب على الرئيس استشارته في كل التدابير التي يتخذها ولكن دون أن تُلزمه هذه المشورة بشيء.

– رقابة البرلمان: والذي يستطيع إذا ما قُدِّرَ أن الرئيس أساء استخدام سلطاته الاستثنائية اتهامه بالخيانة العظمى ومحاكمته.

د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد – مرجع سابق – ص ١٤٩.

2 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٨٠٨.

3 – تجدر الإشارة إلى أن المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قد اشترطت شروطاً شكلية لتطبيقها وهذه الشروط هي، أن يلتزم رئيس الجمهورية بالمشورة الرسمية قبل تطبيق هذه المادة من بعض الشخصيات السياسية وهي الوزير الأول، ورئيسي مجلسي البرلمان (رئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ) والمجلس الدستوري، وإعلام الأمة بهذا الأمر.

(١٦) من الدستور الفرنسي، وذلك بضرورة وضع شروطٍ شكلية يتوجب على رئيس الجمهورية الالتزام بها قبل تطبيقه لهذه المادة (أي المادة (١١٣) من الدستور)، كأن يُقيد الرئيس بضرورة **استشارة رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس الشعب، ورئيس المحكمة الدستورية العليا، إضافة إلى ضرورة إعلام الأمة بهذا الأمر.**

مع الأخذ بالحسبان أن هذه الاستشارة ليست من قبيل الفتاوى الملزمة، حيث يلتزم الرئيس بطلبها والعمل بمضمونها، كما أنها ليست من قبيل الفتاوى الاستشارية، حيث يترك للرئيس حرية العمل بمضمونها، بل هي فتاوى إجبارية، أي ملزمة من حيث طلبها، واختيارية من حيث العمل بها، كما أنها وسيلة لتبصير رئيس الجمهورية بالنتائج المحتملة للإجراءات التي يتخذها، على أن تقع بعد ذلك مسؤولية تصرفاته على عاتقه وحده[١].

أما من ناحية إعلام الأمة بالأمر، فإن المقصود بهذا الإجراء الشكلي، أن يوضح رئيس الجمهورية للرأي العام، الأسباب التي دفعته إلى تطبيق المادة (١١٣)، وليحظى بتأييد الشعب له في القرار الخطير الذي اتخذه[٢].

ثالثاً– صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة الإدارية الصرفة:

ينهض رئيس الجمهورية دستورياً، إضافة للصلاحيات السياسية والتشريعية، بممارسة صلاحياتٍ ذات صبغة إدارية، يمكن إيرادها على النحو الآتي:

١– تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وعزلهم:

بما أن السلطة التنفيذية يمارسها رئيس الجمهورية نيابةً عن الشعب ضمن حدود الدستور[٣]، فإنه يشرف ويشارك عملياً في

---

1 – د. محسن العبودي – مرجع سابق – ص ٩٧.

2 – د. أحمد مدحت علي – مرجع سابق – ص ٥٣.

3 – المادة (٩٣) الفقرة (٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

أعمال الوظيفة الإدارية[١]، والدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، قد منح رئيس الجمهورية الحق في تعيين الموظفين المدنيين، والعسكريين، وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون[٢].

وهذا لا يعني أن رئيس الجمهورية يُعيّن **جميع** الموظفين المدنيين والعسكريين، بل إن رئيس الجمهورية يُعيّن فقط **كبار** المدنيين، والقادة العسكريين، الذين نصَّ القانون على تعيينهم بقرارٍ أو مرسوم من قبله[٣]، مع الإشارة إلى أن ضبّاط الجيش يتم تعيينهم، وفرزهم، ونقلهم، بأمرٍ من القائد العام للجيش والقوات المسلحة، والذي هو رئيس الجمهورية.

٢- رئيس السلطة التنفيذية:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن رئيس الجمهورية يسهر على احترام الدستور، وهو يضمن السير المنتظم للسلطات العامة وبقاء الدولة. ويمارس رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب ضمن الحدود المنصوص عليها في هذا الدستور[٤].

والواضح من هذا النص، أن رئيس الجمهورية يشرف ويشارك بصورة فعلية في الأعمال التي تتعلق بالوظائف الإدارية، والمقصود بذلك، أنه يأتي في قمة الهرم الإداري للدولة، لأنه يسهر على حفظ النظام العام، وهذا الأخير يشمل الأمن العام، والراحة العامة، والصحة العامة، فضلاً عن دوره تأمين سير المرافق العامة الإدارية، والاقتصادية[٥].

---

1 – د. عبد الله طلبة: « الإدارة العامة – دراسة مقارنة ». منشورات جامعة دمشق – ط٦ – عام ١٩٩٩ – ص ١٥٤.

2 – المادة (١٠٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٨٠٦.

4 – المادة (٩٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

5 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق – ص ١٥٣.

فقانون العاملين الأساسي رقم (٥٠) تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦، قد نظَّم في المادة (٢) كيفية إحداث الجهات العامة، حيث تُحدث الجهات العامة ذات الطابع الإداري **بقانون**، وتُحدث الجهات العامة ذات الطابع الاقتصادي **بمرسوم**. وفي كلا الحالتين إن الدستور النافذ قد أناط لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القوانين والمراسيم[١]، كما ذكرنا آنفاً.

وبما أن رئيس الجمهورية يحق له واستناداً للدستور دعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، فهذا يعني أن سلطة الرئيس تمتد لتشمل جميع الجهات العامة في الدولة[٢]، مما يفرض عليه التأكد الصحيح من تنفيذ القوانين، ليس بوصفه رئيساً للدولة فحسب، بل بوصفه رئيساً لجميع سلطات الحكومة، ورئيساً للسلطة التنفيذية أيضاً[٣].

المطلب الثاني

صلاحيات مجلس الوزراء (الوزارة)

إن المهمة الأساسية للوزارة – عموماً – أن تعمل على سيادة النظام العام، وتسيير المرافق العامة في الدولة، طبقاً للمبادئ والأسس والتشريعات المقررة في الدستور، والصادرة عن البرلمان. فهي حرةٌ في التصرف، ولكن في نطاق القواعد القانونية المقررة، بحيث إذا تجاوزت حدود القواعد القانونية، كان تصرفها غير مشروع، وحق لكل ذي مصلحة أن يردّها إلى جادة المشروعية بالوسائل المقررة[٤].

---

1 – المادة (٢) من قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم (٥٠) تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦.

2 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق – ص ١٥٣-١٥٤.

3 – د. غسان بدر الدين. د. علي عواضة – مرجع سابق – ص٣١٣.

4 – د. سليمان الطماوي – السلطات الثلاث – مرجع سابق – ص ٢٦١.

وبناءً عليه ستتناول دراستنا للصلاحيات التي يتمتع بها مجلس الوزراء (الوزارة)، استناداً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، والتشريعات، والقوانين النافذة، وفقاً للآتي:

أولاً- صلاحيات مجلس الوزراء:

يمارس مجلس الوزراء نوعين من الصلاحيات، منها ما هو منصوصٌ عليه في الدستور، ومنها ما هو واردٌ في القوانين أو التشريعات النافذة. نذكرها وفقاً للآتي:

١- الصلاحيات الدستورية لمجلس الوزراء:

إن مجلس الوزراء هو الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ويشرف على تنفيذ القوانين والأنظمة، ويراقب عمل أجهزة الدولة ومؤسساتها[1].

وقد حددت المادة (١٢٧) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ اختصاصات مجلس الوزراء وفقاً للآتي:

أ- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة وتنفيذها.

ب- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات، وجميع الإدارات والمؤسسات العامة التابعة للدولة.

ج- وضع مشروع الموازنة العامة للدولة.

د - إعداد مشروعات القوانين.

هـ- إعداد خطط التنمية، وتطوير الإنتاج، واستثمار الثروات القومية، وكل ما من شأنه دعم وتطوير الاقتصاد، وزيادة الدخل القومي.

و-عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

ز- عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور.

ح- ملاحقة تنفيذ القوانين، والمحافظة على أمن الدولة، وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.

---

1 - المادة (١١٥) الفقرة (١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

ط- إصدار القرارات الإدارية، والتنفيذية، وفقاً للقوانين والأنظمة، ومراقبة تنفيذها.

٢ - صلاحيات مجلس الوزراء وفقاً للتشريعات النافذة:

وفقاً للمرسوم التشريعي رقم (٤٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٤، إن مجلس الوزراء يمارس الاختصاصات المحددة في الدستور، والقوانين النافذة، بما لا يتعارض والصلاحيات الممنوحة لسلطات الدولة الأخرى المحددة في الدستور، وذلك وفقاً للآتي:[١]

أ- وضع الخطط اللازمة لتنظيم جهاز الدولة الإداري، وتبسيط هيكله، وتسهيل طريقة عمله.

ب- تشكيل لجان تكلف القيام بمهام محددة، ويصدر رئيس مجلس الوزراء قرار تشكيلها وتحديد مهامها، وآلية عملها، وله أن يفوضها بالاستعانة بمن ترى من الجهات والأشخاص تمكيناً لها من إنجاز المهام المكلفة بها، وترفع تقاريرها بنتائج أعمالها إلى رئيس المجلس الذي يتولى عرض تلك النتائج على المجلس.

وتجدر الإشارة أنه وقبل صدور المرسوم التشريعي رقم (٤٠) لعام ٢٠٠٥، كان يساعد مجلس الوزراء في أعماله ثلاث لجان دائمة، ومتخصصة، وهي تنبثق عنه، ويتم تشكيلها بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وهي اللجنة الاقتصادية، والثقافية، والخدمات. وتتولى كل لجنة دراسة ما يدخل في اختصاصها، والعمل على التنسيق بين مختلف القطاعات التابعة لإشرافها، وترفع نتيجة أعمالها إلى رئيس مجلس الوزراء، فيصدر قراراتٍ بها ضمن اختصاصه، أو يعيدها إليها لإعادة للنظر فيها، أو يحيلها إلى مجلس الوزراء حسب الاختصاص[٢].

---

1 - المادة (٢) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) الصادر بتاريخ٢٠٠٥/٥/٤.

2 - د. عبد الله طلبة - الإدارة العامة - مرجع سابق - ص ١٥٥. وتجدر الإشارة إلى أن اللجنة **الاقتصادية**، تتولى مهمة مناقشة مشروع الموازنة، ودراسة المشروعات الاقتصادية، وسياسة=

أما بعد صدور المرسوم التشريعي رقم (٤٠) لعام ٢٠٠٥، فقد نص في المادة (٤) على الآتي: ينبثق عن مجلس الوزراء لجنة تسمى اللجنة الاقتصادية، حيث تُؤلف هذه اللجنة من عدد من الوزراء يحددهم المجلس.

ووفقاً لما جاء في المرسوم التشريعي رقم (٤٠) لعام ٢٠٠٥ تتولى هذه اللجنة الاقتصادية المهام الآتية[1]:

أ- إيجاد الوسائل اللازمة، وتقديم المقترحات لتطوير الاقتصاد الوطني، وتحقيق مهامه الأساسية.

ب- مناقشة مشروع الموازنة، ورفعه مع التوصيات إلى رئيس مجلس الوزراء.

ج- وضع المناهج، والخطط، ورفع التوصيات التي تكفل تطوير الصناعة والزراعة إلى رئيس مجلس الوزراء.

د- دراسة المشاريع الاقتصادية قبل عرضها على المجلس، ورفع التوصيات بشأنها.

هـ- بحث مشاكل العمل، والتشغيل، والبطالة، وتقديم المقترحات والتوصيات اللازمة لمعالجتها.

و- تقديم التوصيات، والمقترحات لرفع مستوى المعيشة.

ز- دراسة مدى تحقيق مخطط الإنتاج، وحالة الأسواق، والأرباح، وقضايا الاستهلاك، والعقود الإنمائية، وقوى العمل وغيرها، وتقديم المقترحات والتوصيات بشأنها.

=الاستيراد والتصدير، والاستثمارات، والتوظيفات المالية، والسياسية، والتموينية، واللجنة **الثقافية**، فيقع على كاهلها مهمة دراسة القضايا التعليمية، وتشجيع البحث العلمي، وتطوير الجامعات، وأجهزة التعليم المختلفة، والقضاء على ظاهرة الأمية. ووضع سياسة إعلامية ناجعة، وتطوير مراكز الثقافة، والإعلام، وإحياء التراث الشعبي، وتطوير مرافق السياحة، وتشجيع واستثمار العملية السياحية. أما لجنة **الخدمات**، تختص بدراسة القضايا الكفيلة بتطوير المرافق العامة، من أجل تأمين الخدمات للمواطنين بنوعية جيدة، وبسرعة تامة، ومعالجة قضايا السكن، والمواصلات، والصحة، ودراسة أفضل الوسائل في تطوير الريفً والنهوض به.

د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق – ص ١٨٢.

1 – المادة (٥) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.

ح- العمل على إيجاد التنسيق اللازم بين مختلف الصناعات الاقتصادية.
ط- العمل على معالجة المهمات الناجمة عن النمو المستمر للإنتاج، وعن تطور الخطوات العلمية، والتقنية في الاقتصاد الوطني، ودراسة الأسعار، والتسليف، والفائدة، والادخار وغيرها، وتقديم التوصيات اللازمة بشأنها.
ي- دراسة سياسة الاستيراد والتصدير، وتقديم المقترحات، والتوصيات التي تؤدي إلى تنشيط التصدير وتطوير العلاقات الاقتصادية.
ك - دراسة مشاريع مناقلات الموازنة، ورفع التوصيات بشأنها.
ل- دراسة الاستثمارات، والتوظيفات المالية، وتقديم المقترحات اللازمة بشأنها.
م- دراسة السياسة التنموية، واقتراح الحلول المناسبة لمشاكل التموين الأساسية.
ن- دراسة المواضيع التي يكلفها بها رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً - صلاحيات رئيس مجلس الوزراء:

١- الصلاحيات الدستورية لرئيس مجلس الوزراء:

جاء في المادة (١٢٨) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، أنه إضافة إلى صلاحيات مجلس الوزراء، يمارس رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، الاختصاصات المنصوص عليها في التشريعات النافذة، بما لا يتعارض و الصلاحيات الممنوحة لسلطات الدولة الأخرى في هذا الدستور.

وبناءً عليه يُمارس رئيس مجلس الوزراء الاختصاصات الدستورية الآتية:
أ- يختص رئيس مجلس الوزراء وكما تدل تسميته دستورياً، برئاسة مجلس الوزراء[١].
ب- يشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الوزراء[٢].

---

1 - إن رئيس مجلس الوزراء يترأس جلسات مجلس الوزراء، إلا في حالة ترؤس رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء وفقاً للمادة (٩٧) من الدستور، لأنه في هذه الحالة يصبح رئيس مجلس الوزراء عضواً كسائر الأعضاء. د. سام سليمان دلّه - مرجع سابق - ص ٨١٣.
2 - المادة (١١٥) الفقرة (٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

وهذا مفاده أن رئيس مجلس الوزراء يستطيع الإشراف على أعمال الوزراء، فهو يطلب منهم تقديم تقارير عن نشاط وزاراتهم، فإذا لمس نقصاً، أو تقاعساً، في نشاط إحدى هذه الوزارات، أشار بما يجب عمله، وهو يراقب مدى تقيد الوزراء بالقوانين والأنظمة والسياسة العامة، التي يضعها رئيس الجمهورية بالمشاركة مع مجلس الوزراء، وخطة التنفيذ التي يرسمها مجلس الوزراء. ومفاده أيضاً أن رئيس مجلس الوزراء، يفصل في الخلافات التي يمكن أن تنشب بين الوزارات في موضوع الاختصاص، أو خلافات الرأي بين الوزراء[1]، ويستطيع أيضاً من خلال إشرافه على أعمال الوزراء، أن يراقب أجهزة الدولة المختلفة، ويكشف عن المخالفات، والتجاوزات، ويحقق التنسيق والانسجام بينها[2].

٢- صلاحيات رئيس مجلس الوزراء وفقاً للتشريعات النافذة:

وفقاً لما جاء في المادة (٣) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٥/٤، إن رئيس مجلس الوزراء يتولى الاختصاصات والصلاحيات المحددة في الدستور، والقوانين، والأنظمة النافذة، بما لا يتعارض والصلاحيات الممنوحة لسلطات الدولة الأخرى المنصوص عليها في الدستور[3]، كما يتولى المهام الآتية:

أ- الإشراف على عمل الوزراء.

---

1 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع سابق – ص ١٧١.

2 – د. عبد الله طلبة– الإدارة العامة – مرجع سابق – ص ١٥٧.

3 – إن صلاحيات رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، كانت منظمة بموجب أحكام المادة (٣) من المرسوم التشريعي رقم (١٤٧) تاريخ ١٩٦٧/١٠/٢٣، والمادتان (١-٢) من المرسوم التشريعي رقم (١٤٨) تاريخ ١٩٦٧/١٠/٢٣، أما الآن فهذه الصلاحيات منظمة بموجب أحكام المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤، والمتعلق بصلاحيات رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، واللجنة الاقتصادية، ومن المعلوم أن النص اللاحق ينسخ السابق، وهذا يعني أن المرسوم التشريعي اللاحق (أي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤) هو الأولى بالتطبيق، والذي أكدَّ ذلك كلَّه، هو نص المادة (٢٩) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) والتي نصَّت على أن يُلغى كل نص مخالفٍ لأحكام هذا المرسوم التشريعي، (أي المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤).

ب- إدارة جلسات المجلس، وعند الحاجة إدارة جلسات اللجان، ويدعو إلى جلسات المجلس العادية، والاستثنائية، ويعتمد جدول الأعمال، ويعهد على الأمانة العامة بتعميم خطة عمل المجلس المقبلة.

ج- العمل على أن يقوم المجلس، واللجان، بكامل المهام والمسؤوليات الملقاة على عاتقهم.

د- العناية بإنجاز مهمات المجلس الأساسية في جميع المجالات.

هـ- عرض القضايا التي يرى ضرورة بحثها في اجتماع المجلس، ولو لم تَرد في جدول الأعمال.

٣- الصلاحيات الاحتياطية لرئيس مجلس الوزراء:

وفقاً لما جاء في نص المادة (٨٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، إذا شغر منصب رئيس الجمهورية، ولم يكن له نائب، يمارس رئيس مجلس الوزراء جميع صلاحياته وسلطاته، ريثما يتم الاستفتاء خلال تسعين يوماً على رئيس الجمهورية.

والمفهوم من هذا النص الدستوري، أن رئيس مجلس الوزراء لا يمارس صلاحيات رئيس الجمهورية، إلا عند توافر شرطين متلازمين، **الأول**، هو أن يكون منصب رئيس الجمهورية شاغراً، **والثاني** هو أن لا يكون لرئيس الجمهورية (الشاغر منصبه) نائب.

ويرى بعض الفقه أن رئيس مجلس الوزراء يستطيع أن ينهض بكل المهام المناطة به في القوانين العامة، والخاصة، والتي لم يرد لها ذكرٌ في الدستور إذا كلّفه بها رئيس الجمهورية، أو قام بها رئيس مجلس الوزراء، ولم يعارضه بها رئيس الجمهورية[1].

1 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع السابق – ص ١٧٤.

ثالثاً – صلاحيات الوزراء:

١– الصلاحيات الدستورية للوزراء:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة فيما يختص بوزارته[١].

وهذا يعني (من وجهة نظر بعض الفقه) أن الوزير يُدير ولا يحكم، فالحكم للقيادة السياسية، وهي الموجهة، وليس الوزير سوى مُنفذ لهذه السياسة التي تُرسم خطوطها العريضة القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي[٢].

٢ – صلاحيات الوزراء وفقاً للتشريعات النافذة:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، يمارس الوزراء الاختصاصات المنصوص عليها في التشريعات النافذة، بما لا يتعارض مع الصلاحيات الممنوحة لسلطات الدولة الأخرى في هذا الدستور[٣]. وقد حدد المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤ هذه الصلاحيات وفقاً للآتي:

أ– كل وزير مسؤول مباشرةً عن أعمال وزارته، وعليه ضمن حدود القوانين والأنظمة، إصدار القرارات، والتعليمات الناظمة لأعمالها[٤].

ب– يشارك كل وزير في أعمال المجلس بصورة إيجابية وفعَّالة، ويتحمل مسؤولية تسيير العمل، وتنفيذ خطة الدولة في قطاع وزارته، كما يقوم بتقديم التقارير الدورية، وغير الدورية، إلى رئيس المجلس بشأن وضع وزارته وأعمالها، ويرفع خطة عمل الوزارة عن الفترة المقبلة[٥].

---

1 – المادة (١١٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – د. عبد الله طلبة – مبادئ القانون الإداري – الجزء الأول – مرجع السابق – ص ١٨٥.

3 – المادة (١٢٨) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

4 – المادة (٦) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.

5 – المادة (٧) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.

ج- يتعاون الوزراء لتحقيق مهامهم، ويقومون في حدود صلاحياتهم بتوضيحٍ شامل، ودقيق للقوانين، والأنظمة، والقرارات، على ضوء سياسة الدولة، كما ينبغي تنفيذ المراسيم، والقرارات، كلٌ فيما يخص وزارته، ومراقبة هذا التنفيذ في مختلف مراحله، وكذلك تأهيل وتدريب الجهاز الإداري في وزارتهم[1].

د- يقوم الوزراء بإعلام رئيس المجلس، أو المجلس، بالأمور غير العادية ولو وقعت خارج نطاق وزارتهم[2].

هـ- للوزير أن يعرض على المجلس، أو اللجنة المختصة، أية قضية عاجلة لم تَرد في جدول الأعمال، إذا وافق المجلس على عرضها[3].

و- للوزير رفع أية قضية ضمن اختصاصاته إلى رئيس المجلس، يطلب فيها التوجيه، على أن يُبيّن رأيه الخاص فيها خطياً، وبشكلٍ واضح وكامل، وتُعاد كل قضية لا تتضمن هذا الرأي[4].

ز- يُمارس الوزير جميع الصلاحيات، ويتحمل جميع المسؤوليات المنصوص عليها في القوانين، والأنظمة النافذة، بما لا يتعارض مع أحكام هذا المرسوم التشريعي[5].

رابعاً - صلاحيات نواب الوزراء:

لم يُبيّن الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ بشكلٍ واضح اختصاصات نواب الوزراء. إلا أن نائب الوزير، والذي كان يُسمى الأمين العام، يُعتبر من الرؤساء الإداريين المهنيين، وذلك لأن عمله يقتضي منه الأمور الآتية:[6]

---

1 - المادة (٨) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
2 - المادة (٩) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
3 - المادة (١٠) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
4 - المادة (١١) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
5 - المادة (١٢) من المرسوم التشريعي رقم (٤٠) تاريخ ٢٠٠٥/٥/٤.
6 - د. عبد الله طلبة - مبادئ القانون الإداري - الجزء الأول - مرجع سابق - ص١٨٩.

أ- خبرة عالية في دقائق الإدارة العامة.

ب- العمل على تكوين حصيلة من المعلومات، والخبرة، والكفاءة الإدارية المتعلقة بدقائق الإدارة الحكومية.

ج- المحافظة على سير الأعمال المتعلقة بالوزارة بأكبر فاعلية ممكنة في جميع الظروف.

د- المحافظة على سير الأعمال الإدارية، بصرف النظر عن الوضع السياسي، وإضافة إلى ذلك، يقوم نائب الوزير بالتوقيع على المعاملات، إلا ما يتعلق منها بالشؤون التوجيهية والتنظيمية، فيؤشَر عليها قبل توقيعها من الوزير. ويمكن لهذا الأخير، أن يفوّض بجزء من اختصاصاته إلى نوابه. ومن المسلم به أن ما يُستهدف له الوزراء، يتعرض له نوابهم سواءٌ بسواء، وهذا ما أكدته المادة (١٢٦) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ على أن تسري الأحكام الخاصة بالوزراء على نواب الوزراء.

المبحث الثالث

مسؤولية السلطة التنفيذية

ذكرنا سابقاً أن النظام البرلماني التقليدي يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، إلا أن هذا الفصل ليس جامداً، بل هو فصلٌ مُشَرَّب بروح التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن أهم ما يُميّز عمل هاتين السلطتين دون أن تستطيع إحداها أن تجور على الأخرى، هي أدوات التوازن فيما بينها، والمتمثلة بالمسؤولية الوزارية، وحق الحل، أي حل البرلمان.

وهذا يعني، بما أن السلطة التشريعية ممثلةً بالبرلمان، تستطيع حجب الثقة عن الوزارة ككل، أو عن أحد الوزراء، فإن السلطة التنفيذية ممثلةً بالوزارة، تستطيع أيضاً أن تطلب حل البرلمان، وهذا الحل يُطلق عليه بالحل الوزاري[1]. فسلاح الحل هو السلاح المقابل للمسؤولية الوزارية المقررة أمام البرلمان، وبهذين السلاحين، تقوم عملية التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أما بالنسبة للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ فقد كان واضحاً إزاء مسؤولية السلطة التنفيذية عن أعمالها، فمن الناحية **السياسية**، إن رئيس الجمهورية غير مسؤول سياسياً عن أعماله، وإنما المسؤولية تقع على عاتق الوزارة المسؤولة أمام البرلمان. أما الناحية **الجنائية**، فإن الدستور قد رتَّب مسؤولية جنائية تقع على عاتق رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى (المادة ٩١)، كما رتَّب مسؤوليةً جنائية على الوزراء، وذلك من خلال إعطاء الحق لرئيس الجمهورية بإحالة الوزير إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء توليه مهامه (المادة ١٢٣)، حيث يُوقف الوزير المتهم عن العمل فور صدور قرار الاتهام، إلى أن تبُتَّ المحكمة بالتهمة المنسوبة إليه (المادة ١٢٤).

---

1 – راجع الصفحة (٨٨) من هذه الرسالة.

وبناءً عليه سنتناول الحديث عن مسؤولية السلطة التنفيذية في سورية وفقاً للتقسيم الآتي:

المطلب الأول: المسؤولية الوزارية السياسية.

المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.

المطلب الثالث: المسؤولية الجنائية للوزراء.

المطلب الأول

المسؤولية الوزارية السياسية

يُقصد بالمسؤولية الوزارية السياسية حقّ البرلمان في سحب الثقة عن الوزارة كلّها كوحدة واحدة، أو عن أحد الوزراء، وهي لا تتأسس على خطأ مدني، أو جريمةٍ جنائية، وإنما تقوم على مخالفة سياسية يرتبط تقديرها بالبرلمان، فهي حجر الزاوية في النظام البرلماني، وأحد دعاماته وأركانه الجوهرية الأساسية، بحيث إذا تخلَّف هذا الركن، لا يُمكن أن يُوصف نظام الحكم بأنه برلماني[1].

وبناءً عليه، سنتحدث عن المسؤولية الوزارية السياسية استناداً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ وفقاً للآتي:

أولاً: القواعد المشتركة في تحريك المسؤوليتين الوزاريتين الفردية والتضامنية أمام مجلس الشعب:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإنه لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجوابٍ موجه إلى الوزارة، أو إلى أحد الوزراء، ويكون طلب حجب الثقة بناءً على اقتراحٍ يقدم من خُمس أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ويتمّ حجب الثقة عن الوزارة، أو أحد الوزراء، بأغلبية أعضاء المجلس... [2].

---

1 – د. محمد قدري حسن – مرجع سابق – ص٣٨٣-٣٨٤.

2 – المادة (٧٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

ويُستفاد من هذا النص الدستوري الآتي:

١- اشترط المشرع الدستوري عدم جواز قبول طلب حجب الثقة عن الوزارة، أو أحد أعضائها، إلا بعد استجوابٍ موجه إلى الوزارة، أو أحد الوزراء، والاستجواب هو مطالبة السلطة التنفيذية ببيان أسباب تصرفها في أمرٍ ما، أو الغاية منه، بدون أن ينطوي على ما يدل التدخل في أعمال السلطة التنفيذية[١]. على أن كل عضو أراد استجواب عضوٍ، أو أكثر من السلطة التنفيذية، أن يوجه استجوابه بصورةٍ خطية[٢].

حيث يشرح مقدم الاستجواب موضوع الاستجواب، ثم يُجيب عضو السلطة التنفيذية المختص (أي الوزير الموجه له الاستجواب)، فإذا اكتفى مُقدم الاستجواب بالجواب، اعتُبر الموضوع منتهياً، وفي حال عدم اكتفائه، يُعطى حق الكلام له، ولاثنين من مؤيدي الاستجواب، ولثلاثة من معارضيه[٣]، ولكن إذا أصرَّ مُقدم الاستجواب على عدم الاكتفاء بعد المناقشة، كان له الحق باللجوء إلى طلب حجب الثقة[٤].

---

1 – المادة (١٥١) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

2 – المادة (١٥٢) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

3 – المادة (١٥٥) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

4 – المادة (١٥٦) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري. وتجدر الإشارة أنه في جلسة مناقشة طلب استجواب وزير التموين والتجارة الداخلية حول مختلف جوانب الواقع التمويني، دعا رئيس المجلس مُقدم الاستجواب، لتوضيح موضوع طلب الاستجواب، ثم بعد ذلك أعطى رئيس المجلس الكلمة لوزير التموين للردِّ على ما جاء في طلب الاستجواب، ثم بعد ذلك قال رئيس المجلس أسأل الزميل... استناداً لنص المادة (١٥٥) من النظام الداخلي لمجلس الشعب، هل اكتفيت بالجواب وبرد السيد وزير التموين ؟ فأجاب العضو: لا لم اكتفي بالجواب، لأنه غير مقنع وعلى هذا الأساس أطلب حجب الثقة عن السيد وزير التموين، وسأتقدم بطلب بهذا الخصوص. وهو ما حصل بالفعل.

د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٢٩-٨٣٠.

٢- بالنسبة لطلب حجب الثقة عن الوزارة كلّها، أو أحد أعضائها، إن هذا الطلب يُقدم بصورةٍ خطية موقعة من خُمس أعضاء المجلس على الأقل، حيث يُبلّغ الرئيس الطلب فور تلقيه إلى رئيس الوزراء، والوزير المعني، ويُدرج في جدول أعمال أول جلسة تُعقد بعد يومين من تقديمه، ويحق للوزارة، أو للوزير المطلوب حجب الثقة عنه، طلب تأجيل المناقشة مدة لا تتجاوز ثلاثة أيام[١].

والتصويت على حجب الثقة عن الوزارة، أو عن أحد الوزراء، يتمّ بصورةٍ علنية، بطريقة المناداة بالاسم[٢]، حيث يُعطى الرأي مجرداً عن الأسباب، ويُعرب الأعضاء عن رأيهم بكلمة (نعم أو لا)، أو بكلمة تؤدي هذا المعنى، ويجوز للعضو أن يستنكف عن إعطاء الرأي[٣]، ويكون قرار المجلس بحجب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس[٤]. وعند تحقق ذلك فعلى رئيس المجلس أن يُبلّغ قرار حجب الثقة عن الوزارة، أو الوزير، إلى رئيس الجمهورية فور صدوره[٥].

---

1 – المادة (١٥٧) الفقرتين (أ – ب) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري. وتجدر الإشارة إلى أن الحكمة من اشتراط خمس أعضاء مجلس الشعب، هو ضمان الجدّية في الطلب المقدم بهذا الشأن، فوجود عدد من الأعضاء غير راضٍ عن أداء الحكومة القائمة قد يقابله اتفاق من أغلبية الأعضاء على ذلك. وهذا الأمر يؤدي بطبيعة الحال إلى الحدِّ من الإسراف في تقديم طلب حجب الثقة من جهة، ومن جهة أخرى إن المُشرع تطلّب مضي مدة محددة بين تقديم طلب حجب الثقة، وبين مناقشته والتصويت عليه، وهذه المدة يومان فقط، وفي حال تقدمت الوزارة، أو الوزير المراد حجب الثقة عنه بطلب تأجيل هذه المناقشة، فإن المدة في جميع الأحوال يجب ألا تتجاوز ثلاثة أيام، وهذا القيد هو ضمانة إجرائية هامة، والقصد منه تأخير المناقشة، وإبداء الرأي بعض الوقت حتى تهدأ النفوس، وتصدر القرارات في جوٍ هادئ بعد كثيرٍ من التريث، والتفكير، والتدبير. د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٣٠ – ٨٣١.

2 – المادة (٦٤) الفقرة (أ) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

3 – المادة (٦٦) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

4 – المادة (١٥٨) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

5 – المادة (١٥٩) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري.

ثانياً: خصائص المسؤولية التضامنية أمام مجلس الشعب:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ فإنه " ... في حال حجب الثقة عن الوزارة، يجب أن يقدم رئيس مجلس الوزراء استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية[١].

والمقصود بذلك، أنه إذا قرر مجلس الشعب بأغلبية أعضائه حجب الثقة عن **الوزارة**، فإن على رئيس مجلس الوزراء تقديم استقالة الوزارة إلى رئيس الجمهورية. لا سيما وأن الرئيس هو الجهة المختصة بموجب المادة (٩٥) من الدستور بقبول استقالة **رئيس مجلس الوزراء**، وإعفائه من منصبه.

ثالثاً: خصائص المسؤولية الفردية أمام مجلس الشعب:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ فإنه "...يجب على الوزير الذي حُجِبت الثقة عنه تقديم استقالته[٢].

والواضح من هذا النص، أنه إذا قرر مجلس الشعب حجب الثقة بأغلبية أعضائه عن أحد **الوزراء**، فإن على هذا الوزير تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية[٣]. لا سيما وأن الرئيس هو الجهة المختصة بموجب المادة (٩٥) من الدستور بقبول استقالة **الوزراء**، وإعفاءِهم من مناصبهم.

---

1 – المادة (٧٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

2 – المادة (٧٢) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

3 – المادة (١٥٧) الفقرة (ج) من النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري. وتجدر الإشارة إلى حالة تمَّ فيها حجب الثقة عن السيد وزير التموين والتجارة الداخلية، وكان ذلك في الدور التشريعي الرابع لمجلس الشعب (في الفترة الواقعة من ١٩٨٦/٢/٢٧ ولغاية ١٩٩٠/٢/٢٦) ففي مساء يوم الاثنين، والمصادف بتاريخ ١٩٨٧/١٠/٢٦، اجتمع مجلس الشعب السوري علناً برئاسة رئيسه، وأعلن رئيس المجلس افتتاح الجلسة، وتلا أمين السر أسماء الغائبين، والمجازين، وخلاصة أعمال الجلسة السابقة، فصُدِقت، ثم بعد ذلك انتقل المجلس إلى مناقشة طلب حجب الثقة عن السيد وزير التموين والتجارة الداخلية، "رياض الحاج خليل"، المقدم من السيد " إسماعيل عبد الغني " ورفاقه=

وبناءً على ذلك، فإن بعض الفقه يرى أن المسؤولية الوزارية السياسية تعني، أن رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، مسؤولون أمام رئيس الجمهورية، وأمام مجلس الشعب، حيث يُمكن لرئيس الجمهورية إعفائهم من مناصبهم، ويمكن لمجلس الشعب حجب الثقة عن الوزارة، أو أحد الوزراء[1].

المطلب الثاني

المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية

وفقاً للمادة (٩١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ لا يكون رئيس الجمهورية مسؤولاً عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه، إلا في حالة الخيانة العظمى، ويكون طلب اتهامه بناءً على اقتراحٍ من ثلث أعضاء المجلس على الأقل، وقرارٍ من مجلس الشعب بتصويتٍ علني،

=من أعضاء المجلس، وقد ذكر رئيس المجلس أن عملية التصويت على الطلب ستبدأ بقيام أمين السر بتلاوة أسماء السادة أعضاء المجلس، والموافق يشير بكلمته " نعم "، وغير الموافق يشير بعدم موافقته، وبنهاية التصويت، قال رئيس المجلس: أيها الزملاء، كما تعرفون، فإن عدد أعضاء مجلس الشعب (١٩٥) عضواً، وعدد الغائبين (١٩) عضواً، وعضو واحد غير موافق، فيكون (١٧٥) عضواً موافقين على حجب الثقة، وعضو واحد غير موافق، و(١٩) عضواً غياب، واستناداً لهذه النتيجة، فإننا نذكر المادة (١٥٨) والتي تقول: "**يكون قرار المجلس بحجب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس**"، إذاً، النتيجة أكثر من النصف بكثير، أما المادة (١٥٩) من النظام الداخلي فتقول: " **يُبلّغ رئيس المجلس قرار حجب الثقة عن الوزارة، أو الوزير، إلى رئيس الجمهورية فور صدوره** "، وبالتالي سنبلّغ هذا القرار إلى السيد رئيس الجمهورية من أجل أن يقدم الوزير استقالته استناداً لأحكام الدستور، والنظام الداخلي. وبناءً على ما تمّ ذكره، أصدر رئيس الجمهورية المرسوم رقم (٢٣٣) تاريخ ٢٧ /١٠/١٩٨٧، والقاضي بقبول استقالة وزير التموين الذي سُحبت منه الثقة.

د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٣٣ وما بعدها.

1 – د. فيصل كلثوم – مرجع سابق – ص ٧١٤.

وبأغلبية ثلثي أعضاء المجلس بجلسةٍ خاصة سرية، ولا تجري محاكمته إلا أمام المحكمة الدستورية العليا.

ويُستفاد من هذا النص الدستوري الآتي:

أولاً- الأعمال التي يُسأل عنها رئيس الجمهورية:

إن هذا النص يقرر مبدأ عدم المسؤولية السياسية لرئيس الدولة عن كافة الأعمال التي يأتيها عند ممارسته لشؤون وظيفته، ومع ذلك يُسأل رئيس الدولة إذا ما شكّل عمله خيانةً عظمى، ولعلَّ المشرع الدستوري رأى أن هذا العمل بالغ الخطورة، بحيث لا يتصور في الأمور المعتادة أن يأتي من قبل رئيس الجمهورية الذي يُمثل قمة النظام السياسي، فإذا ما صدر عنه فيجب أن يُحاسب عليه شخصياً، إلا أن الدستور وكما هو مُلاحظ، لم يُعرّف مصطلح الخيانة العظمى[1].

إن بعض الفقه يرى أن الخيانة العظمى، هي جريمةٌ سياسية، وعقابها يجب أن ينبع أساساً من الرأي العام الذي قد يطالب بإطاحة الملك، أو الرئيس عادةً، فهذه العبارة لا تقع تحت أي نصٍ تشريعي حتى يُقال هذه المادة لم تُطبق، أو طُبِّقَ عكسها، وبالتالي مادام النص التشريعي مفقوداً فقانون العقوبات لا يُحدد عقاباً لهكذا جرم[2]. وفي قانون العقوبات السوري كما نعلم لا جريمة ولا عقوبة إلا بنصٍ قانوني[3].

ويرى جانبٌ أخر من الفقه، بأنه لما كان لزاماً على رئيس الجمهورية، أن يؤدي قبل استلام مهام منصبه كرئيس جمهورية، القسم

---

1 – د. حسين عثمان محمد عثمان – النظم السياسية والقانون الدستوري " القانون الدستوري" – عام ١٩٩١ – مرجع سابق – ص ١٥٩.

2 – د. بيان النويهض: « تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني١٩٢٠-١٩٩٥ مع موجز للتاريخ السياسي من عهد الفينيقيين حتى القرن العشرين ». بيروت – بلا دار نشر– عام١٩٩٦– ص ٣٧٧.

3 – المادة (٢٩) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.

الدستوري الوارد في المادة (٧) من الدستور السوري أمام مجلس الشعب، والذي صيغته، أقسم بالله العظيم، أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري الديمقراطي الشعبي، وأن أحترم الدستور...، فإن عدم وفاء رئيس الجمهورية بمتطلبات هذا القسم، يُعتبر من قبيل الخيانة العظمى، خاصةً فيما يتعلق برعاية مصالح الشعب، وحماية أمن وسلامة الوطن، سواء على الصعيد الداخلي، أو الخارجي[١].

ويرى فريقٌ ثالث من الفقه، أن الخيانة العظمى، جريمةٌ غير محددة وموصوفة، بل متروكة لتقدير المحكمة، أو الهيئة العليا التي تنظر بها، وقد استقر الاجتهاد الدستوري، أن الخيانة العظمى تكون مقترفة في حال مخالفة رئيس الجمهورية لأحكام الدستور، أو إذا تجاوز حدود صلاحياته الدستورية، أو أساء التصرف بمصالح البلاد العليا[٢].

فالمبدأ إذاً، هو عدم مسؤولية رئيس الجمهورية من الناحية السياسية أمام مجلس الشعب، إلا أن عدم المسؤولية السياسية لرئيس الجمهورية ليس مطلقاً، لأنه يمكن مساءلة الرئيس ومحاسبته سياسياً بشكلٍ غير مباشر أمام مجلس الشعب، وذلك بعدم الموافقة على اقتراح ترشيحه إذا رُشح لولاية انتخابية ثانية، ويمكن أيضاً معاقبته سياسياً بشكلٍ غير مباشر من الشعب، من خلال عدم الموافقة في الاستفتاء على منصب رئيس الجمهورية، إذا ما رُشِّح لولايةٍ ثانية، ويمكن للشعب معاقبته سياسياً، إذا ما طرح على الشعب موضوعاً للاستفتاء عليه بموجب المادة (١١٢) من الدستور، وجاءت نتيجة الاستفتاء الملزمة على عكس ما يريد[٣].

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٤١.

2 – د. أدمون رباط: « الوسيط في القانون الدستوري العام ». بيروت – دار العلم للملايين – عام ١٩٦٤ – ص ٤٧٩ –٤٨٠.

3 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٨٠٢.

ثانياً- إجراءات الاتهام و المحاكمة:

وفقاً للدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن المحكمة الدستورية العليا هي المحكمة المختصة بمحاكمة رئيس الجمهورية[١]، حيث يجري التحقيق والمحاكمة وفقاً لقانون أصول المحاكمات الجزائية، وتُطبّق المحكمة الدستورية العليا العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات العام، والقوانين النافذة الأخرى[٢].

حيث يصدر قرار اتهام رئيس الجمهورية من مجلس الشعب بأكثرية ثلثي أعضائه، ويرسل رئيس المجلس القرار مع مذكرات المجلس، وجميع الوثائق المتعلقة بالقضية إلى رئيس المحكمة، مع الإشارة أن قرار المجلس (مجلس الشعب) باتهام رئيس الجمهورية، يُعتبر مانعاً مؤقتاً له من مباشرة مهامه، ويستمر المنع حتى صدور قرار المحكمة[٣].

وبعد ذلك يقوم النائب العام في الجمهورية بوظيفة النيابة العامة لدى المحكمة، وعليه إقامة دعوى الحق العام فور استلامه قرار الاتهام، وملف القضية[٤]. ثم تنتخب المحكمة الدستورية العليا أحد أعضائها للقيام بوظيفة قاضي التحقيق[٥]. لكن هذا لا يمنع المدعى عليه، ومحاميه، من الإطلاع على أوراق القضية في جميع أدوار التحقيق والمحاكمة[٦].

---

1 – المادة (٩١) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣. وتجدر الإشارة إلى أن المحكمة الدستورية العليا تختص بمحاكمة رئيس الجمهورية، والشركاء، و المتدخلين، والمحرضين، والمخبئين بالجرم الأصلي، والجرائم المتلازمة معه.

المادة (٣٣) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (١٩) تاريخ ١٩٧٣/٧/٢.

2 – المادة (٣٤) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

3 – المادة (٣٥) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

4 – المادة (٣٦) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

5 – المادة (٣٧) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

6 – المادة (٣٨) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

وبعد أن يتم القاضي المحقق إجراءات التحقيق وأخذ مطالعة النيابة العامة، يُصدر قراراً معللاً بإحالة المدعى عليه مع ملف القضية إلى المحكمة، وذلك لا يحول دون اشتراكه في المحاكمة[1].

أما بالنسبة لجلسات المحكمة فهي علنية، إلا إذا رأت المحكمة جعلها سرية محافظةً على النظام العام، أو في الأحوال الأخرى التي يقررها القانون، ويكون النطق بالحكم في جميع الأحوال بجلسةٍ علنية[2].

حيث تصدر المحكمة (الدستورية العليا) حُكمها بالإجماع، أو بالأكثرية، وهو حكمٌ مبرم لا يقبل من طرق الطعن سوى الاعتراض، وإعادة المحاكمة[3].

ويرى بعض الفقه أنه لا مبرر من ذكر عبارتي " **بالإجماع أو بالأكثرية**"، لأن ذكر عبارة بالأكثرية وحدها، يفي بالغرض، ولأن القرار الذي يمكن اتخاذه بالإجماع، يمكن من بابٍ أولى اتخاذه بالأكثرية[4].

والجدير بالذكر بأنه لا يجوز ردّ رئيس المحكمة، أو أحد أعضائها، أو حتى مخاصمتهم[5].

المطلب الثالث

المسؤولية الجنائية لأعضاء مجلس الوزراء

ذكرنا سابقاً أن الوزراء يتحملون بشكلٍ جماعي أمام مجلس الشعب تبعة السياسة العامة للوزارة، وعند حجب الثقة عن الوزارة كلّها، أو أحد

---

1 – المادة (٣٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

2 – المادة (٤٠) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

3 – المادة (٤١) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

4 – د. سام سليمان دلّه – مرجع سابق – ص ٨٠٣.

5 – المادة (٤٢) من قانون المحكمة الدستورية العليا.

الوزراء على حده، يتوجب على الحكومة، أو على الوزير المقصود، الاستقالة من منصبه[1]. هذا فيما يتعلق بالمسؤولية السياسية للوزراء، أما بالنسبة لمسؤوليتهم الجنائية، فقد عبَّر عنها الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ وفقاً للآتي:

جاء في المادة (١١٧) من الدستور أن "رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسؤولون أمام رئيس الجمهورية".

كما جاء في المادة (١٢٣) من الدستور أن "لرئيس الجمهورية حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء توليه مهامه أو بسببها وفقاً لأحكام الدستور والقانون".

وجاء أيضاً في المادة (١٢٤) من الدستور أن" الوزير المتهم يُوقَف عن العمل فور صدور قرار الاتهام، إلى أن تَبُتَّ المحكمة في التهمة المنسوبة إليه، ولا تمنع استقالته، أو إقالته، من محاكمته، وتكون المحاكمة، وإجراءاتها على الوجه المبين في القانون".

وبعد الإطلاع على هذه المواد، يجدر بنا توضيح المسائل التالية:

أولاً- إجراءات الاتهام:

كما هو واضح من نص المادة (١٢٣)، "لرئيس الجمهورية حق إحالة الوزير..."، فرئيس الجمهورية هو الجهة الوحيدة التي خوّلها الدستور حق اتهام الوزير، وإحالته إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم، أثناء توليه مهامه، أو بسببها، وهذا الحق، أو تلك السلطة، تقررت لرئيس الجمهورية بناءً على حقه في الرقابة، فالوزير كموظف عام سياسي، عُهِدَ إليه بعملٍ دائم في خدمة وزارة تديرها الدولة عن طريق التعيين من السلطة التي تملك تعيينه قانوناً – وهو رئيس الجمهورية –، ويخضع لرقابتها وإشرافها، وهو

1 – د. بيان النويهض – مرجع سابق – ص ٣٩٢.

يُسأل عن الإهمال والتقصير، وعما يرتكبه من جرائم أثناء تأدية وظيفته أو بسببها، وهذا ما قصدته المادة (١١٧) من الدستور بقولها بأن:" رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، مسؤولون أمام رئيس الجمهورية".[١] هذا من جهة.

ومن جهة ثانية، فإن المادة (١٢٣) السالفة الذكر قد بيّنت أن موضوع الاتهام الذي يخول رئيس الجمهورية حق إحالة الوزير إلى المحاكمة، يتعلق بالجرائم التي يرتكبها الوزير أثناء توليه مهامه، أو بسببها[٢].

وتجدر الإشارة، أنه وفقاً للمادة (١٢٣) من الدستور، فإن رئيس الجمهورية له الحق في إحالة الوزير إلى المحاكمة، فيما يتعلق بالجرائم التي يرتكبها هذا الوزير أثناء توليه مهامه، أو بسببها، إضافة إلى ذلك إن المادة (١٢٤) من الدستور(يوقف الوزير المتهم عن العمل...) قد أوضحت بأنه وبمجرد صدور قرار الاتهام بحق الوزير، عندها يتوجب عليه التوقف عن أداء عمله فوراً، وذلك حتى تبتّ المحكمة المختصة في هذه التهمة التي نُسبت إليه، علماً إن هذه المحاكمة مستمرة ماضية في سيرها، وإجراءاتها بحق الوزير المتهم، سواء قدَّم استقالته، أو تمّت إقالته من رئيس الجمهورية، باعتبار أن هذا الأخير مخولٌ في قبول استقالة الوزراء، وإعفائهم من مناصبهم، وفقاً المادة (٩٥) من الدستور.

وفي هذا دليلٌ واضح على احترام الدستور لعمل المؤسسة القضائية من جهة، والتفريق بين **المسؤولية السياسية** التي قد ينتج عن إثارتها حجب الثقة عن الوزير المعني بهذا الشأن، وترك المقاعد الوزارية، **والخطأ الشخصي** المسبب للضرر، والذي ينتج عنه تفعيل دور السلطة القضائية في عملية المحاسبة من جهةٍ أخرى.

---

1 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٥٩.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٦٠.

حتى إن بعض الفقه يرى ضرورة التفريق بين الخطأ الوظيفي للوزير الذي تُسأل عنه الدولة، وبين الخطأ الشخصي الذي يُسأل عنه الوزير شخصياً، ويُلزم بالتعويض الناشئ من ماله الشخصي، وهذه هي المسؤولة المدنية[1].

ثانياً- الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء:

وفقاً للمادة (١٢٤) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣، فإن " ...المحاكمة وإجراءاتها تكون على الوجه المبيَّن في القانون".

والمقصود بذلك أن الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣ قد أحال على القانون المسائل المتعلقة بمحاكمة الوزير، وإجراءاتها، وضماناتها، وصولاً لما تنتهي إليه من عقوبات. وتأكيداً لذلك، بتاريخ ١٩٥٨/٦/٢٢، صدر القانون رقم (٧٩) بشأن محاكمة الوزراء، وهذا الأخير هو الواجب التطبيق لعدم صدور تشريعٍ جديد من شأنه إلغاء هذا القانون، أو تعديله[2].

وهذا ما أكّده الدستور النافذ لعام ١٩٧٣ بأن " تبقى التشريعات النافذة، والصادرة قبل إعلان هذا الدستور، سارية المفعول إلى أن تُعدّل بما يوافق أحكامه"[3].

وبناءً عليه، وانسجاماً مع رأي بعض الفقه، فإن القانون الواجب التطبيق عند محاكمة الوزراء في سورية هو القانون رقم (٧٩) لعام ١٩٥٨، لذلك فإننا سنحيل الأحكام المتعلقة بمحاكمة الوزير من قبل الهيئة المختصة بذلك، وطريقة تشكيلها، واختصاصاتها، وإجراءات المحاكمة، والعقوبات الصادرة عنها، إلى ما سبق شرحه في المسؤولية الجنائية للوزراء في مصر، وذلك منعاً لحدوث التكرار[4].

---

1 – د. فيصل كلثوم – مرجع سابق – ص ٧١٤.
2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٦١.
3 – المادة (١٥٣) من الدستور السوري النافذ لعام ١٩٧٣.
4 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٦٢.

ونخلص إلى القول، أن الواقع العملي لم يؤدِ إلى تطبيق القواعد السابقة الواردة في قانون محاكمة الوزراء، (سواء في سورية أو مصر)، حيث أن تطبيق قواعد المسؤولية الجنائية الوزارية – في سورية أو مصر– لم تتم على أساسا القانون المذكور[1]، فضلاً عن أن المحكمة العليا التي نصَّ قانون محاكمة الوزراء على اختصاصها في محاكمة الوزراء لم تنعقد – في أي من البلدين المذكورين – منذ صدور قانون إنشائها حتى الآن، وبالتالي أصبحت هذه المحكمة في طي النسيان، مما يعني أن قانون محاكمة الوزراء لم يعد له وجود عملياً، وغدا مجرد حبرٍ على ورق، لذلك فقد كان حرياً بالمشرع سواء في مصر أو سورية، أن يتعرض لهذا الموضوع بجدية، فإما أن يقرَّ صراحة العمل بأحكام وقواعد قانون محاكمة الوزراء الذي صدر في عهد الوحدة بين سورية ومصر، أو أن يعمل على إدخال التعديلات المناسبة عليه، أو أن يعمل جاهداً على إصدار تشريع جديد ينظم من خلاله موضوع المسؤولية الجنائية لكل من رئيس الجمهورية والوزراء، وذلك امتثالاً لحكم الدستور وإعمالاً لقواعده ونصوصه[2].

---

1 – ففي **مصر** تولّت المحاكم الاستثنائية (محكمة الغدر، ومحكمة الثورة، ومحكمة الحراسة) والمحاكم الجنائية العادية تطبيق القواعد والأحكام المتعلقة بالمسؤولية الوزارية الجنائية. أما في **سورية** فقد تولّت محكمة الأمن الاقتصادي هذه المهمة.

2 – د. حسن البحري – رسالة دكتوراه – مرجع سابق – ص ٨٦٢.

الخاتمة

وهكذا وبعد أن انتهينا من دراستنا لموضوع " مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم السياسية المعاصرة ". لا بُدّ أن نورد بعض النتائج الهامة:

أولاً- بالنسبة للنظام البرلماني البريطاني

تبنّى هذا النظام مبدأ الفصل بين السلطات (السلطتين التشريعية والتنفيذية) بمفهومه التقليدي، وهذا الفصل لم يكن جامداً، بل هو فصلٌ نسبي، مُشَرَّب بروح التعاون بين السلطتين، التشريعية، والتنفيذية، فكلٌ منها تستطيع الحدّ من طغيان الأخرى، إذا ما تعسفت إحداها في ممارسة صلاحياتها، وذلك من خلال أدوات التوازن، والتي تتمثل في حقّ السلطة التنفيذية (ممثلةً بالوزارة) في حل البرلمان، وحق البرلمان في حجب الثقة عن الوزارة كلّها، أو عن أحد الوزراء.

لقد نشأ مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية بعد سلسلةٍ طويلة من الصراع المرير بين الملوك الذين تعاقبوا على عرش إنكلترا؛ والبرلمان من جهة، وبين أولئك المستشارين الذين أصبحوا فيما بعد وزراء للتاج، وانتهى بهم الأمر إلى تشكيل الوزارة بالمعنى المعروف؛ من جهة أخرى.

حتى أضحت بريطانيا النموذج الأمثل لتطبيقه في عالمنا المعاصر. فقد ألتزمت بالمقتضيات الشكلية والموضوعية لهذا المبدأ، وتتجلى المقتضيات **الشكلية**، في أن السلطة التنفيذية تتكون من جهازٍ مزدوج، وهو رئيس الدولة، والوزارة. أما المقتضيات **الموضوعية** فتعني وجود رئيس دولة غير مسؤول، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان. وهذا ما سنبينه وفقاً للآتي:

١- رئيس الدولة (الملك):

إن اختيار الملك في انجلترا يتم ضمن العائلة المالكة وفقاً لخط خلافةٍ محدد بشكلٍ مسبق، فنظام خلافة العرش في انجلترا يتم عن طريق التوارث، وفقاً لقانون توارث العرش، والتاج ينتقل كملكية خاصة، والنساء لسن مستبعداتٍ من الوراثة، ولكن في حال تساوت درجة القرابة مع الرجال، فإن النساء يأتين بعد الرجال. وهناك تفرقة واضحة بين الملكة المالكة التي تملك بموجب حقها الخاص، كما هو الحال بالنسبة للملكة إليزابيث الثانية (ملكة بريطانيا)، والتي يحمل زوجها الأمير "فيليب" لقب الأمير الشريك بموجب قرارٍ صادر عن الملكة، وبين الملكة الشريكة زوجة الملك.

ويتمتع هذا الملك بحقوق اسمية لا يبتُّ فيها بنفسه، وإنما تتولاها الوزارة المسؤولة، فله مركزٌ أدبي، ويمارس دوراً شرفياً، أو فخرياً بصفة أساسية. أي ليس له دوراً فعالاً في الحياة السياسية، فهو وعلى حدٍّ قول البعض، كالحكم الرياضي العادل بين السلطات، حيث يقوم بالتوفيق فيما بينها عند حصول خلاف.

كما أنه يمارس صلاحياته بصورةٍ اسمية، فهو يُعيّن أعضاء الوزارة، ويعزلهم، ويتدخل في سير العمل البرلماني، من خلال التصديق على القوانين، وفضّ جلسات البرلمان، وإلقاء خطبة العرش عند الافتتاح الرسمي للبرلمان. كما له الحق في حل البرلمان، وإعلان حالة الطوارئ، وإسداء المشورة أيضاً. ولكن هذه الصلاحيات لا يمارسها إلا بصورة شرفية، بعد موافقة الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، أو كما يُقال أنه يمارسها وفق نصيحة وزارية.

إضافةً إلى أنه مترفعٌ عن الصراعات الحزبية، وغير منغمس في الاتجاهات السياسية. لأن أهم ما يقوم عليه النظام البرلماني هو تهميش دور رئيس الدولة غير المسؤول على حساب الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، فأي

قرارٍ يجب أن يكون ممهوراً بتوقيع رئيس الوزراء (الوزير المسؤول)، لأن الوزارة هي التي تمارس السلطة التنفيذية.

ويعود اضمحلال دور رئيس الدولة في النظام البرلماني التقليدي إلى مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة، فهو غير مسؤول سياسياً، أو جنائياً، أو حتى مدنياً، كما أنه لا يُخطئ، وذاته مصونة لا تُمس، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، وهذا يعني انتقال سلطاته إلى الوزارة التي تمارس السلطات بصورةٍ حقيقية، والتي تُرجَح كفَّتها على كفّة رئيس الدولة بحسبانها مسؤولة أمام البرلمان.

٢- رئيس الوزراء (الوزير الأول):

يرأس رئيس مجلس الوزراء (الوزير الأول) الوزارة، فضلاً عن أنه يمثل الوزارة بأكملها، ورضاؤه هو الوسيلة الوحيدة لأصحاب المقاعد الخلفية في تبوء المناصب الوزارية، لأن الوزير الأول بمقدوره أن يقدم استقالته، وهذا سيودي بالوزارة التي تترأس السلطة التنفيذية، وتمارسها وتضع السياسة العامة للبلاد، وتقوم بتنفيذها.

٣- الوزارة (مجلس الوزراء):

بعد تبلور ظهور مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، أخذت الوزارة في بريطانيا تلعب دوراً هاماً، وبارزاً، ومحورياً، على صعيد الحياة السياسية في بريطانيا، متحررة من القيود التي وضعها الملوك في مرحلة الملكية المطلقة، وهذا ترسَّخ بعد إعلان الحقوق عام ١٦٨٩، فقد بدأ مفهوم السيادة الشعبة يظهر شيئاً فشيئاً، من خلال الحزب الذي يفوز بأغلبية مقاعد مجلس العموم، والتي من خلالها ستنبثق الوزارة التي ستتولى مقاليد حكم البلاد بعد الحصول على ثقتها.

وبما أن رئيس الدولة (كما ذكرنا) غير مسؤول، وذاته مصونة لا تمسّ، وحيث توجد السلطة توجد المسؤولية، فإنه لا بُدَّ من وجود هيئة تتحمل

هذه المسؤولية، وهذا يعني بالطبع الوزارة، بحسبانها رئيسة السلطة التنفيذية، لأنه وعلى حدِّ قول البعض (السلطة بلا مسؤولية هي استبدادٌ مطلق، والمسؤولية بلا سلطة هي ظلمٌ محقق).

ومنذ ذلك الحين أصبح البرلمان البريطاني مُتمتعاً بصلاحياتٍ واسعة، فهو الذي يُحدد خط خلافة العرش، ويسنُّ القوانين، وله دورٌ في إلغائها، وتعديلها، وتفسيرها دون رقابةٍ على ذلك، ودون أن يحق لأي جهةٍ مهما كانت امتيازاتها، أو سلطاتها، أن تتدخل في العملية التشريعية للبرلمان، إلا بناءً على تفويضٍ من البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي، ولكن نتيجة انشغال البرلمان في شؤونه التشريعية، وتدخل الوزارة في تنظيم الشؤون المتعلقة بحياة الأفراد، وعدم امتلاك البرلمان الوقت الكافي لفحص كافة التفاصيل الدقيقة، والأقرب للمجتمع، فقد فوَّض البرلمان بعض سلطاته إلى الحكومة، وهذا ما يُطلق عليه بظاهرة **التفويض التشريعي**، وبموجب ذلك أصبحت الوزارة تمارس الصلاحيات التي يتمتع البرلمان بممارستها، وبتفويضٍ مسبق منه. حتى أضحت الوزارة في بريطانيا هي صاحبة السلطة الفعلية في إدارة شؤون البلاد، لاسيما وأن الحزب الفائز بأغلبية مقاعد مجلس العموم، والذي تنبثق الحكومة عنة، لا يتردد عن تقديم الدعم المستمر لهذه الحكومة ومؤازرتها، ومدَّها بسلطاتٍ غير محدودة. لدرجة أن أطلق البعض على النظام السياسي في بريطانيا **بحكومة الوزارة.**

وهذه المسؤولية الملقاة على عاتق الوزارة قد نشأت وفقاً للأعراف والسوابق التاريخية، التي أدت إلى تبلورها على الشكل الذي نعرفه اليوم، ولهذه المسؤولية صورتان، **الأولى**، جماعية قد تطال الوزارة كلّها، والثانية **فردية**، قد تقع على أحد الوزراء، إلا أن المسؤولة الفردية قد تتحول إلى جماعية إذا ما تضامن رئيس الوزراء مع الوزير المسؤول.

إذاً: إن ثنائية السلطة التنفيذية في النظام البرلماني البريطـــاني، لا تعني بحالٍ من الأحوال الندية، أو المساواة، بين رئيس الدولة والحكومـــة، لأنها فرّقت بينهما في الدور الذي ينهض به كلٌ منهما.

ثانياً- بالنسبة للنُظم السياسية المختلطة (مصر – سورية)

لم تتبنَ هذه النظم مبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي علـــى غرار النظام البريطاني، بل فرّقت بين الـــوظيفتين، الـــسياسية، والإداريـــة، فأسندت الوظيفة السياسية لرئيس الجمهورية، أما الإدارية، فقد أناطت سلطة ممارستها للوزارة.

لقد عرفت النظم السياسية المختلطة مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وهذه الأخيرة تتألف من رئيس دولة (رئيس الجمهوريـــة)، والـــوزارة (مجلـــس الوزراء)، وعلى الرغم من تشابه النظامين المصري والسوري في تبني هذه الثنائية، إلا أنه يوجد بعض الشبه والاختلاف في تطبيقاتها لدى كـــلٍ منهـــا، نوردها وفقاً للآتي:

١- الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية

أ- كيفية اختيار رئيس الجمهورية:

في مصر:

يُنتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، ويلزم لقبول المرشح لرئاسة الجمهورية أن يؤيد المتقـــدم للترشـــيح مائتـــان وخمسون عضواً على الأقل من الأعـــضاء المنتخبـــين لمجلـــسي الـــشعب والشورى، والمجالس الشعبية المحلية للمحافظات، على ألا يقل عدد المؤيدين عن خمسة وستين من أعضاء مجلس الشعب، وخمسة وعشرين من أعضاء مجلس الشورى، وعشرة أعضاء من كل مجلس شعبي محلي للمحافظة مـــن أربع عشرة محافظة على الأقل، ويزداد عدد المؤيدين للترشيح من أعـــضاء

كل من مجلسي الشعب والشورى، ومن أعضاء المجالس الشعبية المحلية للمحافظات، بما يُعادل نسبة ما يطرأ من زيادة على عدد أعضاء أي من هذه المجالس. وفي جميع الأحوال لا يجوز أن يكون التأييد لأكثر من مرشح، وينظم القانون الإجراءات الخاصة بذلك كلَّه.

ويجري الاقتراع على منصب رئيس الجمهورية في يومٍ واحد، ويُعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، فإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية، أُعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحيَن اللذين حصلا على أكبر عدد من الأصوات، فإذا تساوى مع ثانيهما في عدد الأصوات الصحيحة اشترك في انتخابات الإعادة، وفي هذه الحالة يُعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة.

ووفقاً للمادة (١٠٠) من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري، فإن هذا المجلس، وبعد إعلان نتيجة الاستفتاء على رئاسة الجمهورية، يعقد جلسةً يؤدي فيها رئيس الجمهورية اليمين المنصوص عليها في المادة (٧٩) من الدستور.

في سورية:

يصدر الترشيح لمنصب رئاسة الجمهورية عن مجلس الشعب، بناءً على اقتراح القيادة القطرية لحزب البعث العربي الاشتراكي، ويُعرض الترشيح على المواطنين لاستفتائهم فيه. حيث يجري الاستفتاء بدعوة من رئيس مجلس الشعب. ثم يصبح المرشح رئيساً للجمهورية بحصوله على الأكثرية المطلقة لمجموع أصوات المقترعين، ويدعوه رئيس المجلس لأداء القسم الدستوري، فإن لم يحصل على هذه الأكثرية، رَشَحَ المجلس غيره، وتُتبع بشأن ترشيحه، وانتخابه، الإجراءات نفسها على أن يتم ذلك خلال شهرٍ واحد، من تاريخ إعلان نتائج الاستفتاء الأول.

ب- مدة الرئاسة:

في مصر:

مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز إعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمددٍ أخرى.

وتبدأ الإجراءات لاختيار رئيس الجمهورية الجديد قبل انتهاء مدة رئيس الجمهورية بستين يوماً، ويجب أن يتم اختياره قبل انتهاء المدة بأسبوع على الأقل. فإذا انتهت هذه المدة دون أن يتم اختيار الرئيس الجديد لأي سبب كان، استمر الرئيس السابق في مباشرة مهام الرئاسة حتى يتم اختيار سلفه.

في سورية:

يُنتخب رئيس الجمهورية لمدة سبعة أعوام ميلادية تبدأ من تاريخ انتهاء ولاية الرئيس القائم.

ويجري انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن شهر واحد، ولا تزيد عن ستة أشهر.

ج- شغور المنصب:

في مصر:

- إذا قام مانعٌ **مؤقت** يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء عند عدم وجود نائب لرئيس الجمهورية، أو تعذر نيابته عنه، ولا يجوز لمن ينوب عن رئيس الجمهورية، طلب تعديل الدستور، أو حل مجلس الشعب، أو مجلس الشورى، أو إقالة الوزارة.

- في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية، أو عجزه **الدائم** عن العمل، يتولى الرئاسة مؤقتاً رئيس مجلس الشعب، وإذا كان المجلس منحلاً، حلَّ محله رئيس المحكمة الدستورية العليا، وذلك بشرط ألا يرشح أيهما للرئاسة، مع التقيد بالحظر المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة (٨٢)، ويُعلن

مجلس الشعب خلو منصب رئيس الجمهورية، ويتم اختيار رئيس الجمهورية خلال مدةٍ لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ خلو منصب الرئاسة.

في سورية:

– إذا قام مانعٌ **مؤقت** يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية مهامه، أناب عنه نائب رئيس الجمهورية.

– إذا كانت الموانع **دائمة**، وفي حالتي الوفاة، والاستقالة، يجري الاستفتاء على رئيس الجمهورية الجديد وفقاً للأحكام الواردة في المادة (٨٤) من هذا الدستور، وذلك خلال مدةٍ لا تتجاوز تسعين يوماً، أما إذا كان المجلس منحلاً، أو بقي لانتهاء ولايته أقل من تسعين يوماً، فيمارس نائب الرئيس الأول صلاحيات رئيس الجمهورية حتى اجتماع المجلس.

د– صلاحيات رئيس الجمهورية:

يشترك رئيس الجمهورية في مصر وسورية، بأنهما يمارسان صلاحياتٍ حقيقية وواسعة استناداً للدستور، لاسيما وأن الرئيس في هذين النظامين هو رئيس السلطة التنفيذية، ويمارسها على الوجه المبين في الدستور.

فكلٌ منهما يضع السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها، ويُسمي نائباً له أو أكثر، ويسمي رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، ويعفيهم من مناصبهم، وله حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته، وحضور جلساته، وطلب تقارير من الوزراء. وتعيين الموظفين المدنيين، والعسكريين، والممثلين السياسيين، وعزلهم، واعتماد ممثلي الدول الأجنبية. وأداء القسم الدستوري قبل تولي مهام منصبه بصورةٍ مباشرة. و إصدار العفو عن العقوبة، وقيادة الجيش والقوات المسلحة، وإعلان الحرب بعد موافقة مجلس الشعب، واستفتاء الشعب في المسائل الهامة المتعلقة بمصالح البلاد العليا. وإبرام المعاهدات، والاتفاقيات الدولية، واقتراح أو

طلب تعديل الدستور، وحل مجلس الشعب، ودعوة مجلس الشعب لانعقادٍ عادي أو استثنائي، ومخاطبة المجلس برسائل، والإدلاء ببيانات أمامه. وإعلان حالة الطوارئ على الوجه المبيّن في القانون، واتخاذ الإجراءات السريعة لمواجهة خطرٍ جسيم وحال. واقتراح القوانين، وإصدارها، والاعتراض عليها. وإصدار اللوائح لتنظيم المرافق العامة، الإدارية، أو الاقتصادية. وإصدار تشريعات لها قوة القانون سواء كان المجلس قائماً، أو غائباً.

ورغم ذلك التشابه في ممارسة الصلاحيات، إلا أن أوجه الخلاف تكمن في الآتي:

- يعين رئيس الجمهورية في **مصر** رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء، وذلك بموجب الدستور. أما في **سورية** فإن رئيس الجمهورية، وبموجب الدستور، ينفرد في ممارسة هذه الصلاحية.

- يُعين رئيس الجمهورية في **مصر** عدد من أعضاء مجلس الشعب على ألا يزيد على عشرة أعضاء. أما في **سورية** لم ترد مثل هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية، ويُحمد للمشرع السوري في ذلك، لأن عضوية مجلس الشعب لا تأتي إلا من خلال الانتخابات العامة، وهذا يدل أيضاً على احترام السلطة التنفيذية لرغبة الشعب في اختيار أعضاءه الذين يمثلوه.

- تختلف من حيث التسمية اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية في مصر وسورية، ففي **مصر** يطلق عليها اللوائح التنفيذية، ولوائح الضبط، والقرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق العامة، أما في **سورية** فيقابلها، المراسيم، والقرارات، والأوامر الصادرة وفقاً للتشريعات النافذة. ولكن إن رئيس الجمهورية في **مصر** لا يمارس هذه الصلاحية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء

بموجب الدستور، أما في **سورية**، ينفرد رئيس الجمهورية وبموجب الدستور في ممارسة هذه الصلاحية.

– أورد الدستور **السوري** حق رئيس الجمهورية في منح الأوسمة، أما نظيره **المصري** النافذ لم يذكر مثل هذا الحق لرئيس الجمهورية في الدستور.

– يُعلن رئيس الجمهورية في **مصر** حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ولكن بعد أخذ **رأي** مجلس الوزراء. أما في **سورية** فينفرد الرئيس، وبموجب الدستور في إعلان حالة الطوارئ على الوجه المبيَّن في القانون.

– بموجب الدستور إن على رئيس الجمهورية في **مصر وسورية** الحصول على موافقة مجلس الشعب، عند إبرام معاهدات الصلح، والتحالف، والتجارة، والمعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة، أو التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة، أو التي تحمل خزانة الدولة نفقات غير واردة في ميزانيتها. ولكن الدستور **المصري** ألزم رئيس الجمهورية بأخذ **رأي** مجلس الوزراء إذا ما أراد إبرام هذه المعاهدات.

– أناط الدستور **السوري** لرئيس الجمهورية، وبصورة منفردة، سلطة التشريع خارج وأثناء دورات انعقاد مجلس الشعب، وفي المدة الفاصلة بين ولايتي مجلسين. أما نظيره المصري، فإن رئيس الجمهورية يحق له إصدار وبناءً على تفويض من المجلس إصدار تشريعات لها قوة القانون، ولكن بعد أخذ **رأي** مجلس الوزراء، كما له أيضاً سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة الأزمات التي قد تحدث في غيبة مجلس الشعب، ولكن بعد **موافقة** مجلس الوزراء.

– لرئيس الجمهورية في **مصر وسورية** وبموجب الدستور، أن يتخذ الإجراءات السريعة إذا قام خطرٌ جسيم وحال يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة واستقلال أرض الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري. ولكن إن رئيس الجمهورية في **سورية** يمارس وبموجب الدستور

هذه الصلاحية بصورةٍ منفردة. أما في **مصر** فإن على رئيس الجمهورية وبموجب الدستور أخذ **رأي** رئيس مجلس الوزراء، ورئيسي مجلسي الشعب والشورى، وتوجيه بيان إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها، ولا يجوز حل مجلسي الشعب والشورى أثناء ممارسة هذه السلطات.

- يمارس رئيس الجمهورية في **مصر وسورية** وبموجب الدستور حقه في إصدار قرارٍ بحل مجلس الشعب، ولكن الدستور **المصري** قيّدَ رئيس الجمهورية بأن اللجوء إلى استعمال هذا الحق لا يكون إلا عند الضرورة، مع وجوب أن يشتمل قرار الحل على دعوة الناخبين لإجراء انتخاباتٍ جديدة لمجلس الشعب، في ميعادٍ لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل. حيث يجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإتمام الانتخاب.

هـ- مسؤولية رئيس الجمهورية:

إن رئيس الجمهورية في مصر وسورية غير مسؤول **سياسياً** عن الأعمال التي يقوم بها في مباشرة مهامه. أما **جنائياً**، فهو مسؤول في حالة الخيانة العظمى، لكن المشرع الدستوري في **مصر** أضاف إلى جرم الخيانة العظمى، عبارة "أو ارتكاب جريمةٍ جنائية".

٢- الأحكام المتعلقة بالوزارة (الحكومة)

إن الوزارة في **مصر وسورية** وبموجب الدستور، هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ورئيس مجلس الوزراء يشرف على أعمال الوزارة، ويجوز لأعضاء الوزارة أن يجمعوا بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب، كما منعهم الدستور وأثناء توليهم لمهامهم، من مزاولة أي عملٍ صناعي، أو تجاري، أو مزاولة أي مهنةٍ حرة، وأن يكونوا أعضاء في مجلس إدارة شركة خاصة، أو وكلاء عنها، أو أن يدخلوا بصورة مباشرة، أو غير مباشرة

أثناء توليهم مهامهم في التعهدات، أو المناقصات، أو المزايدات التي تنفذها وزارات، أو إدارات، أو مؤسسات الدولة، وشركات القطاع العام، أو أن يشتري، أو يبيع، أو يؤجر، أو يستأجر، أو يقايض شيئاً من أموال الدولة. كما يؤدي أعضاء الوزارة في **مصر وسورية** القسم الدستوري قبل مباشرة مهام وظائفهم.

إن الوزير في **مصر وسورية** هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، ويتولى تنفيذ السياسة العامة للدولة. **إلا أن الخلاف بين مصر وسورية يكمن في النواحي الآتية:**

– في **مصر** إن مجلس الوزراء يتكون من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم، أما **سورية** فإن أعضاء الوزارة، هم رئيس مجلس الوزراء، والوزراء فقط، دون أن يكون نواب الوزراء أعضاءٌ في الوزارة.

– **في مصر** ووفقاً للدستور، يقدم رئيس مجلس الوزراء برنامج الوزارة خلال ستين يوماً من تاريخ تأليفها إلى مجلس الشعب، أو في أول اجتماعٍ له إذا كان غائباً. وإذا لم يوافق المجلس على هذا البرنامج بأغلبية أعضائه، قَبِل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة. وإذا لم يوافق المجلس على برنامج الوزارة الجديدة، كان لرئيس الجمهورية أن يحلَّ المجلس، أو يقبل استقالة الوزارة، ويجوز لرئيس مجلس الوزراء إلقاءُ بيانٍ أمام مجلس الشعب، أو إحدى لجانه عن موضوعٍ داخل في اختصاصه، ويناقش المجلس أو اللجنة هذا البيان، ويُبدي ما يراه من ملاحظاتٍ بشأنه.

أما في سورية، وفقاً للدستور تتقدم الوزارة لدى تشكيلها إلى مجلس الشعب ببيانٍ عن سياستها العامة، وبرامج عملها، كما تتقدم أيضاً في كل سنة إلى مجلس الشعب ببيانٍ عما تمّ تنفيذه من خطط التنمية وتطوير الإنتاج.

أ- صلاحيات الوزارة (مجلس الوزراء):

يمارس مجلس الوزراء في **مصر وسورية** وفقاً للدستور الصلاحيات الآتية: الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها. وتوجيه، وتنسيق، ومتابعة أعمال الوزارات، وجميع الإدارات، والهيئات، والمؤسسات العامة التابعة للدولة. وعقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور. وإعداد مشروعات القوانين، والقرارات. ووضع أو إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة. وإصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين، والأنظمة، ومراقبة تنفيذها. ملاحقة أو ملاحظة تنفيذ القوانين، والمحافظة على أمن الدولة، وحماية حقوق المواطنين، ومصالح الدولة.

لكن الخلاف يكمن في أن المشرع الدستوري **المصري** قد خوّل مجلس الوزراء سلطة إعداد مشروع الخطة العامة للدولة. أما نظيره **السوري** فقد خوّل مجلس الوزراء سلطة عقد الاتفاقيات والمعاهدات وفقاً لأحكام الدستور، إضافة إلى ممارسة رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، الاختصاصات المنصوص عليها في التشريعات النافذة بما لا يتعارض و الصلاحيات الممنوحة لسلطات الدولة الأخرى في هذا الدستور.

ب- المسؤولية الوزارية:

O- من الناحية السياسية:

قرّر الدستور **المصري والسوري** المسؤولية الجماعية للوزارة، والفردية لأحد الوزراء أمام البرلمان، ولا يمكن أن تُثار إلا بعد استجوابٍ موجه إلى الوزارة، أو أحد الوزراء، والتي يترتب على تقريرها بالنسبة للوزارة كلّها وجوب تقديم رئيس مجلس الوزراء استقالته إلى رئيس الجمهورية. أما في حال تقريرها حيال الوزير المسؤول، فنلاحظ أن المشرع **المصري** قد قرر وجوب اعتزال هذا الوزير منصبه. وهذا الاعتزال يتم فوراً دون انتظار قبول رئيس الجمهورية استقالة الوزير. أما نظيره **السوري** فقد

أوجب على الوزير الذي حُجِبت الثقة عنه تقديم استقالته إلى رئيس الجمهورية.

O- من الناحية الجنائية:

قرّر المشرع الدستوري في **مصر وسورية** المسؤولية الجنائية للوزراء، حيث خوّل كلٌ منهما رئيس الجمهورية حق إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يرتكبه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته، أو بسببها، ولكن المشرع **المصري** قد خوّل هذا الحق أيضاً لمجلس الشعب إلى جانب رئيس الجمهورية.

ثالثاً – النتائج المستخلصة من البحث

إن لمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية مقتضياتٌ **شكلية**، وأخرى **موضوعية**، وعلى الرغم من أن النظام البرلماني البريطاني، والنظم السياسية المختلطة قد تبنت هذا المبدأ، إلا أن هذه المقتضيات قد اختلف تطبيقها، فالنظام البرلماني **البريطاني** وبما أنه مهد هذه الثنائية، فقد أخذ بالمقتضيات **الشكلية** التي تقوم على تقسيم السلطة التنفيذية إلى قطبين، هما رئيس الدولة والوزارة، كما أخذ أيضاً بالمقتضيات **الموضوعية** التي تقوم على وجود رئيس دولة غير مسؤول، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان. أي أن النظام البريطاني قد قرر مبدأ عدم مسؤولية رئيس الدولة سياسياً، و جنائياً، ومدنياً عن أعماله.

فالمسؤولية تتحملها الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، استناداً للمبدأ الإنجليزي، أن الملك لا يستطيع العمل منفرداً، ولا بد من وجود هيئة تتحمل المسؤولية، وهي الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، فحيث توجد السلطة توجد المسؤولية. سيما وأن الوزارة هي الجهة التي تملك السلطة التنفيذية وتمارسها. وما السلطات التي يمارسها رئيس الدولة إلا سلطات اسمية، يمارسها بعد الحصول على موافقة الوزارة المسؤولة أمام البرلمان، وهذه

المسؤولية الوزارية السياسية لها صورتين، **الفردية** التي تثار حيال الوزير المعني، و**التضامنية** التي تثار حيال الوزارة بأكملها.

أما **النظم السياسية المختلطة** فقد أخذت بالمقتضيات **الشكلية** لهذا المبدأ، من حيث وجود رئيس دولة، ووزارة، أما **الموضوعية**، فلم تسر دساتير هذه النظم على غرار ما هو عليه الحال في بريطانيا، لأن رئيس الدولة وبموجب دساتيرها، وإن كان غير مسؤول سياسياً، إلا أنه مسؤولٌ جنائياً عند ارتكابه لجرم الخيانة العظمى، لأن المسؤولية السياسية تقع على عاتق الوزارة المسؤولة أمام البرلمان. كما نصت هذه الدساتير على المسؤولية الجنائية للوزراء، حيث يحق لرئيس الدولة فيها وبموجب الدستور إحالة الوزير إلى المحاكمة عما يقع منه من جرائم أثناء تأدية أعمال وظيفته أو بسببها.

من جهة أخرى، يمارس رئيس الدولة في النظام البرلماني صلاحيات اسمية، أي أنه يمارسها بعد موافقة الوزارة، لأن أحد المقتضيات الهامة للنظام البرلماني التقليدي هي تهميش دور رئيس الدولة غير المسؤول على حساب الوزارة المسؤولة، وصاحبة السلطة التنفيذية.

أما **النظم المختلطة** فقد أناطت دساتيرها صلاحية ممارسة السلطة التنفيذية لرئيس الدولة، وهذا الأخير يمارس سلطات حقيقة واسعة على غرار ما هو عليه الحال في النظام الرئاسي، أما الحكومة أو الوزارة فإنها تمارس الوظائف الإدارية. والتي لا تقارن بحجم الصلاحيات التي يمارسها رئيس الدولة.

وصفوة القول، يبقى مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية واحداً من العلامات البارزة للنظام البرلماني، ونموذجاً تمَّ العمل به في النظم السياسية المختلطة، وأولى متطلبات هذا المبدأ، هو وجود قطبين على رأس السلطة التنفيذية، ومنفصلين عضوياً عن بعضهما البعض، وتتجلى ملامح هذا

الانفصال في وجود رئيس دولة غير مسؤول، ووزارة مسؤولة أمام البرلمان، وإن أي إخلالٍ في آلية تطبيقه، كأن يجعل من اختصاصات رئيس الدولة راجحة على اختصاصات الوزارة، أو يجعل من رئيس الدولة ممارساً لصلاحياته بصورة منفردة، ودون حاجة للتوقيع الوزاري المجاور، ما هو إلا ابتعادٌ عن أحد أركان النظام البرلماني، وجنوحٌ نحو النظام الرئاسي.

وبذلك نكون قد أنهينا بحثنا آملين من الله التوفيق في اختياره، وتقسيمه، وعرضه.

ولا نجد في ختام هذه الرسالة شيئاً نقوله أفضل مما قاله الأصفهاني أنه: ﴿ لا يكتب أحدٌ كتاباً في يومه، إلا قال في غيره، لو غيَّرتُ هذا لكان أحسن، ولو زيد هذا لكان يُستحسن، ولو قُدِّم هذا لكان أفضل، ولو تُرِك هذا لكان أجمل، وهذا دليلٌ على استيلاء النقص على جملة البشر﴾.

﴿ قائمة المراجع ﴾

أولاً- باللغة العربية:

١- الكتب والمؤلفات العامة والخاصة:

د. الأزهر بوعوني: « الأنظمة السياسية والنظام السياسي التونسي ». مركز النشر الجامعي – عام ٢٠٠٢.

د. السيد صبري: « حكومة الوزارة – بحث تحليلي لنشأة وتطور النظام البرلماني في انجلترا ». القاهرة – دار النهضة العربية – عام ١٩٥٣.

د. السيد صبري: « مبادئ القانون الدستوري ». المطبعة العالمية – القاهرة – ط٤ – عام ١٩٤٩.

د. أبو اليزيد علي المتيَّت: « النظم السياسية والحريات العامة ». الإسكندرية – مؤسسة شباب الجامعة – ط٤ – عام ١٩٨٩.

د. أحمد سلامة بدر: « الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني- دراسة مقارنة- مصر- فرنسا – إنجلترا ». القاهرة – دار النهضة العربية – عام ٢٠٠٣.

د. أحمد مدحت علي: « نظرية الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة في فرنسا ومصر- سيادة القانون – حالة الضرورة – القوانين الاستثنائية ». القاهرة – الهيئة المصرية العامة للكتاب – عام ١٩٧٨.

د. أدمون رباط: « الوسيط في القانون الدستوري العام ». بيروت- دار العلم للملايين – عام ١٩٦٤.

أ. أمين المميّز: « الإنجليز كما عرفتهم – مطالعات ومشاهدات عن المجتمع البريطاني ». الجزء الأول – بغداد – مطبعة السكك الحديدة للحكومة العراقية – عام ١٩٤٥.

د. أمين أسبر: « تطور النظم السياسية والدستورية في سورية ». بيروت – دار النهار للنشر– عام ١٩٧٩.

د. إبراهيم الهندي. د. سام دلّه: « القانون الدستوري ». منشورات جامعة حلب – مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية – عام ٢٠٠٤.

د. إبراهيم أبو خزام: « الوسيط في القانون الدستوري – الكتاب الأول – الدساتير والدولة ونظم الحكم ». بيروت – دار الكتاب الجديد المتحدة – عام ٢٠٠١.

د. إبراهيم شلبي: « تطور النظم السياسية والدستورية في مصر». القاهرة – دار الفكر العربي – عام ١٩٧٤.

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: « القانون الدستوري – تحليل النظام الدستوري المصري في ضوء المبادئ الدستورية العامة ». بيروت – الدار الجامعية – عام ١٩٨٣.

د. إبراهيم عبد العزيز شيحا: « مبادئ الأنظمة السياسية – الدول والحكومات ». بيروت – الدار الجامعية – عام ١٩٨٧.

د. إسماعيل غزال: « القانون الدستوري والنظم السياسية ». بيروت– المؤسسة الجامعية للدراسات – عام ١٩٨٧.

د. بيان النويهض: « تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني ١٩٢٠ – ١٩٩٥ مع موجز للتاريخ السياسي من عهد الفينيقيين حتى القرن العشرين ». بيروت– بلا دار نشر– عام ١٩٩٦.

د. حسن محمد هند. د. نعيم عطية: « الفلسفة الدستورية للحريات الفردية – دراسة مقارنة مدعمة بأحكام المحكمة الدستورية العليا ». القاهرة – دار الكتب القانونية – عام ٢٠٠٦.

د. حسين عثمان محمد عثمان: « القانون الدستوري ». الإسكندرية– دار المطبوعات الجامعية – عام ٢٠٠٢.

د. حسين عثمان محمد عثمان: « النظم السياسية ». بيـــروت – منشورات الحـــلبي الحـــقوقية – ط١– عام ٢٠٠٦.

د. حسين عثمان محمد عثمان: « النظم السياسية والقـــانون الدســـتوري – القانون الدستوري ». بيروت – الدار الجامعية – عام ١٩٨٨.

د. حسين عثمان محمد عثمان: « النظم السياسية والقـــانون الدســـتوري – النظم السياسية ». بيروت – الدار الجامعية – عام١٩٩١.

د. حميد الساعدي: « الوظيفة التنفيذية لرئيس الدولة في النظام الرئاســـي – دراسة مقارنة ». القاهرة – دار عطوة للطباعة – عام ١٩٨١.

د. خليل هيكل: « القانون الدستوري والأنظمة السياسية ». كلية الحقـــوق – جامـــعة أســـيوط– عام ١٩٨٤.

د. رأفت فودة: « ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دســـتور ١٩٧١– دراسة مقارنة – الدستور الكويتي والفرنـــسي ». القـــاهرة – دار النهضة العربية – عام ٢٠٠١.

د. ربيع مفيد الغصيني. د .الأمير عزت الأيوبـــي: « الوزيـــر في النـــظام الـــسياسي ». بيـــروت – منشورات الحلبي الحقوقية – عام ٢٠٠٣.

د. رمضان محمد بطيخ: « النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيـــقاتها في مصر ». بيروت – دار النهضة العربية – ط ٢ – عام ١٩٩٢.

د. رياض سليمان عوّاد: « حافظ الأسد وتحرير الجبهة الوطنية التقدمية في سورية ». دمشق – دار المجد – عام ١٩٩٢.

د. زهدي يكن: « القانون الدستوري والنظم السياسية ». بيروت – مطـــابع جوزيـــف ســـليم صيقلي – عـــام ١٩٥٧.

د. زين العابدين بركات: « مبادئ القـــانون الإداري ». دمـــشق – مطبعـــة الداوودي – عام ١٩٨٥.

د. سام سليمان دلّه: « مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ». مديرية الكتب والمطبوعات الجامعية – منشورات جامعة حلب – عام ٢٠٠٥.

د. سامي جمال الدين: « النظم السياسية والقانون الدستوري – نظرية الدولة وأنظمة الحكم فيها في عصر العولمة السياسية والقانون الدستوري المصري والشرعية الدستورية ». الإسكندرية – منشأة المعارف – عام ٢٠٠٥.

د. سامي جمال الدين: « لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية – دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا ». الإسكندرية – منشأة المعارف – عام ٢٠٠٣.

د. سعيد عبد الفتاح عاشور: « أوروبا العصور الوسطى – الجزء الأول – التاريخ السياسي ». القاهرة – مكتبة الأنجلو المصرية – ط١٠ – عام ١٩٨٦.

د. سليمان الطماوي: « السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي – دراسة مقارنة » .القاهرة – دار الفكر العربي – ط٦ – عام ١٩٩٦.

د. شمس مرغني علي: « القانون الدستوري ». القاهرة – عالم الكتاب – عام ١٩٧٨.

د. عادل الطبطبائي: « اختصاصات الحكومة المستقيلة – دراسة مقارنة ». مراجعة وتقديم أ.د. طعيمة الجرف – الكويت – مؤسسة الكويت للتقدم العلمي – إدارة التأليف والترجمة – ط١– ١٩٨٦.

د. عادل أمين: « الحياة الدستورية في مصر ١٩٥٢ –١٩٩٤ ». القاهرة – سينا للنشر – ط١ – عام ١٩٩٥.

د. عادل ثابت: « النظم السياسية – دراسة للنظم الرئيسية المعاصرة ونظم الحكم في بعض البلدان العربية ». الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة للنشر– عام ١٩٩٩.

د. عادل كامل عفيفي: « الأنظمة النيابية الرئيسية – نشأتها – تطورها – تطبيقاتها – دراسة تحليلية مقارنة ». الإسكندرية – منشاة المعارف – عام ٢٠٠٢.

د. عبد الحميد متولي: « القانون الدستوري والأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية ». الإسكندرية – منشأة المعارف – ط٦ – عام ١٩٨٩.

د. عبد الحميد متولي: « الوسيط في القانون الدستوري ». الإسكندرية – دار الطالب للنشر – ط١ – عام ١٩٥٦.

د. عبد الغني بسيوني عبد الله: « سلطة ومسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني – بحث تحليلي مقارن في سلطة ومسؤولية رئيس الدولة ومدى التوازن بينهما في النظام البرلماني التقليدي والمتطور ». بيروت – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – ط١ – عام ١٩٩٥.

د. عبد المنعم محفوظ. د. نعمان أحمد الخطيب: « مبادئ في النظم السياسية – الدولة – الحكومة – صور الأنظمة السياسية الديمقراطية المعاصرة ». دار الفرقان للنشر والتوزيع – ط ١– عام ١٩٨٧.

د. عبد الوهاب حومد: « المفصل في الشرح – قانون العقوبات – القسم العام ». بلا دار نشر– عام ١٩٦٠.

د. عبدالآله الخاني: « نظام الطوارئ والأحكام العرفية – دراسة فقهية وقانونية، نظرية وعملية لنظام الطوارئ والأحكام العرفي في القطر العربي السوري حتى نهاية عام ١٩٧٣». منشورات مجلس فرع نقابة المحامين بدمشق– بلا تاريخ.

د. عبد الله إبراهيم ناصف: « مدى توازن السلطة السياسية مع المسؤولية في الدولة الحديثة ». القاهرة – مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي – عام ١٩٨١.

د. عبد الله طلبة: « الإدارة العامة – دراسة مقارنة ». منشورات جامعة دمشق – ط٦ – عام ١٩٩٩.

د.عبد الله طلبة: « مبادئ القانون الإداري ». الجزء الأول – دمشق – دار الكتاب – ط٥– عام ١٩٩٢.

د. عصام نعمة إسماعيل: « محاكمة الوزراء بين القضاء العدلي والقضاء السياسي ». بيروت – منشورات الحلبي الحقوقية – ط١ – عام ٢٠٠٦.

د. علي يوسف الشكري: « مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية». القاهرة – أيتراك للطباعة والنشر– ط١ – عام ٢٠٠٤.

د. عمر حلمي فهمي: « الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني– دراسة مقارنة ». القاهرة – دار الفكر العربي – ط١– عام ١٩٨٠.

د. غسان بدر الدين. د.علي عواضة: « المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ». بيروت – منشورات دار الحقيقة – عام ٢٠٠٠.

د. فوزي أبو دياب: « المفاهيم الحديثة للأنظمة والحياة السياسية ». دار النهضة العربية – بيروت – عام ١٩٧١.

د. فيصل كلثوم. د. يوسف شباط. د. أحمد إسماعيل. د. نجم الأحمد: « القانون الدستوري ». منشورات جامعة دمشق – عام ٢٠٠٤.

د. فيصل كلثوم: « دراسات في القانون الدستوري والنظم السياسية ». منشورات جامعة دمشق – كلية الحقوق – عام ٢٠٠٥.

د. كريم يوسف أحمد كشّاش: « الحريات العامة في الأنظمة السياسية المعاصرة – الإسلام – أمريكا – المملكة المتحدة – فرنسا – ألمانيا الاتحادية

– الاتحاد السوفيتي – يوجوسلافيا – مصر – الأردن ». الإسكندرية – منشأة المعارف – عام ١٩٨٧.

د. كمال الغالي: « مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية ». دمشق– المطبعة الجديدة – ط٣ – عام ١٩٧٢.

د. كمال الغالي: « مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية». منشورات جامعة دمشق – ط٨ – عام ١٩٩٧.

مؤلف: دراسة موجزة في مادة النظم السياسية والقانون الدستوري – القانون الدستوري – قسم الدراسات والأبحاث ». عمان – دار مجدلاوي – عام ١٩٨٨.

د. ماجد راغب الحلو: « القانون الدستوري ». المبادئ العامة – التاريخ الدستوري – الأحزاب السياسية – التمثيل النيابي – النظام الانتخابي – السلطة التنفيذية – السلطة التشريعية – السلطة القضائية – الحريات العامة – الإسكندرية – دار المطبوعات الجامعية– عام ١٩٨٦.

د. ماجد راغب الحلو: « النظم السياسية والقانون الدستوري ». الإسكندرية – منشأة المعارف – ط١ – عام ٢٠٠٥.

د. محسن العبودي: « رئيس الدولة بين النظم المعاصرة والفكر السياسي الإسلامي ». القاهرة – دار النهضة العربية – عام ١٩٩٠.

د. محسن خليل: « الطائفية والنظام الدستوري في لبنان ». بيروت – الدار الجامعية – عام ١٩٩٢.

د. محسن سليم: « سيادة الدستور في لبنان – دراسة قانونية حول دستورية القوانين في لبنان ». بيروت – عام ١٩٩٩.

د. محمد الحلاق. د. أحمد إسماعيل. د.نجم الأحمد: « النظم السياسية ». منشورات جامعة دمشق – عام ٢٠٠٤.

د. محمد المجذوب: « القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم ». بيروت – منشورات الحلبي الحقوقية – ط٤ – عام ٢٠٠٢.

د. محمد رفعت عبد الوهاب: « الأنظمة السياسية ». بيروت – منشورات الحلبي الحقوقية – عام ٢٠٠٤.

د. محمد رفعت عبد الوهاب: « القانون الدستوري – المبادئ الدستورية العامة – دراسة النظام الدستوري المصري ». الإسكندرية – منشأة المعارف – عام ١٩٩٠.

د. محمد رفعت عبد الوهاب: « القانون الدستوري – المبادئ الدستورية العامة – دراسة النظام الدستوري المصري ». الإسكندرية – دار الجامعة الجديدة – عام ٢٠٠٧.

د. محمد رفعت عبد الوهاب: « مبادئ النظم السياسية ». بيروت – منشورات الحلبي الحقوقية – عام ٢٠٠٢.

د. محمد عبد الحميد أبو زيد: « حلّ المجلس النيابي – دراسة مقارنة ». القاهرة – دار النهضة العربية – عام ١٩٨٨.

د. محمد عبد المعز نصر: « في النظريات والنظم السياسية ». بيروت – دار النهضة العربية – عام ١٩٧٢.

د. محمد علي محمد أبو زيد: « الوجيز في القانون الدستوري ». القاهرة – مؤسسة الطوبجي للطباعة والنشر – عام ٢٠٠٨.

د. محمد فتوح محمد عثمان: « رئيس الدولة في النظام الفيدرالي – دراسة تحليلية مقارنة وفقاً لأحدث الوثائق بالولايات المتحدة الأمريكية واتحاد الإمارات العربية واتحاد الجمهوريات العربية ». القاهرة – الهيئة المصرية العامة للكتاب – عام ١٩٧٧.

د. محمد كامل ليلة: « النظم السياسية – الدولة والحكومة ». القاهرة – دار الفكر العربي– عام ١٩٧١.

د. محمد نصر مهنا: « في النظم الدستورية والسياسية – دراسة تطبيقية ». الإسكندرية – المكتب الجامعي الحديث – عام ٢٠٠٥.

د. محمود سعيد عمران. د. أحمد أمين سليم. د. محمد علي القوزي: « النظم السياسية عبر العصور ». بيروت – دار النهضة العربية – عام ١٩٩٩.

د. محمود عاطف البنا: « الوسيط في النظم السياسية ». القاهرة – دار الفكر العربي – ط١– عام ١٩٨٩.

د. مصطفى أبو زيد فهمي: « النظم السياسية والقانون الدستوري». الإسكندرية – دار المطبوعات الجامعية – عام ٢٠٠٦.

د. مصطفى هرجه: « التعليق على قانون الطوارئ في ضوء الفقه والقضاء ». القاهرة – دار الثقافة للطباعة والنشر – عام ١٩٨٩.

د. نزيه رعد: « القانون الدستوري العام – المبادئ العامة والنظم السياسية ». طرابلس – المؤسسة الحديثة للكتاب – ط١– عام ١٩٩٩.

نظام الحكومة في بريطانيا – الصادر عن وزارة الخارجية الكومونولث – إعداد المكتب المركزي لمعلومات – قسم المراجع – لندن – آب – عام ١٩٩٢.

د. هشام القاسم: « المدخل إلى علم القانون ». منشورات جامعة دمشق – ط٧ – عام ٢٠٠٦.

د. وجدي ثابت غبريال: « السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة (٧٤) من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها – دراسة تحليلية مقارنة بالمادة (١٦) من الدستور الفرنسي شاملة الإجراءات المتخذة تطبيقاً للمادتين

(١٦) و (٧٤) في الظـــروف الاســـتثنائيـــــة ». الإســـكندرية – منـــشأة المعارف – عام ١٩٨٨.

د. وحيد رأفت. د. وايت إبراهيم: « القانون الدستوري ». القاهرة – المطبعة العصرية – عام ١٩٣٧.

د. يحيى الجمل: « الأنظمة السياسية المعاصرة ». بيروت – دار النهضـــة العربـــية – عـــام ١٩٦٩.

أ. يوسف مريّش: « الجبهة الوطنية التقدمية والتعددية السياسية في القطـــر العربي السوري ». دمشق – دار النعمة – ط١ – عام ١٩٩٣.

٢ – الرسائل:

د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد: « دور رئـــيس الدولـــة فـــي النظـــام البرلماني – دراسة مقارنة ». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس عام ١٩٩٦.

د. حسن البحري: « الرقابة المتبادلة بين الـــسلطتين التـــشريعية والتنفيذيـــة كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية – دراسة مقارنـــة ». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس عام ٢٠٠٦.

د. حنين حاتم: « النظم البرلمانية ». رسالة دكتوراه – الجامعة الـــسورية – كلية الحقوق العامة – عـــــام ١٩٥٤.

د. خالد عباس مسلم: « حق الحلّ في النظام النيابي البرلمـــاني ». رســـالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة عين شمس عام ١٩٩٧.

د. سيّد رجب الـــسيّد: « المسؤولية الوزارية في النظم السياسية المعاصرة – مقارنة بالنظام السياسي الإسلامي ». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة – ط١ – عام ١٩٨٧.

د. محمد قدري حسن: « رئيس مجلس الوزراء في النظم البرلمانية المعاصرة – دراسة مقارنة ». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة القاهرة عام ١٩٨٧.

أ. مصطفى الأسعد: « صلاحيات رئيس الجمهورية العربية السورية في دستور عام ١٩٧٣ ». رسالة دبلوم في القانون العام – الجامعة اللبنانية – كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية – عام ١٩٩٥.

د. ممدوح عبد الحميد عبد المطلب السيد: « سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة ». رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس عام ١٩٩١.

٣ – مقالات ودوريات:

د. حسن البحري: « دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ». مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية – المجلد ٢٤ – العدد الأول – عام ٢٠٠٨.

د. عادل الطبطبائي: « قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في النظام البرلماني – دراسة مقارنة – مع الإشارة إلى الدستور الكويتي ». مجلة الحقوق الكويتية – مجلة فصلية تعني بالدراسات القانونية والشرعية – السنة التاسعة – العدد الثالث – ط٢– ١٩٩٧.

د. عدنان حمودي الجليل: « فكرة الجمع بين السلطات بين مذهب روسو ومذهب ماركس – دراسة تحليلية تطبيقية مقارنة ». مجلة الحقوق الكويتية – مجلة فصلية محكمة تعني بالدراسات القانونية والشرعية – السنة الثانية عشرة – العدد الأول – كلية الحقوق بجامعة الكويت – عام ١٩٨٨.

د. عدنان حمودي الجليل: « مبدأ الفصل بين السلطات وحقيقة أفكار مونتسكيو ». مجلة الحقوق الكويتية – مجلة فصلية تعني بالدراسات القانونية

والشرعية – السنة التاسعة – العدد الثاني– كلية الحقوق بجامعة الكويت – ط٢ – عام ١٩٩٧.

٤– مؤلفات مترجمة إلى العربية:

– **الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية:** تألـيف: سدنـي د. بايـلي – ترجمة: فاروق يوسف أحمد – مراجعة وتقـديم د. محمـد فـتح الله الخطيب – القاهرة – مكتبة الأنجلو المصرية – عام ١٩٧٠.

– **السير. أرنست باركر:** « الملكية الدستورية في بريطانيا ». مترجم عـن الإنجليزية ونشرته وزارة الاستعلامات البريطانية في الـشرق الأوسـط – القاهرة – مطبعة النيل – بلا تاريخ.

– **أ. أيرون الكسندر:** « الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم البريطانية ». تقدمة الكولونـيل د.نيـس ريتـس و د. حافظ عفيفي باشا – ترجمة أ. محمد الهمشري و د. محمد أبو طائلة و أ. محمد بدران و أ.يوسف الريدي – بلا دار نشر – بلا تاريخ.

– **البروفسور أيسمن:** « أصول الحقوق الدستورية ». ترجمة أ. محمد عادل زعيتر – القـاهرة – المطبعة العصرية – بلا تاريخ.

– **أ.جاك أستيف:** « موجز الحقوق الدستورية ». تعريب د. أحمد السمان – مطبعة الجامعة الـسورية – عام ١٩٣٩.

– **لورانس غراهام. ريتشارد فـار كـاس. روبـرت غريـدي. جـورجن راسموسن:** « السياسة والحكومة – مقدمة للأنظمة السياسية فـي الولايـات المتحدة وبريطانيا وفرنسا وألمانيا وروسـيا وأوروبـا الـشرقية واليابـان والمكسيك والعالم الثالث ». ترجمة د. عبدالله بن فهد عبـدالله اللحيـدان – الرياض – جامعة الملك سعود – عام ٢٠٠٠.

- **مونتسكيو**: « روح الشرائح ». ترجمة عادل زعيتر – اللجنة الدولية لترجمة الروائع الإنسانية – المجلد الأول – الأونسكو – القاهرة – عام ١٩٥٣.

٥- متفرقات:

أ- في جمهورية مصر العربية:

- دستور الجمهورية العربية المتحدة (بين سورية ومصر) الصادر بتاريخ ٥/ ٣ /١٩٥٨.
- دستور جمهورية مصر العربية، الصادر في (١١) سبتمبر سنة ١٩٧١ مع تعديلاته.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشعب المصري الصادرة في (١٦) أكتوبر سنة ١٩٧٩.
- قانون الطوارئ رقم (١٦٢) لسنة ١٩٥٨ والمعدّل بالقانون رقم (٣٧) لسنة ١٩٧٢.
- القانون رقم (٢٤٧) لسنة ١٩٥٦ الخاص بمحاكمة رئيس الجمهورية والوزراء.
- القانون رقم (٧٩) تاريخ ١٩٥٨/٦/٢٢ بشأن محاكمة الوزراء.
- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (٤٨) لعام ١٩٧٩، والمعدّل بالقانون رقم (١٦٨) لعام ١٩٩٨.

ب - في الجمهورية العربية السورية:

- دستور الجمهورية السورية الصادر بتاريخ ١٩٥٠/٩/٥.
- دستور الجمهورية السورية الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٦/١٦.
- الدستور المؤقت للجمهورية العربية السورية الصادر بتاريخ ١٩٦٩/٥/١.

- دستور الجمهورية العربية السورية، الصادر بالمرسوم رقم (٢٠٨) تاريخ ١٩٧٣/٣/١٣ وتعديلاته.
- النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في ١٩٧٤/٦/٦ وتعديلاته.
- التعليمات العامة للاستفتاء على منصب رئاسة الجمهورية والصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٨) تاريخ ١٩٧٣/٣/١.
- المرسوم التشريعي رقم (٤٠) الصادر بتاريخ ٤ /٢٠٠٥/٥ و المتعلق بصلاحيات رئيس مجلس الوزراء والسادة الوزراء واللجنة الاقتصادية.
- قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١٤٨) تاريخ ١٩٤٩/٦/٢٢ وتعديلاته.
- قانون أصول المحاكمات الجزائية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (١١٢) تاريخ ١٣/ ٣/ ١٩٥٠.
- قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم (٩٨) تاريخ ١٩٦١/١١/١٥ وتعديلاته.
- المرسوم التشريعي رقم (٥١) تاريخ / ٢٢ / ١٢/ ١٩٦٢، المعدّل بالمرسوم التشريعي رقم (١) تاريخ ٩ / ٣/ ١٩٦٣.(الخاص بإعلان حالة الطوارئ في سورية).
- قانون المحكمة الدستورية العليا رقم (١٩) تاريخ ١٩٧٣/٧/٢.
- الموسوعة العربية العالمية – مؤسسة أعمال الموسوعة للنشر والتزويد – الجزء الثالث.
- صحيفة البعث السورية – العدد الصادر بتاريخ ٢٠٠٠/١١/٢٧.
- صحيفة تشرين السورية – العدد الصادر بتاريخ ٢٠٠٥/٢/٢٤.
- صحيفة تشرين السورية – العدد رقم (١٠٦٦٧) الصادر بتاريخ ٨/ ٢٠٠٩/١٢.

- **المرسوم رقم (٣٣٦) تاريخ ٢٠٠٨/٩/١٨:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة التسعون/ ٢٤ – العدد ٢٤/٤١ – لعام ٢٠٠٨.

- **المرسوم رقم (٤٤٣) تاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٧:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة التسعون/ ٢٦ – العدد ٢٤/٥٣ – لعام ٢٠٠٨.

- **المرسوم رقم (١٠٠) تاريخ ٢٠٠٧/٣/٧:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة التاسعة والثمانون/ ٢٢ – العدد ١١/١٠ – لعام ٢٠٠٧.

- **المرسوم رقم (٢٣٩) تاريخ ٢٠٠٨/٧/٢٣:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة التسعون/٤ – العدد ٦/٣٤ – لعام ٢٠٠٨.

- **المرسوم رقم (٢٥٠) تاريخ ٢٠٠٦/٧/١٠:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة الثامنة والثمانون/٨ – العدد ٢/٣٠ – لعام ٢٠٠٦.

- **المرسوم رقم (٤٨٣) تاريخ ٢٠٠٦/١٢/٢٥:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة التاسعة والثمانون/٥ – العدد ٢٤/٣ – لعام ٢٠٠٧.

- **المرسوم رقم (٣٦٦) تاريخ ٢٠٠٨/١٠/١٩:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة التسعون/٢٩ – العدد ٢٩/٤٦ – لعام ٢٠٠٨.

- **المرسوم رقم (٣٣١) تاريخ ٢٠٠٧/٨/٥:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة التاسعة والثمانون/٢٣ – العدد ٦/٣٢ – لعام ٢٠٠٧.

- **المرسوم رقم (٨٦) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١١:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة الواحدة والتسعون/٢٢ – العدد ١٨/٧ – لعام ٢٠٠٩.

- **المرسوم رقم (١٩٣) تاريخ ٢٠٠٩/٥/٣:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة الواحدة والتسعون/١٩ – العدد ١٣/١٩ – لعام ٢٠٠٩.

- **المرسوم رقم (٢٤٤) تاريخ ٢٠٠٩/٦/٣:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة الواحدة والتسعون/١٧ – العدد ١٠/٢٣ – لعام ٢٠٠٩.

- **المرسوم رقم (١٧١) تاريخ ٢٠٠٩/٤/٢٠:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة الواحدة والتسعون/٥ – العدد ٢٩/١٧ – لعام ٢٠٠٩.

- **المرسوم رقم (٣٢٩) تاريخ ٢٠٠٩/٧/٢٠:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة الواحدة والتسعون/٧ – العدد ٢٩/٣٠ – لعام ٢٠٠٩.

- **المرسوم التشريعي رقم (٥) تاريخ ٢٠٠٩/٢/١:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة الواحدة والتسعون/٨ – العدد ٥/ مكرر/٤ – لعام ٢٠٠٩.

- **القانون رقم (٣٨) تاريخ ٢٠٠٧/١٢/٢٦:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التنظيمية والتشريعية والتفسيرية – السنة التسعون/١٤ – العدد ٢٣/٤ – لعام ٢٠٠٨.

- **المرسوم رقم (١١٢) تاريخ ٢٠٠٦/٣/٢٣:** منشور في الجريدة الرسمية للجمهورية العربية السورية – الجزء الأول – النصوص التشريعية والتنظيمية والتفسيرية – السنة الثامنة والثمانون/ ٢٩ – العدد ٢٩/١٢ – لعام ٢٠٠٦.

- قانون العاملين الأساسي في الدولة رقم (٥٠) تاريخ ٢٠٠٤/١٢/٦.

- ميثاق الجبهة الوطنية التقدمية الصادر بتاريخ ١٩٧٢/٣/٧.

ثانياً – باللغة الإنكليزية:

*1- **Almon Leroy way,** Jr; The American System of Government politics & Government in the U.S.A, part three, British & American Constitutional Democracy,(CYBERLAND UNIVERSITY of NORTH AMERICA) 2001.*

*2- **ANTHONY CLARKE;** Reflections On The New United Kingdom Supreme Court And 21st Century Constitutional Change, Hertfordshire University, 1 November, 2007.*

*3- **Bradley, A.W & Ewing, Keith**; wade and Bradley constitutional and administrative Law (London, Longman, Eleventh Edition, 1993).*

*4- **Brich, A.H;** Representative and Responsible Government, an essay on The British Constitution, London, George Allen & Unwin, First published in 1964.*

*5- **Bromhead, peter;** Britain's Developing Constitution (London: George Allen & Unwin Ltd. First published in 1974.*

*6- **Gay, Oonagh & Powell, Thomas**; individual ministerial responsibility of Ministers – issues and examples (UK parliament; House of Commons Library), Research paper 04/31, 5 April 2004.*

*7- **Gay Oonagh & Rees Anwen**; The Privy Council (UK parliament: House of Commons library, Standard Note: SN/PC/3708.5 July 2005).*

*8- **Markesinis, B.S;** The Theory and Practice of Dissolution of parliament," A comparative Study", (Cambridge; The University Press, 1972).*

9- Powell, Thomas; *confidence Motions (UK parliament: parliament and constitution center, Standard Note: SN/PC/2873, 23 January 2004).*

10- UK 2005- *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (United Kingdom: London; Office for National Statistics, Edition: 2005).*

11- UK, Houses of Commons;

-The Monarchy *(London: Foreign & Commonwealth office, insight UK, January 2003 orders No 2058).*

-parliamentary lections *(London : House of Commons information office , Members Series , Factsheet M7 , parliamentary Copyright , July 2003) .*

- Public Administration Select Committee- *Taming the Prerogative , Strengthening Ministerial Accountability to Parliament , Fourth Report of Session 2003-04 , London .*

- Parliamentary stage of a Government Bill *(London: House of Commons information office, Legislation Series: Factsheet L1 parliamentary Copyright: 2003).*

- Hybrid Bills *(London: House of Commons information office, Legislation Series: Factsheet L1, parliamentary Copyright: 2005).*

- Motion of no Confidence *(London, The Accountability of Government, parliamentary Factsheet p3).*

- ***Information Note;*** *The Selection of Head of state and Head of Government in Selected places (London: Legislative Council Secretairat, IN 11/03-04).*

-Information Note; *Executive Accountability System in The United Kingdom, Germany France and Hong Kong, (London: Legislative Council Secretariat, IN 14/00-01).*

12- UK House of Lords;

- ***The Governance of Britain*** *(London : The Stationary office Limited , Select Committee on the Constitution , 7 Th Report of session 2006-07, printed 18 July 2007 and published 20 July 2007).*

13- WONG, Elyssa; *Systems of Government in some Foreign countries: The United Kingdom (Hong Kong: Legislative Council Secretariat; Research and Library Services Division, 11 April 2000).*

14- Yardley, D.C.M; *introduction to British Constitutional Law (London Butterworth's, six th Edition, 1984).*

15- Other Resources;

- ***CABINET;*** *individual decision recording LOG, 13 Th, June 2007.*

- ***Cabinet;*** *Conference System – Council Chamber (Aug 02/19), 31 July 2002.*

- ***An Activist Constitional Monarchy****. (A policy Brief from the Bow Group, by Andrew Lilico. June 2002.*

- ***Civil Contingencies Act 2004****, CHAPTER 36, in UK.*

- ***Civil Contingencies Act 2004***, *Civil Contingencies Act 2004, Explanatory Notes.*

- ***Civil Contingencies Act 2004;*** *a short guide (revised), Cabinet Office, Civil Contingencies Secretariat.*

- ***Cabinet Office;*** *Ministerial Code: a code of Conduct and Guidance on procedures for Ministers) July 2001 version).*

- ***The British information Services;*** *Government in Britain, "the British Government: The Cabinet and Privy Council".*

- ***Characteristics of the UK Constitution****; University of London, External Programme, Public Law, Part One.*

الفهرس

الموضوع **الصفحة**

المقدمة.....١
خطة البحث.....٥

الفصل التمهيدي

مبدأ الفصل بين السلطات والأصول التاريخية لنشأة النظام البرلماني

المبحث الأول: مبدأ الفصل بين السلطات.....٩
المطلب الأول: الأصول التاريخية لمبدأ الفصل بين السلطات.....١١
أولاً: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي القديم.....١١
ثانياً: مبدأ الفصل بين السلطات في الفكر السياسي الحديث.....١٤
المطلب الثاني: تقدير مبدأ الفصل بين السلطات.....٢٦
أولاً: مبررات مبدأ الفصل بين السلطات.....٢٧
ثانياً: الانتقادات الموجهة إلى مبدأ الفصل بين السلطات.....٢٩
المبحث الثاني: الأصول التاريخية لنشأة النظام البرلماني.....٣٣
المطلب الأول: تطور النظام البرلماني.....٣٤
أولاً: الملكية المطلقة.....٣٥
ثانياً: الملكية المقيدة.....٤٦
المطلب الثاني: ظهور حكومة الوزارة والمسؤولية الوزارية.....٥٢
أولاً: الوزارة في العصور الوسطى.....٥٢
ثانياً: ظهور المسؤولية الوزارية وتطورها.....٥٦

الباب الأول

دعائم النظام البرلماني وتطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النظم السياسية المعاصرة (النموذج البريطاني)

الفصل الأول: رئيس الدولة.....٧٧

المبحث الأول: صلاحيات الملك في النظام البرلماني البريطاني.....٨٣

المطلب الأول: الصلاحيات التشريعية لرئيس الدولة (الملك).....٨٤

أولاً: حل البرلمان.....٨٥

ثانياً: التدخل في سير العمل البرلماني.....٩٤

ثالثاً: التصديق على القوانين.....٩٦

المطلب الثاني: الصلاحيات التنفيذية لرئيس الدولة (الملك).....١٠١

أولاً: تعيين أعضاء الوزارة وعزلهم.....١٠٢

ثانياً: المشورة.....١٠٥

ثالثاً: إعلان حالة الطوارئ.....١٠٨

المبحث الثاني: مدى مسؤولية رئيس الدولة في النظام البرلماني البريطاني.....١١٩

المطلب الأول: انتقال سلطات رئيس الدولة إلى الوزارة.....١٢١

المطلب الثاني: عدم إمكان رئيس الدولة العمل بمفرده.....١٢٢

الفصل الثاني: الحكومة (الوزارة).....١٢٥

المبحث الأول: الوزير الأول.....١٣١

المطلب الأول: طبيعة مركز الوزير الأول.....١٣٢

المطلب الثاني: طريقة الاختيار.....١٣٣

المطلب الثالث: الاستقالة أو العزل.....١٣٤

المطلب الرابع: الوظائف والسلطات.....١٣٥

المبحث الثاني: الوزراء.....١٤١
المطلب الأول: الأصول التاريخية لمنصب الوزير.....١٤١
المطلب الثاني: اختيار الوزراء.....١٤٣
المطلب الثالث: تصنيف وزراء التاج.....١٤٤
أولاً: الوزراء رؤساء الوزارات الرئيسية.....١٤٥
ثانياً: الوزراء الذين لا وزارات لهم.....١٤٦
ثالثاً: وزراء الدولة.....١٤٦
رابعاً: الوزراء الصغار.....١٤٦
خامساً: السكرتيريون البرلمانيون الخصوصيون.....١٤٧
المطلب الرابع: صلاحيات الوزراء.....١٤٨
أولاً: السلطات التنفيذية الرئيسية للوزراء.....١٤٨
ثانياً: السلطات غير المحددة للوزراء.....١٥٠
المبحث الثالث: نظام مجلس الوزراء.....١٥٣
المطلب الأول: عمل مجلس الوزراء.....١٥٥
أولاً: اجتماعات مجلس الوزراء.....١٥٥
ثانياً: أولويات الاجتماعات الوزارية.....١٥٧
ثالثاً: تحضير أعمال مجلس الوزراء أو اللجان الوزارية.....١٥٧
رابعاً: وثائق مجلس الوزراء.....١٦١
المطلب الثاني: مكتب مجلس الوزراء.....١٦٢
أولاً: ماهية مكتب مجلس الوزراء.....١٦٢
ثانياً: تكوين مكتب مجلس الوزراء.....١٦٤
ثالثاً: وظائف مكتب مجلس الوزراء.....١٦٦
المطلب الثالث: اللجان الوزارية.....١٦٦
أولاً: الأصول التاريخية.....١٦٧

ثانياً: تكوين اللجان الوزارية.....١٦٨
ثالثاً: أنواع اللجان الوزارية.....١٦٩
رابعاً: الغرض من اللجان الوزارية.....١٦٩
خامساً: وظائف اللجان الوزارية.....١٧٠
سادساً: قرارات اللجان الوزارية.....١٧٠
المطلب الرابع: صلاحيات مجلس الوزراء.....١٧٣
أولاً: الصلاحيات الإجرائية.....١٧٣
ثانياً: الصلاحيات التشريعية.....١٧٤
المبحث الرابع: المسؤولية السياسية الوزارية.....١٩١
المطلب الأول: صور المسؤولية السياسية الوزارية.....١٩٢
أولاً: المسؤولية السياسية الجماعية للوزراء.....١٩٣
ثانياً: المسؤولية السياسية الفردية للوزراء.....٢٠٣
المطلب الثاني: تحريك المسؤولية الوزارية السياسية.....٢١٤
أولاً: مفهوم اقتراح الثقة.....٢١٥
ثانياً: أشكال اقتراحات الثقة.....٢١٥
المبحث الخامس: المجلس الخاص.....٢٢١
المطلب الأول: تكوين المجلس الخاص.....٢٢٢
المطلب الثاني: اجتماعات المجلس الخاص.....٢٢٣
المطلب الثالث: وظائف المجلس الخاص.....٢٢٥
المطلب الرابع: لجان المجلس الخاص.....٢٢٦

الباب الثاني

تطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في النُظم السياسية المختلطة

الفصل الأول: تطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في مصر.....٢٣٥
المبحث الأول: الأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية.....٢٤١
المطلب الأول: الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية.....٢٤١
أولاً: الشرائط الواجب توافرها في المرشح لرئاسة الجمهورية.....٢٤٢
ثانياً: كيفية اختيار رئيس الجمهورية.....٢٤٣
ثالثاً: مدة ولاية الرئيس وتجديدها.....٢٤٩
رابعاً: واجبات رئيس الجمهورية وحقوقه المالية.....٢٥١
خامساً: انتهاء مدة الرئاسة.....٢٥٢
سادساً: خلو منصب رئاسة الجمهورية.....٢٥٣
المطلب الثاني: الأحكام المتعلقة بنائب رئيس الجمهورية.....٢٥٧
أولاً: الجهة المختصة بتعيين نوّاب رئيس الجمهورية.....٢٥٨
ثانياً: الشرائط الواجب توافرها في نوّاب رئيس الجمهورية.....٢٥٩
ثالثاً: صلاحيات نوّاب رئيس الجمهورية.....٢٥٩
رابعاً: مسؤولية نوّاب رئيس الجمهورية.....٢٦٠
المطلب الثالث: الأحكام المتعلقة بالحكومة (مجلس الوزراء).....٢٦١
أولاً: تكوين الحكومة (مجلس الوزراء) ٢٦١
ثانياً: الشرائط الواجب توافرها في أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء).....٢٦٢
ثالثاً: السلطة المختصة بتعيين أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء).....٢٦٣
رابعاً: مدة أعضاء الحكومة (مجلس الوزراء).....٢٦٥
المبحث الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية.....٢٦٧

المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية.....٢٦٧
أولاً: صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة السياسية.....٢٦٧
ثانياً: صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة التشريعية.....٢٨٢
ثالثاً: صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة الإدارية الصرفة.....٣١١
المطلب الثاني: صلاحيات الحكومة (مجلس الوزراء).....٣١٣
أولاً: صلاحيات الحكومة (مجلس الوزراء).....٣١٣
ثانياً: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء.....٣١٥
ثالثاً: صلاحيات الوزراء.....٣١٨
رابعاً: صلاحيات نواب الوزراء.....٣١٩
المبحث الثالث: مسؤولية السلطة التنفيذية.....٣٢١
المطلب الأول: المسؤولية الوزارية السياسية.....٣٢٢
أولاً: القواعد المشتركة في تحريك المسؤوليتين الوزاريتين الفردية والتضامنية أمام مجلس الشعب.....٣٢٢
ثانياً: خصائص المسؤولية الوزارية الفردية أمام مجلس الشعب.....٣٢٥
ثالثاً: خصائص المسؤولية الوزارية التضامنية أمام مجلس الشعب.....٣٢٥
المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.....٣٢٨
أولاً: الأعمال التي يُسأل عنها رئيس الجمهورية.....٣٢٩
ثانياً: إجراءات الاتهام والمحاكمة.....٣٢٩
ثالثاً: العقوبة والحكم.....٣٣٣
المطلب الثالث: المسؤولية الجنائية لأعضاء مجلس الوزراء.....٣٣٤
أولاً: إجراءات الاتهام.....٣٣٥
ثانياً: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء وطريقة تشكيلها.....٣٣٦
ثالثاً: إجراءات المحاكمة.....٣٣٨

الفصل الثاني: تطبيقات مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية في سورية.....٣٤٣
المبحث الأول: الأحكام المتعلقة بالسلطة التنفيذية.....٣٤٩
المطلب الأول: الأحكام المتعلقة برئيس الجمهورية.....٣٤٩
أولاً: الشرائط المتعلقة بالمرشح لمنصب رئيس الجمهورية.....٣٥٠
ثانياً: كيفية اختيار رئيس الجمهورية.....٣٥٢
ثالثاً: مدة ولاية رئيس الجمهورية وحقوقه.....٣٥٩
رابعاً: خلو منصب رئيس الجمهورية.....٣٦٠
المطلب الثاني: الأحكام المتعلقة بنائب رئيس الجمهورية.....٣٦٥
أولاً: الجهة المختصة بتعيين نوّاب رئيس الجمهورية.....٣٦٥
ثانياً: الشرائط الواجب توافرها في نوّاب رئيس الجمهورية.....٣٦٦
ثالثاً: صلاحيات نوّاب رئيس الجمهورية وحقوقهم.....٣٦٧
رابعاً: مسؤولية نوّاب رئيس الجمهورية.....٣٦٨
المطلب الثالث: الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء (الوزارة).....٣٦٨
أولاً: الأحكام المتعلقة بمجلس الوزراء.....٣٦٩
ثانياً: الأحكام المتعلقة برئيس مجلس الوزراء.....٣٧٣
ثالثاً: الأحكام المتعلقة بنواب رئيس مجلس الوزراء.....٣٧٥
رابعاً: الأحكام المتعلقة بالوزراء.....٣٧٦
خامساً: الأحكام المتعلقة بنواب الوزراء ومعاونيهم.....٣٧٧
المبحث الثاني: صلاحيات السلطة التنفيذية.....٣٧٩
المطلب الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية.....٣٧٩
أولاً: صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة السياسية.....٣٨٠
ثانياً: صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة التشريعية.....٤٠٥
ثالثاً: صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الصبغة الإدارية الصرفة.....٤٣٩
المطلب الثاني: صلاحيات مجلس الوزراء (الوزارة).....٤٤١

أولاً: صلاحيات مجلس الوزراء.....٤٤٢
ثانياً: صلاحيات رئيس مجلس الوزراء.....٤٤٥
ثالثاً: صلاحيات الوزراء.....٤٤٨
رابعاً: صلاحيات نواب الوزراء.....٤٤٩
المبحث الثالث: مسؤولية السلطة التنفيذية.....٤٥١
المطلب الأول: المسؤولية الوزارية السياسية.....٤٥٢
أولاً: القواعد المشتركة في تحريك المسؤوليتين الوزاريتين الفردية والتضامنية أمام مجلس الشعب.....٤٥٢
ثانياً: خصائص المسؤولية التضامنية أمام مجلس الشعب.....٤٥٥
ثالثاً: خصائص المسؤولية الفردية أمام مجلس الشعب.....٤٥٥
المطلب الثاني: المسؤولية الجنائية لرئيس الجمهورية.....٤٥٦
أولاً: الأعمال التي يُسأل عنها رئيس الجمهورية.....٤٥٧
ثانياً: إجراءات الاتهام والمحاكمة.....٤٥٩
المطلب الثالث: المسؤولية الجنائية لأعضاء مجلس الوزراء.....٤٦٠
أولاً: إجراءات الاتهام.....٤٦١
ثانياً: الهيئة المختصة بمحاكمة الوزراء.....٤٦٣
خاتمة البحث.....٤٦٥