



جامعة دمشق
كلية الحقوق
قسم القانون العام

إمكانية الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

رسالة لنيل درجة الماجستير في القانون العام

إعداد

أمل محمد وحيد درويش

المشرف

د. باسم عزو

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسَيَرَى اللَّهُ عَمَلَكُمْ وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ ﴾

ضياع الدولة وسقوطها هو المصير الحتمي فيما لو تم جمع
سلطات الدولة الثلاث بيد شخص واحد أو هيئة واحدة
وحتى لو كانت هذه الجهة هي الشعب بعينه

مونتسكيو

الإهداء

إله سر سعادتي في هذا الوجود، إله من مملكتهم وكانت حونا وسنداً لي في الأوقات تفاصيل حياتي، إله من رضاها هو
مطلبي وخابتي....

أُمِّي الحبيبة

إله من غاب عني ولم يغيب بفكره والسرامة، إله من لولاه ما كنت أنا اليوم على ما أنا عليه....

أبي الحبيب

إله صديقي وسريسي حياتي، إله من منحتني الأمل وكان دائماً سعيداً بي، ورافقاً بجانبني...

زوجي الغالي

إله من أفتني سنوات عمري من أجليهم، إله من أسمى لأكون قدوة صالحة لهم...

أولادي

إله من هم هدية من ربي، إله من أضيئ معهم النمل أياهم عمري

عائلتي

أمل محمد وحيد درويش

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين، فإليه ينسب الفضل في إنجاز هذا العمل المتواضع.

وبعد شكر الله عز وجل أتوجه بخالص الشكر وعظيم الامتنان والتقدير إلى **الدكتور باسم عزو**، على ما شرفني به من قبول الإشراف على هذه الرسالة، وعلى ما قدمه من جهد لإنجاز هذا البحث، فجزاه الله عني وعن طلبة العلم خير الجزاء.

كما يشرفني أن أتوجه بخالص الشكر والتقدير للأستاذ **الدكتور سعيد النحيلي** أستاذ القانون العام على تفضل سيادته بقبول الاشتراك في مناقشة هذه الرسالة، وأسأل الله تعالى أن يمتعه بالصحة والعافية.

كما يشرفني أن أتوجه بخالص الشكر والتقدير للأستاذ **الدكتور نجم الاحمد** على ما شرفني به من قبول الاشتراك في مناقشة الرسالة، وعلى تكبده عناء قراءتها رغم انشغالاته الكثيرة، ولقد كان لي شرف التتلمذ على يديه في مراحل الدراسة، فكان نبراساً للعلم فله مني عظيم الامتنان والتقدير.

كما أتوجه بخالص الشكر للأستاذ **الدكتور حسن البحري** الذي أسرني بعلمه وبتعهده للطلاب فجزاه الله خير الجزاء.

كما أتوجه بجزيل الشكر لعميد كلية الحقوق **الدكتور ماهر ملندي** ولرئيس قسم القانون العام **الدكتور عصام تكروري** و**الدكتور محمد الحلاق** ولأعضاء الهيئة الدراسية عامة ولأعضاء قسم القانون العام خاصة على جهودهم ورعايتهم لنا.

مقدمة

ساد نظام وحدة السلطة في دول أوروبا لحقبة زمنية طويلة، وعانت خلالها شعوب تلك المنطقة من ويلات هذا النظام، فقد كانت جميع مؤسسات الحكم في الدولة مركزة في شخص الحاكم يمارسها كيف يشاء دون أي قيود أو مسؤولية تجاه الشعب.

وقد ارتبط نظام تركيز السلطة بالنظم الملكية المطلقة، والنظم الديكتاتورية، وكنتيجة لذلك تعالت الأصوات للحد من طغيان الحكام ولحماية الحقوق الفردية، والحريات العامة.

بعدها ظهر مبدأ الفصل بين السلطات، ويُعد ظهوره في منزلة مرحلة انتقالية بين الحكم المطلق المستبد، وبين الحكم الديمقراطي المُقَيّد، والهدف الأساسي الذي يسعى هذا المبدأ إلى تحقيقه هو الحدّ من سلطات الحكّام، ومنعهم من الاستبداد، وفيما بعد جنحت النظم السياسية المعاصرة إلى ترجيح كفة السلطة التنفيذية على باقي السلطات في الدولة لذلك بدأ الخوف يتصاعد من نشوء نظام تركيز السلطة القائم على أساس هيمنة إحدى السلطات الحاكمة بعد أن كان نظام تركيز السلطة مرتبط بشخص الحاكم.

إذاً الواجب هو إعلاء مبدأ الفصل بين السلطات والمحافظة عليه، وتعديل كل ما يتعارض معه، وأحد مظاهر هيمنة السلطة التنفيذية هو قيام السلطة التنفيذية بالمشاركة بفعالية في التشريع إلى جانب وظيفتها التنفيذية، وهذا ما أُطلق عليه تسمية الازدواج الوظيفي، والعديد من الدساتير سمحت للشخص ذاته بالجمع بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية في آن معاً وهذا ما أُطلق عليه الفقه الازدواج العضوي بين السلطتين، فالفارق بين فكرة الازدواج الوظيفي وفكرة الازدواج العضوي يكمن في أن الفكرة الأولى تفترض ازدواجية ممارسة الوظيفتين التشريعية والتنفيذية من قبل السلطة التنفيذية، بينما تفترض الفكرة الثانية ازدواجية عضوية السلطتين من قبل الشخص ذاته والفارق أيضاً أن فكرة الازدواج الوظيفي هي وليدة التطور الذي طرأ على شكل العلاقة

بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية كافة على نحو أدى إلى تعاظم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في تلك الأنظمة، بينما ترتبط فكرة الازدواج العضوي بين السلطتين بالأنظمة البرلمانية على فرض أنها وليدة التقليد البرلماني القاضي بضرورة تأليف الوزارة من بين أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية.

وبناءً على ما تقدم تعرضنا في صفحات هذا البحث لتعريف الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية على فرض أن هذا المبدأ هو مظهر من مظاهر التعارض الأكثر جدلاً في الأوساط الفقهية لذلك قمنا بتعريفه وتعرضنا لموقف الفقه منه.

ومبدأ الجمع مرتبط بالنظام البرلماني كون الوزارة تتشكل من الأغلبية البرلمانية، إلا أن دولاً عديدة تبنت الجمع على الرغم من عدم اعتناقها للنظام البرلماني، فما هو موقف الأنظمة السياسية التي لا تتبع النظام البرلماني من الجمع؟ هذا ما دفعنا إلى دراسة مبدأ الجمع في كل من النظامين الرئاسي ونظام حكومة الجمعية.

وإذا كان مبدأ الجمع قاعدة دستورية قد تعتقها بعض الدساتير وتحظرها وتمنعها دساتير أخرى، إلا أن هذه القاعدة الدستورية تتعارض مع مبادئ أخرى كفلها الدستور كالرقابة البرلمانية، والديمقراطية، ومبدأ الفصل بين السلطات.

ومبدأ الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية هو جمع بين سلطتين، والوزير النائب هو عضو في الحكومة ونائب في البرلمان لذلك قمنا بدراسة الوزارة في النظام الدستوري الفرنسي، والمصري، والسوري، ودرسنا من يحق له الترشح للعضوية البرلمانية، ومن ثم درسنا التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع في كل من فرنسا ومصر وسورية.

أ- منهجية البحث

منهج الدراسة تحليلي مقارنة وذلك لأنه في العلوم الإنسانية وخاصةً في بحث يتعلق بالدستور لابد من تحليل نصوص الدستور، وبشكل مقارنة بغية، معرفة مواطن الخلل.

ب- مشكلة البحث

يتبنى نظام الحكم في سورية بموجب دستور 2012 النظام شبه المختلط أسوةً بالنظام الفرنسي الذي يتبنى النظام المختلط بموجب دستور 1958، وفيما يتعلق بقاعدة الجمع بين الوزارة والعضوية في البرلمان حظر الدستور الفرنسي الجمع، في حين أن الدستور السوري أباحه، مع العلم أن الجمع هو ملمح أساسي من ملامح التعاون في النظام البرلماني ومع العلم أن النظام المختلط (يجمع بين بعض عناصر النظام البرلماني وبعض عناصر النظام الرئاسي)، فهو يأخذ من النظام البرلماني ثنائية الجهاز التنفيذي والمسؤولية الفردية والتضامنية للوزراء، ومن النظام الرئاسي انتخاب رئيس الدولة والسلطة الفعلية التي يشملها بها الدستور، وحظر الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، وعلى هذا الأساس برزت تساؤلات عدة منها:

أولاً: ما السبب الذي دفع المشرع السوري إلى تبني قاعدة الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية علماً أنه لا يتبنى النظام البرلماني؟

ثانياً: هل يؤثر الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية في البرلمان على استقلال البرلمان؟

ثالثاً: ألا يعدّ الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية خرقاً لمبدأ الفصل بين السلطات؟

رابعاً: هل لقاعدة الجمع آثار سلبية على عمل البرلمان التشريعي والرقابي؟

خامساً: هل لقاعدة الجمع آثار سلبية على عمل الوزير في الحكومة؟

ج- أهمية البحث

يتعارض العمل البرلماني مع العديد من الأعمال، إلا أن تعارض العمل الوزاري مع النيابة البرلمانية هو التعارض الأكثر أهمية والأكثر جدلاً في الأوساط القانونية والسياسية، وقاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان هي إحدى المشكلات التي يثيرها تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، والجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان يثير بعضاً من المشكلات فيما يتعلق بالرقابة البرلمانية إذ كيف يمكن للفرد الواحد أن يكون مراقباً ومراقباً في الوقت ذاته؟ ألا يؤدي ذلك إلى تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد واحدة، أليس من الضروري أن يكرّس الوزير نفسه لوظيفته، وأن يتفرّغ عضو البرلمان لعمله البرلماني؟ لذلك كانت هذه الدراسة للتعريف بقاعدة الجمع وبتطبيقاتها.

د- نطاق البحث

تحظر المادة (23) من الدستور الفرنسي لعام 1958 الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان " إذ جاء فيها النص على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وتولي أي ولاية برلمانية أو أي منصب تمثيلي مهني على المستوى الوطني، أو أي وظيفة عامة أو أي نشاط مهني ."

وكذلك انتهج المشرع في مصر في دستور عام 2014 حظر الجمع حيث نصت الفقرة الثانية من المادة (164) على أنه " .. لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب، وإذا عُين أحد أعضاء المجلس في الحكومة يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين" أما في سورية فقد انتهج المشرع نهجاً مغايراً لذلك وأباح الجمع حيث نصت المادة (126) من دستور 2012 على أنه (يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب)

هـ - خطة البحث

تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى فصلين رئيسيين متبوعين بخاتمة تبين النتائج التي كشفت عنها الدراسة، وأهم التوصيات المقترحة بخصوص تعديل قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.

بالنسبة للفصل الأول فقد خصصناه لدراسة مفهوم الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان وذلك من خلال مبحثين رئيسيين الأول: يتناول تعريف قاعدة الجمع وشرح للمفاهيم الأخرى المشابهة لها، وفي المبحث الثاني تعارض قاعدة الجمع مع المبادئ الدستورية.

وأما الفصل الثاني من الدراسة فسنتناول من خلاله تطبيقات قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان وذلك من خلال مبحثين رئيسيين الأول يتناول الوزارة وعضوية البرلمان والثاني التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع.

خطة البحث

الفصل الأول: مفهوم الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

المبحث الأول: قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

المطلب الأول: تعريف الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان
 المطلب الثاني: موقف الفقه والأنظمة السياسية من الجمع بين الوزارة
 وعضوية البرلمان

المبحث الثاني: تعارض قاعدة الجمع مع المبادئ الدستورية

المطلب الأول: قاعدة الجمع والديمقراطية
 المطلب الثاني: قاعدة الجمع ومبدأ الفصل بين السلطات
 المطلب الثالث: قاعدة الجمع والرقابة البرلمانية

الفصل الثاني: تطبيقات قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

المبحث الأول : الوزارة والنيابة البرلمانية

المطلب الأول: الوزير عضو في الحكومة
 المطلب الثاني: الوزير نائب في البرلمان

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع

المطلب الأول: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع في فرنسا
 المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع في مصر

المطلب الثالث: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع في سوريا

الفصل الأول

مفهوم الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

تمهيد وتقسيم

الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان هو جمع الشخص لصفتين: صفة تشريعية وصفة تنفيذية فهل يجوز الاحتفاظ بهاتين الصفتين معاً؟، والجمع مسألة تتعلق بطبيعة النظام المطبق في الدولة هل هو رئاسي؟ أم برلماني؟ أم مختلط؟، وهو يتعارض مع المبادئ الدستورية، وبناءً عليه سندرس تعريف الجمع، وموقف الفقه، والأنظمة السياسية منه، ومن ثم سندرس كيف يتعارض الجمع مع بعض المبادئ الدستورية، وذلك من خلال المبحثين الآتيين:

المبحث الأول: قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.

المبحث الثاني: تعارض قاعدة الجمع مع المبادئ الدستورية.

المبحث الأول

قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

يقول أفلاطون أنّ علّة نشوء الدولة هو عجز الإنسان عن الاكتفاء بذاته، وحاجته إلى أشياء كثيرة لا حصر لها¹، وإذا كانت السلطة تسعى لتحقيق الصالح العام والخير المشترك للناس، وإذا كان هدفها هو صيانة وحماية حقوق الأفراد، فهل تمثل السلطة الخير المطلق؟ في الحقيقة السلطة ليست خيراً كلها بل إنها قد تتحول من أداة لخدمة مصالح الجماعة إلى أداة للاعتداء على حقوقهم ومصادرة حرياتهم².

وإذا كانت السلطة ليست خيراً كلها بالمقابل فإنها ليست شراً محضاً كما يدعي بعض الكتّاب السياسيون الذين رأوا في السلطة السياسية أنها تنظّم سيء يقوم على استغلال الأفراد، وأن الواجب القضاء عليه والتحول إلى مجتمعات خالية من السلطة كالمدرسة الماركسية والمدرسة الفوضوية والمدرسة الخيالية، وهذه المدارس لم تستطع أن تقدم حلاً بديلاً عن السلطة، وحتى لا تتحول السلطة إلى شر يسلط على الناس نحن بحاجة إلى ضوابط تحكم سلوك السلطة، إذاً حتى السلطة، وهي الأداة التي تسعى لضبط سلوك الأفراد بحاجة إلى ضوابط وحدود تنظّم عملها وتمنعها من الاستبداد والطغيان. الديمقراطية الغربية استطاعت أن تكبح جماح السلطة عن طريق عدة أساسيات وركائز، فهي وضعت ثقّتها بالفرد وعدّته رمز الخير وأن الفساد يمكن أن يأتي من المؤسسات، وأن الواجب إعطاء الفرد الحرية والثقة، والتقييد يجب أن يكون على السلطة، لأن الفرد هو غاية المجتمع، والسلطة موجودة في كل مناحي حياتنا، وهذا ما دفع بعض علماء السياسة المعاصرين إلى نعت عصرنا على أنه عصر السلطة³، والحكام غالباً ما ينحرفون عن السير قُدماً في تحقيق مصالح الناس، وذلك لأن الإنسان

1 د. علي سعد الله، نظرية الدولة في الفكر الخلدوني، الطبعة الأولى، دار مجدلاوي، عمان، 2003، ص31
2 عثمان سليم عرنوس مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق (رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق بجامعة دمشق عام 2012 ص17)

1 Carl J. Friedrich and Charles Blitzer، The Age of Power (Ithaca، NewYork:)

لا يعمل إلا لتحقيق فائدته هذا ما قاله أرسطو¹، وللتخفيف من ذلك يجب أن يكون هناك رقابة فعّالة من البرلمان، والسلطة السياسية التي تملكها الدولة تطلق على الهيئات التي تتولّى شؤون الحكم كالسلطة القضائية، والسلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والجمع بين الوزارة والنيابة ما هو إلا جمع بين سلطتين، سلطة النيابة أي السلطة التي يملكها النائب كممثل للشعب والسلطة التي يملكها كوزير في الحكومة، ويندرج الجمع بين الوزارة والعضوية البرلمانية في سلسلة من حالات الجمع بين أعمال مختلفة، وقد أثار الجمع بين الأعمال المتعارضة ما يعرف بنظام التعارض، وأشهر حالات التعارض الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية وسنتعرف من خلال هذا المبحث على تعريف الجمع، ومن ثم ننتقل لنتعرف على مفاهيم أخرى مشابهة للجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة، وفي المطلب الثاني نتعرف على موقف الفقه والأنظمة السياسية من هذا الجمع.

1 د. حسن البحري، السلطة، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية بالمجلد الرابع، دمشق، الطبعة الأولى، 2010، ص13

المطلب الأول: تعريف الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

الفرع الأول: تعريف الجمع

لم يتطرق الفقه كثيراً لتعريف الجمع إنما أشار إليه الدكتور فتحي فكري في مؤلفه الذي يعدّ باكورة المؤلفات حول هذا الموضوع حيث قال أن الجمع هو "تقلد منصب وزاري قبل أو بعد اكتساب العضوية البرلمانية" وكشرح للتعريف الذي أتى به الدكتور فكري نقول أن الجمع يولد في حالتين:

- حالة تقلد منصب وزاري قبل اكتساب العضوية البرلمانية: أي إقدام الوزير على الترشح للانتخابات البرلمانية وهو على رأس عمله في الوزارة
- حالة تقلد منصب وزاري بعد اكتساب العضوية البرلمانية: أي أن يتم اختيار نائب ما في البرلمان ليكون عضواً في التشكيلة الوزارية

ومن تعريف الدكتور فكري يمكننا تعريف الجمع بالآتي :

جمع الشخص للعضوية البرلمانية والعضوية الوزارية في آنٍ معاً

أي أن يعمل الشخص كنائب في البرلمان ووزير في الوزارة في وقتٍ واحد، والسؤال هو حول إمكانية الجمع، أي إمكانية أن يستمر الشخص بمزاولة هذين العاملين معاً، أي الاحتفاظ بصفة تشريعية وأخرى تنفيذية، أما حظر الجمع فهو الاختيار بين أحد هذين العاملين المتعارضين.

والجدير بالذكر أن الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، هو حالة من حالات التعارض الكثيرة التي تنشأ بين العمل البرلماني والأعمال والأنشطة الأخرى.

إذاً التعارض هو حظر الجمع، أي أن ممثل الشعب في البرلمان لا يستطيع العمل في أعمال تتعارض مع نيابته في البرلمان إلا إذا تخطى عن العمل البرلماني.

والجدير بالذكر أن العمل البرلماني يجب أن لا يكون الشاغل الوحيد للبرلماني، فالعمل البرلماني ليس مهنة، ويجب أن لا يكون كذلك، فالبرلماني يجمع بين عمله

كعضو في البرلمان والعمل المهني الخاص، وذلك حتى لا يكون النائب بعيداً عن واقع المجتمع الذي يعيش فيه، ولأن المجلس النيابي يجب أن يمثل الشعب بقطاعاته المختلفة¹، والقاعدة العامة هي جواز الجمع بين العضوية النيابية والأعمال والأنشطة الخاصة².

في الحقيقة حالات التعارض كثيرة و أكثرها شيوعاً:

1. التعارض بين العمل البرلماني والوزارة
2. التعارض بين العمل البرلماني والوظيفة العامة
3. التعارض بين عضوية أكثر من مجلس نيابي

وأمام هذه الحالات من التعارض يوجد حالات توافق، أي يوجد أعمال لا تتعارض مع العمل البرلماني، وكقواعد عامة لا تخلو من بعض الاستثناءات العمل البرلماني لا يتعارض مع العمل في الأنشطة الخاصة وأيضاً العمل في المشروعات العامة.

وبعد الحديث عن تعريف الجمع لابد أن نتعرف على مفاهيم أخرى مشابهة للجمع لإزالة أي التباس يمكن أن يحدث.

الفرع الثاني: التعارض بين العمل الوزاري وعضوية البرلمان ومفاهيم أخرى مشابهة

الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري هو أحد أشهر حالات التعارض، وإلى جانب التعارض يوجد مفاهيم أخرى مشابهة له، ولتتميز حالة الجمع عن هذه المفاهيم يجب تعريف هذه المفاهيم ومن هذه المفاهيم التعارض وعدم الأهلية للترشيح، والتعارض والجمع مع التفرغ، والتعارض وحق الوزراء في دخول البرلمان.

1 ماهر جبر نضر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة وكالة برلمانية، دار الفكر والقانون، المنصورة ، 2003، ص 10- 11

2 فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، القاهرة، دار النهضة العربية، 1994، ص 167

أولاً-التعارض وعدم الأهلية للترشيح:

ذكرنا قبل قليل أن التعارض، يعني عدم إمكانية أن يمارس الفرد الواحد عملين يفترض أن هذين العاملين يتعارضان مع بعضهما البعض، أي أن التعارض هو على الحياة المتزامنة لهذين العاملين، والفكرة هي أن هذا الشخص هو أهلٌ للعمل في هذين العاملين والمشكلة تكمن في ممارسة هذين العاملين معاً. ونشوء حالة التعارض تُوجب على الشخص الذي حاز العاملين المتعارضين الاختيار بينهما إذا نص القانون على ذلك.

ومن المعلوم أن الحق في الترشح هو من الحقوق المقدسة المكفولة بإعلان حقوق الإنسان.

أما مفهوم عدم الأهلية للترشيح: فإنه يعني منع الحق في الترشح وبالتالي إلغاء حق بعض الأشخاص في الترشح للانتخابات.

ووجه الشبه بين التعارض وعدم الأهلية للترشيح تتمثل في استبعاد بعض الأفراد من العمل البرلماني، ووجه الاختلاف يكمن في هدف كل منهما: حيث يهدف التعارض أو عدم الجمع إلى حماية البرلمان من تأثير الحكومة، و ضمان استقلال البرلمان في مواجهة الحكومة، أو العكس، ضمان استقلال الحكومة تجاه البرلمان، بينما عدم الأهلية للترشيح الغرض منه حماية الناخبين من التأثير المحتمل الذي يمكن أن يتعرضوا له فيما لو سمح القانون لأصحاب المراكز المؤثرة التقدم للانتخابات¹، ومن الفئات التي عادة ما يضع القانون قيود وضوابط معينة على ترشحهم القضاة، والمحافظين، والعسكريين في الجيش، وقوى الأمن الداخلي طيلة وجودهم في الخدمة² وسيتم بيان هذه الفئات في الفصل الثاني من هذا البحث.

1 فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، القاهرة، دار النهضة، 1994، ص6

ثانياً- التعارض والجمع مع التفرغ:

يتجاذب العالم تيارين مختلفين في تنظيم الوظيفة العامة الأول هو نظام الوظيفة العامة المفتوح، والذي تأخذ به الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وسويسرا وغيرها من الدول، حيث تمتاز الوظيفة العامة في هذا النظام بأنها مؤقتة وليست لها صفة الدوام والاستمرار، وأن من حق الإدارة أن تصرف الموظف من الخدمة في أي وقت تريده، بالمقابل من حق الموظف الاستقالة في أي وقت، ولأي سبب كان، والثاني هو نظام الوظيفة العامة المغلقة وتأخذ بهذا النظام أغلبية الدول الأوروبية واليابان والدول العربية، وتعدّ الوظيفة العامة بموجب هذا النظام سلكاً أو مهنة وقد تستغرق كل حياة الموظف، ومن أهم ميزات هذا النظام أنه يؤلف كياناً قائماً بذاته يخضع لقانون خاص يختلف عن قانون العمل، ويحقق هذا النظام للموظفين الاستقرار في العمل، ويتمتع الموظف العام كباقي المواطنين بممارسة الحقوق والحريات السياسية، إلا أن ذلك قد يصطدم بالعديد من الاعتبارات التي ترجع إلى طبيعة علاقة الموظف بالإدارة (الحكومة)، وما يجب عليه من واجبات تفرضها عليه الرابطة الوظيفية، كالحيداء، وطاعة الرؤساء، والحفاظ على أسرار الوظيفة العامة، ومبدأ ضمان السير المنتظم للمرافق العامة¹.

إذن هنا تكمن المشكلة كيف نحفظ للموظف حريته في التمتع بالحقوق والحريات السياسية، وكيف نضمن حياد الإدارة، وإبعادها عن التجاذبات السياسية.

2 نصت المادة (6) من قانون الانتخابات السوري رقم (5) لعام 2014 " يُوقف حق الانتخاب والترشح عن عسكري الجيش وقوى الأمن الداخلي، وقد تم تعديل هذه المادة بموجب القانون رقم 8 لعام 2016 لتصبح "يُوقف حق الترشح لعضوية مجلس الشعب أو عضوية مجالس الإدارة المحلية عن عسكري الجيش وقوى الأمن الداخلي طيلة وجودهم في الخدمة" إذ يُمنع على عسكري الجيش وقوى الأمن الداخلي بموجب التعديل الترشح وأصبح بإمكانهم حق الانتخاب.

1 أشرف محمد أنس جعفر، التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة القاهرة، 2009، ص29

كقاعدة عامة للموظف العام الحق في ممارسة الحقوق والحريات السياسية، ولكن يجوز للمشرع وضع بعض القيود على هذه الممارسة، أو استثناء بعض فئات من الموظفين.

ومن الحقوق السياسية التي يستطيع الموظف ممارستها بوجود بعض من القيود¹ التعبير عن الآراء السياسية، أو الانضمام للأحزاب السياسية، والترشح للانتخابات المختلفة، وكقاعدة عامة للموظف الحق في الترشح للانتخابات المختلفة، وفي حال فاز الموظف هل سيتخلى الموظف عن الوظيفة التي تُشكل بالنسبة له مهنته الدائمة من أجل العمل البرلماني المؤقت؟ في الحقيقة كان ولازال موضوع حق الموظف العام في تقلد مهام انتخابية مثار جدل واسع بين مؤيد ومعارض، والفيصل هو الممارسة العملية في الدول التي تبيح للموظفين أن يكونوا أعضاء في المجلس النيابي، والاستمرار بالعمل في الوظيفة، والدول الأخرى التي يتقلد فيها الموظف مهمات العضوية النيابية بعيداً عن الوظيفة العامة². ومبدأ عدم الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة ظهر في بريطانيا نتيجةً للآثار السلبية التي نتجت عن تطبيق مبدأ الجمع حيث إن الحكومة كانت تضغط على أعضاء البرلمان (الموظفين منهم) للدفاع عن النهج السياسي الذي تنتهجه، ومن وسائل الضغط التلويح بالفصل، أو الوعد بالترقية، وخوفاً من تكرار هذا في فرنسا تبنى رجال الثورة الفرنسية في دستور سنة 1791 مبدأ عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة³.

وبما أن الوظيفة العامة تُشكل مهنة بينما العمل البرلماني لا يُشكل مهنة بل عمل مؤقت وبما أن هذان العمال يتعارضان مع بعضهما البعض فالحل هو تطبيق نظام

1. يستطيع الموظف العام مثل باقي المواطنين التعبير عن الآراء السياسية والانضمام للأحزاب السياسية بشرط عدم الإعلان صراحة عن هذه الآراء، أو الدعاية لها في أماكن وأوقات العمل، وبشرط عدم إفشاء الأسرار التي آلت إليه بسبب وظيفته للمزيد حول هذا الموضوع يرجى مراجعة عبد الله حنفي، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، القاهرة، دار النهضة العربية، عام 2007، من ص 20 إلى ص 32.

2. د. عبدالله حنفي أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سابق، ص 3.

3. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، القاهرة، دار النهضة العربية، 1994، ص 51.

الإعارة أي الجمع مع التفرغ، حيث تبقى الرابطة الوظيفية قائمة ولكن يتفرغ الموظف للعمل البرلماني.

في فرنسا: تخضع إعارة الموظف العام في قانون الوظيفة العامة للسلطة التقديرية للإدارة، إلا أن الإعارة لممارسة العضوية في الجمعية الوطنية، أو مجلس الشيوخ، تكون بقوة القانون وفقاً لنص المادة 4 من مرسوم 1959/2/14¹ ولسد الأبواب بوجه الحكومة فيما لو حاولت التأثير بشكل سلبي على أعمال البرلمان يُمنع الجمع بين التعويض البرلماني والوظيفة العامة²، وعدم الجمع بين الوظيفة العامة والنيابة البرلمانية ليس مهماً فقط لضمان استقلال البرلمان، وحسب بل لضمان سير عمل الإدارة بشكل جيد، فهناك مقولة شهيرة لأحد الفقهاء الفرنسيين مفادها (لا توجد سياسة جيدة بدون إدارة جيدة، ولا توجد إدارة جيدة بدون حياد سياسي) إذ يعدّ الحياد من المبادئ الأساسية في مجال الوظيفة العامة.

وفي مصر نصت المادة 103 من الدستور المصري " يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون "

ونصت المادة (31) من قانون (46) لعام 2014 الخاص بمجلس النواب " إذا كان عضو مجلس النواب عند انتخابه أو تعيينه من العاملين في الدولة أو في القطاع العام أو قطاع الأعمال العام، يتفرغ لعضوية المجلس ويحتفظ له بوظيفته أو عمله، وتحسب مدة عضويته في المعاش أو المكافأة...."

في سورية نصت المادة(118) من قانون الانتخابات السوري رقم 5 لعام 2014 "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ أو عضوية مجالس

1 الجدير بالذكر أن إعارة الموظف العام لممارسة العضوية في البرلمان تكون بقوة القانون بينما تخضع الإعارة لممارسة العضوية في المجالس المحلية للسلطة التقديرية للإدارة، فلإدارة السلطة التقديرية في إجابة الموظف في تطبيق نظام الإعارة أو عدم إجابة الموظف.

2 مورييس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد ، (بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع) الطبعة الثانية عام 1992

الإدارة أو أي وظيفة أو عمل في الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاعين العام والمشارك باستثناء الوزارة والتدريس في الجامعات والباحثين في مراكز البحوث وعضوية المكاتب التنفيذية للاتحادات والمنظمات الشعبية وعضوية النقابات المهنية".

كما نصت المادة (119) من قانون الانتخابات السوري رقم 5 لعام 2014

" تُعد مدة عضوية مجلس الشعب بالنسبة للعاملين في الدولة والجهات التابعة لها خدمة فعلية شريطة أن يؤديها عنها العائدات التقاعدية وفقاً للقانون وتدخل هذه المدة في حساب الأقدمية والترقيم ويعتبر عضو مجلس الشعب في هذه الحالة بحكم الموظف الموضوع خارج الملاك مع الاحتفاظ له بوظيفته أو عمله"

إذاً المشرع السوري لم يسمح بالجمع بين عضوية مجلس الشعب والوظيفة العامة وأجبر الموظف على التفرغ للعمل البرلماني، باستثناء الوزارة، والتدريس في الجامعات والباحثين في مراكز البحوث، وعضوية المكاتب التنفيذية للاتحادات والمنظمات الشعبية وعضوية النقابات المهنية، ويوضع الموظف خارج الملاك ويُحتفظ له بوظيفته، أو عمله.

إذاً سلك المشرع في كل من فرنسا ومصر وسوريا المسلك نفسه في منع الموظف من الجمع بين الوظيفة و العضوية البرلمانية.

ثالثاً: التعارض وحق الوزراء في دخول البرلمان

وفقاً للفلسفة التي يقوم عليها النظام البرلماني يكون من حق الوزراء حضور جلسات البرلمان، والجدير بالذكر أن النظام السياسي الإنجليزي قد أعطى للوزراء أعضاء مجلس العموم حق الدخول في مجلس العموم فقط، أي أن الوزير لا يستطيع أن يحضر أو يتكلم إلا في المجلس الذي هو عضو فيه، فإذا كان أحد الوزراء عضواً في مجلس اللوردات فليس له أن يحضر جلسات مجلس العموم، ولا يشترك في مناقشته

ويمثل وزارته في هذه الحالة أمام مجلس العموم وكيل وزارة برلماني يُختار من بين أعضاء المجلس¹.

أما في فرنسا فإنه يوجد فرق جوهري بين عدم الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية البرلمانية وبين حق الوزراء في دخول البرلمان وحضور جلساته، إذ إنه غالباً ما يقتزن مبدأ حظر الجمع مع غيبة هذا الحق، جاء هذا الارتباط في دستور الجمهورية الثالثة في فرنسا في المادة (160) "لا يجوز دعوة حكومة المديرين أو أحد أعضائها لا بواسطة مجلس الخمسمائة ولا بواسطة مجلس القدامى" إلا أن الدستور الفرنسي سنة 1958 انتهج منهجاً مغايراً لذلك إذ أنه خرج على قاعدة ارتباط الجمع العضوي بين السلطتين بحق الوزراء في دخول البرلمان، حيث أعطى لجميع الوزراء الحق بدخول البرلمان بصفتهم الوزارية.

أما عن الدستور المصري لعام 2014 فإنه يعطي الحق لأعضاء الحكومة في دخول البرلمان، حيث نصت المادة (136) "لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم حضور جلسات مجلس النواب، أو إحدى لجانه ويكون حضورهم وجوبياً بناءً على طلب المجلس ولهم الاستعانة بمن يرون من كبار الموظفين، ويجب أن يُستمع إليهم كلما طلبوا الكلام، وعليهم الرد على القضايا موضوع النقاش دون أن يكون لهم صوت معدود عند أخذ الرأي" إذاً يُسمح لجميع الوزراء الدخول إلى البرلمان بصفتهم هذه إلا أن الدستور حظر الجمع.

أما عن نظام الحكم في سورية فإن جميع أنظمة الحكم السياسية والدستورية في سورية تأخذ بالمبدأ الذي يسمح لأعضاء الحكومة الحق في حضور جلسات البرلمان والتكلم فيه حتى ولو لم يكونوا أعضاء فيه، ويتحول هذا الحق إلى واجب في حالتي السؤال والاستجواب اللتين تمارسهما السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية².

1 د. وحيد رافت و د. وايت إبراهيم القانون الدستوري، القاهرة، المطبعة العصرية، عام 1973، ص 479

2 د.حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، الطبعة الثالثة، 2018، ص 357

المطلب الثاني: موقف الفقه والأنظمة السياسية من الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري

يقوم النظام البرلماني على فكرة الفصل النسبي بين السلطات، أي أن العلاقة بين السلطات هي علاقة تعاون، وذلك محل اتفاق في الفقه الدستوري، إلا أن الخلاف المحتدم بين فقهاء القانون الدستوري هو حول مسألة الجمع، وفكرة الازدواج بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية أمر مرتبط إلى حد بعيد بالنظام البرلماني، وبناءً عليه سندرس الآراء الفقهية التي تناولت مسألة الجمع، ومن ثم موقف الأنظمة السياسية من هذه المسألة:

الفرع الأول: موقف الفقه من جواز الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

انقسم الفقه إلى اتجاهين فيما يتعلق بمسألة الجمع:

أولاً- الجمع من مستلزمات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة من مستلزمات علاقة التعاون التي تربط السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظم البرلمانية، بل إن الجمع من شأنه إنشاء علاقة وثيقة بين السلطتين، فالوزراء الأعضاء في البرلمان يحق لهم دخول جلسات البرلمان، والاشتراك في مناقشة مشروعات القوانين التي تعرض عليه وكذلك التصويت عند أخذ الآراء في المسائل المطروحة للمناقشة.

وكان مستند أنصار هذا الرأي هو الآتي:

- 1- إباحة الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري هو نتيجة منطقية وطبيعية لفكرة التعاون بين السلطتين التي تأسس عليها النظام البرلماني¹.
 - 2- أباح النظام السياسي الإنكليزي الجمع بل وحظر على الوزير التحدث أمام البرلمان إلا إذا كان عضواً فيه.
 - 3- الجمع ليس من مستلزمات التعاون بين السلطتين فقط، بل من ضرورات النظام البرلماني، أي أن الجمع ليس نتيجة منطقية لطبيعة العلاقة بين السلطتين فقط، ولا يعدّ فقط من مستلزمات التعاون بينهما، إنما ضرورة يقوم عليها النظام البرلماني، وذلك لأن الوزير يصل إلى منصبه لثقة البرلمان فيه، تطبيقاً لسياسة الأغلبية البرلمانية²، فالواجب فتح باب الجمع على مصراعيه أمام الوزراء، لأن الوزارة تقوم وتتشكل بناءً على ثقة البرلمان فيها، ولا يمكن لأي وزارة أن تستمر بدون هذه الثقة³، كما أن اختيار رئيس الوزراء من الأغلبية البرلمانية أفضل لضمان ثقة البرلمان في الوزارة.
 - 4- حظر الجمع يحول دون اكتساب الوزراء الخبرة السياسية التي تكسبها عضوية البرلمان⁴، كما أن العضوية البرلمانية تُكسب البرلماني الخبرة السياسية اللازمة لجعل الشخص أهلاً لتقلد المنصب الوزاري.
- ورد أنصار هذا الاتجاه على ما أثّر من أن الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري يعطي للوزير النائب بما له من نفوذ توجيه البرلمان بالقول إن الوزير

1 د.ملاك راجي اسكندر، المزج بين النظام الرئاسي والنظام البرلماني وآثاره، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق جامعة أسيوط، عام 2002، ص104

2 يرى هوريو أن رئيس الدولة ليس ملزماً نظرياً باختيار الوزراء من بين الأغلبية البرلمانية، أو أعضاء البرلمان، إلا أنه عملياً يتعين عليه أن يقوم بهذا الاختيار لضمان ثقة البرلمان m.Hauriou Droit constitutionnel 1929، p362

3 أيمن محمد شريف، الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة دار النهضة العربية، عام 2005، ص390

4 هذا هو رأي عضو لجنة الدستور الفرنسي لعام 1958 A- Siegfired مشار إليه لدى: د. سامح علي، النظام السياسي المختلط، المنصورة مصر، دار الفكر والقانون، 2016، ص273

النائب هو دائماً تحت أنظار المعارضة التي لا تتغاضى أبداً عن تصرفاته وتصريحاته.

ثانياً- الجمع ليس من مستلزمات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

يقف أنصار هذا الاتجاه ضد الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري، ولا يعدّون الجمع من مستلزمات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وقد احتدم الخلاف في الفقه الفرنسي حول مسألة الجمع منذ عام 1925م حيث بدأت تظهر فكرة حظر الجمع، وعادت بقوة في ظل دستور الجمهورية الرابعة، وكثرت الاقتراحات داخل البرلمان التي تنادي بضرورة حظر الجمع وإجراء تعديل دستوري يتضمن هذا الحظر، وعدّ عضو البرلمان الذي تم اختياره للوزارة مستقياً من البرلمان بقوة القانون، وهذه الاقتراحات صحيحة أنها لم تلقَ النجاح في حينها، إلا أن صداها تردد لدى واضعي مشروع دستور الجمهورية الخامسة¹، الذين نجحوا بعد جهد كبير إصدار الدستور الجديد متضمناً هذا الحظر.

الجدير بالذكر أن الحجج التي أوردها الفقه الفرنسي تتشابه إلى حد كبير مع الحجج التي أوردها الفقه المصري والسوري، إلا أنه هناك أسباب مختلفة دفعت إلى هذا التغيير خاصة بمكان وزمان هذا التغيير.

ويستند أنصار هذا الاتجاه إلى الحجج الآتية:

1- منافاة الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة لمبدأ الفصل بين السلطات: وهو المبدأ الذي يعدّ الضامن الأساسي للحريات العامة، إذ سيتضرر بشكل كبير جزاء

1 للمزيد حول هذه الاقتراحات انظر: د. فتحي فكري، مرجع سابق ص14 ود. أيمن محمد شريف، مرجع سابق ص392

السماح للنائب أن يكون وزيراً ونائباً في الوقت نفسه، فالمبدأ يقضي بضرورة الفصل بين الأعضاء الذين يمارسون سلطات الدولة.

2- تعارض فكرة الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة مع الدور الرقابي للسلطة التشريعية تجاه السلطة التنفيذية، والتوازن المنشود بين السلطتين يعني أن توجد سلطة قادرة على أن تحدّ السلطة الأخرى، والسماح بالجمع يعني شل قدرة البرلمان على رقابة الحكومة، فكيف يمكن للوزير أن يكون الرقيب والمراقب في الوقت نفسه؟ ولا بد من الإشارة إلى أن اشتراك كل من الفقه الفرنسي والفقه المصري في الأسباب التي تبرر حظر الجمع لا يعني عدم وجود أسباب خاصة في كلا البلدين دفعت إلى تبني حظر الجمع.

يمكن تلخيص الأسباب التي دفعت الفقه الفرنسي إلى تبني حظر الجمع بالآتي:

1- عدم الاستقرار الوزاري: عانت فرنسا قبيل دستور عام 1958 من عدم الاستقرار الوزاري، وذلك نتيجة تنافس نواب البرلمان على الفوز بالمناصب الوزارية، فكانت العضوية البرلمانية جسر الوصول إلى الوزارة، وبالتالي باتت العضوية البرلمانية وسيلة وليست غاية، ولكي ينال نواب البرلمان الوزارة كان لابد من افتعال الأزمات البرلمانية.

2- تقوية الحكومة، وتقوية سلطات رئيس الدولة، والوزير الأول، تجاه الوزراء: كان لدى شارل ديغول رغبة في تقوية الحكومة، وذلك لأن التضامن الحزبي كان يتغلّب دائماً على التضامن الحكومي، أي أن الوزراء البرلمانيين كانوا متأكدين من استمرار مهنتهم السياسية إذا ما أسقطت الحكومة فلم يكن عندهم الاهتمام ببقاء الحكومة، أي أن الوزراء البرلمانيين ليس لديهم مانع من إسقاط الحكومة في حال رغبت الأحزاب التي ينتمون إليها ذلك، وبالفعل كان لديغول ما أراده حيث استطاع

جعل أعضاء الحكومة غير البرلمانيين أكثر خضوعاً له وأكثر التزاماً بأوامره ولم يعد بإمكانهم الاستناد على البرلمان ضده¹.

أما الأسباب التي دفعت الفقه العربي إلى المطالبة بتبني حظر الجمع:

استند الفقه في سورية² ومصر بدايةً على الأسباب والمبررات التي حملت الفقه الفرنسي لتبني حظر الجمع إلا أنه هناك أسباب جوهرية خاصة دفعت لتبني هذه الفكرة، وقد تكاثرت جهود التيار الذي تبني حظر الجمع في مصر بالنجاح في الخامس والعشرين من يناير حيث صدر دستور 2012 وفيما بعد صدر دستور 2014 متضمناً هذا الحظر³.

1- عضوية البرلمان مجرد معبر إلى المنصب الوزاري: يرى الدكتور سليمان الطماوي أن عضوية البرلمان أصبحت مجرد معبر إلى المنصب الوزاري الذي يعدّ طموح أغلب السياسيين، وأن العمل البرلماني في كثير من الأحيان هو مجرد مظاهرة سياسية بين أنصار الحكومة ومعارضيه وأن القرارات الهامة تُتخذ خارج البرلمان في الاجتماعات الحزبية المغلقة، والحل كما يراه الدكتور أن تتشكل الحكومات من رجال الصف الثاني في التنظيمات الحزبية وأن تنفرغ القيادات السياسية للعمل السياسي داخل أو خارج البرلمان وهذا اتجاه بدأ يظهر في بعض الدول⁴.

2- تبني بعض الدول العربية للنظام شبه الرئاسي: تأخذ العديد من الدول بنظام الجمع، على الرغم من أنها تأخذ بالنظام شبه الرئاسي لذلك يشير الدكتور حسن البحري إلى ضرورة معالجة المادة 126 من الدستور السوري التي تبيح الجمع على فرض أن

1 د. ماهر جبر نصر، مرجع سابق، ص 187

2 يمثل هذا الاتجاه د. حسن البحري، ود. جميلة الشرجي

3 يمثل هذا التيار كل من د. فتحي فكري و د. ماهر جبر نصر ود. نصر إسلام إمبابي ود. عبد الله حنفي ود. سامح علي ود. أيمن شريف

4 د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي، 1986، ص 266

المظاهر الرئاسية في نظام الحكم الذي جاء به هذا الدستور غالبية على المظاهر البرلمانية¹، والرأي متفق في النظام الرئاسي على حظر الجمع.

3- تحرر الوزير من ضغوط الناخبين، وتفرّغه لنشاطه الوزاري: يضع الوزير المتفرّغ لوزارته المصلحة العليا نُصب عينيه، وبذلك يبتعد عن تغليب مصالح الناخبين الذين انتخبوه فيما لو كان يجمع بين وزارته عضويته في البرلمان، وذلك لأن الوزير غير المتفرّغ سيسعى جاهداً لمراعاة مصالح الناخبين الذين انتخبوه لضمان إعادة انتخابه مرة أخرى، وسيبقى حريصاً على ذلك طالما ظل البرلمان جسر الوصول إلى الوزارة، وتحرر الوزير من ضغوط الناخبين سيمنحه الحرية في اتخاذ القرارات، وسيرفع من مستوى أدائه، كون التفرغ سيمنحه وقتاً إضافياً سينعكس بصورة إيجابية على جودة عمله وترى الدكتورة جميلة الشرجي أن كلا المنصبين عضوية البرلمان والمنصب الوزاري بحاجة إلى تفرغ تام من شاغله، وذلك لأن العضوية في أي من هذين المنصبين تتعارض مع العضوية في المنصب الآخر²، وعدم اكتراث الوزير لمصالح الناخبين لا يقلل فقط من فرص انتخابه مرة أخرى فقط بل يقلل أيضاً من فرص فوز حزبه بالمقاعد البرلمانية³.

4- تعاظم دور السلطة التنفيذية: يجمع الفقه الدستوري على حقيقة واضحة ألا وهي تعاظم دور السلطة التنفيذية في العصر الحديث في جميع الأنظمة السياسية، وأن تحقيق التوازن والمساواة بين السلطتين أصبح صعب المنال، وإذا قامت فكرة الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة على أساس إيجاد نوع من التعاون بين السلطتين فإن تعاظم دور السلطة التنفيذية، وخصوصاً في المجال التشريعي، قضى على التوازن بين السلطات، فقد أصبح للسلطة التنفيذية دور بارز في العمل التشريعي، واقتصر دور

1 د. حسن البحري، دستور الجمهورية العربية السورية، دراسة مقارنة ما بين دستوري 1973 و2012، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية 2017

2 د. جميلة مسلم شرجي، الاتحاد الفيدرالي، دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، رسالة دكتوراة مقدمة لكلية الحقوق جامعة القاهرة، 2003، ص422

3 يراجع في ذلك د، فتحي فكري، مرجع سابق، ص17 ود. أيمن شريف، مرجع سابق، ص394

البرلمان على إقرار المشروعات التي تضعها الحكومة، وبفضل قاعدة الجمع استطاعت الحكومة توجيه البرلمان نحو سياستها وتراجع دور البرلمان إلى حد كبير في شتى المجالات وخصوصاً في عمله الأصلي أي التشريع¹.

5- تقوم الأنظمة السياسية كافة على فكرة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

إن القول بارتباط فكرة الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة بالنظام البرلماني بحجة أن هذا النظام يقوم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قول مشكوك في صحته، لأن بقية الأنظمة السياسية في الفكر المعاصر أصبحت تقوم على فكرة التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حتى النظام الرئاسي الذي تأسس نظرياً على فكرة الفصل الجامد بين السلطات توجد بين سلطاته علاقات وثيقة وهذه العلاقات تكون تحت مبدأ المراقبة والتوازن إلا أن علاقات التعاون هذه بقيت ضمن حدود مبدأ الفصل بين السلطات.

6- منع الجمع لا يحول دون تحقيق رغبة البرلمانيين في الوزارة: يعدّ بلوغ الوزارة طموح مشروع لأي برلماني لذلك يمكن الإبقاء على التقليد القاضي باختيار الوزارة من بين أعضاء البرلمان والنص على أساليب لإنهاء الجمع²، أي أن المشكلة تكمن في الجمع.

ويوجد إجماع في الفقه الدستوري على استحالة تطبيق فكرة الفصل المطلق، لذلك انتهى أصحاب هذا الرأي إلى القول إن الربط بين الجمع والنظام البرلماني أمرٌ

1 د. أيمن شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص 400

2 رشيد لزرق، التنافي بين صفة النيابة والوزارة بالمغرب على ضوء التجارب الدولية، www.anewar.org 2012/4/15

مرفوض، فالجمع ليس من مستلزمات النظام البرلماني والتعاون بين السلطات موجود في كل الأنظمة السياسية، وليس حكراً على النظام البرلماني.

وبعد الانتهاء من سرد الأسانيد التي جاء بها أصحاب اتجاه حظر الجمع في كل من فرنسا ومصر يمكننا ملاحظة المفارقة الآتية:

من الأسباب التي دفعت شارل ديغول إلى تبني قاعدة حظر الجمع أنه أراد من هذه القاعدة تقوية سلطات رئيس الدولة، والوزير الأول، والحكومة، وذلك لأن التضامن الحزبي كان يتغلب دائماً على التضامن الحكومي، في حين أن الوضع في مصر والبلاد العربية مختلف تماماً، فالفقه العربي وفي مصر خصوصاً، أراد من قاعدة حظر الجمع تقوية البرلمان، وضمان استقلاله والتخفيف من طغيان السلطة التنفيذية على باقي السلطات وأمام هذه المفارقة التي فرضتها طبيعة الزمان والمكان المختلفة نستطيع أن نخرج بنتيجة هامة وهي أن قاعدة حظر الجمع لها فوائد جمة على استقلال وحرية كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية على حد سواء أي أن هذه القاعدة تساعد في الحفاظ على استقلال البرلمان وتخفف من طغيان السلطة التنفيذية، وأمام هذه النتيجة التي خرجنا بها لا يسعنا إلا أن نضم صوتنا إلى أصوات الاتجاه الثاني المناادي بضرورة تبني قاعدة حظر الجمع وذلك لوجاهة الحجج التي قدمها أصحاب الاتجاه الثاني حيث لم يعدّ خافياً على أحد تعاظم دور السلطة التنفيذية وللتخفيف من طغيانها علينا التقيد بمبدأ الفصل بين السلطات وقاعدة حظر الجمع تعدّ التطبيق السليم لقاعدة الفصل بين السلطات وأيضاً لم يعدّ خافياً على أحد ظاهرة تعاظم دور السلطة التنفيذية وهيمنتها على أعمال البرلمان خصوصاً في الدور التشريعي لذلك نعول دائماً على البرلمان لمراقبة أعمال السلطة التنفيذية وكيف يمكن للبرلمان تفعيل مهمته في الرقابة في ظل قاعدة الجمع، فمن غير المتصور عملاً أن يقوم الوزير النائب باستخدام صفته النيابية بتقديم سؤال أو استجواب لرئيس مجلس الوزراء أو لأحد الوزراء عن سياسة الحكومة التي شارك في وضعها الأمر الذي يرتب مسؤوليته هو الآخر، فكيف يكون

الشخص ذاته خصماً وحكماً بنفس الوقت، لذلك ننادي بإجراء تعديلات دستورية تتضمن حظر الجمع.

الفرع الثاني: موقف الأنظمة السياسية من قاعدة الجمع:

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على ضرورة توزيع وظائف الدولة على ثلاث سلطات تؤدي كل منها وظيفتها بشكل مستقل ومنفصل عن السلطات الأخرى، مع وجود تعاون متبادل بين هذه السلطات، وجوهر هذا المبدأ يقوم على فكرتين أساسيتين: التخصص الوظيفي والاستقلال العضوي¹.

وتتبنى الأنظمة السياسية بمختلف صورها فكرة الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأدى اعتناق الأنظمة السياسية لهذه الفكرة في مجال التطبيق العملي إلى ازدواجية ممارسة الوظيفتين التشريعية والتنفيذية من قبل السلطة التنفيذية ويطلق على هذه الازدواجية فكرة الازدواج الوظيفي².

أما عن فكرة الاستقلال العضوي بين السلطات، والتي يُقصد بها استقلال كل سلطة من سلطات الدولة عن السلطة الأخرى عند مباشرة وظائفها، فقد فسّر البعض هذا الاستقلال في ضرورة أن يتولّى الشخص عضوية إحدى السلطات الثلاث في الدولة فقط وهذا يعني عدم إمكانية قيام الشخص بممارسة أي وظيفة أخرى بجانب وظيفته العضوية³.

وقد تباينت الأنظمة السياسية في اعتناقها لهذه الفكرة:

1 د. إبراهيم عبد العزيز شبحا ود. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، دار الفتح للطباعة والنشر، عام 2001 ص 281

2 د. أيمن شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية، عام 2005، ص 169

3 د. أنور أحمد رسلان، الديمقراطية بين الفكر الفردي والفكر الاشتراكي، القاهرة، دار النهضة العربية، عام 1971، ص 218

فقد أخذ النظام الرئاسي المتمثل في دستور الولايات المتحدة الأمريكية بفكرة الاستقلال العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (طبقاً للمفهوم السابق ذكره)، إذ نص الدستور الأمريكي صراحة على ضرورة الفصل العضوي بينهما كقاعدة عامة.

إلا أن الدستور الأمريكي ذاته قد تضمن استثناء من هذه القاعدة حينما نص على رئاسة نائب الرئيس الأمريكي لمجلس الشيوخ.

وإذا كان نظام حكومة الجمعية يقوم في أساسه النظري على تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان، فهل تشكل هذه التبعية حالة من حالات الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في هذا النظام؟ الدستور السويسري الذي يعدّ أحد أشهر الدساتير المعاصرة في اعتناق نظام حكومة الجمعية نصّ على حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري.

أما الدساتير البرلمانية فإنها اتخذت مواقف متباينة من فكرة الجمع، بعض الدساتير تبنت فكرة جواز الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية البرلمانية، ودساتير أخرى حظرت الجمع.

أولاً- الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية في النظام الرئاسي:

يقوم النظام الرئاسي في مفهومه النظري على مبدأ الفصل بين السلطات، ويكون هناك فصل عضوي بين السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية)، والنظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية هو النموذج التقليدي لهذا النظام، ونصوص الدستور الأمريكي تُعبر بوضوح عن الفصل الجامد بين السلطات، حيث تنص المادة الأولى من الدستور الأمريكي في فقرتها الأولى على الآتي "جميع السلطات التشريعية المبينة في هذا الدستور تُحوّل لكونجرس الولايات المتحدة الذي يتألف من مجلس للشيوخ وآخر للنواب"، إلا أن هذا لا يعني أبداً اقتصار عمل الكونجرس على الأمور

والمسائل ذات الطبيعة التشريعية، وذلك لأن نصوص الدستور الأخرى قد خولت الكونجرس ممثلاً في مجلس الشيوخ بممارسة بعض الاختصاصات الأخرى ذات الطبيعة التنفيذية والتي تدخل ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية، وذلك تطبيقاً لفكرة التوازن وتبادل المراقبة¹ ونصت الفقرة الأولى من المادة الثانية على أن السلطة التنفيذية يتولاها رئيس الدولة، ونصت الفقرة الأولى من المادة الثالثة على أن تُخول السلطة القضائية في الولايات المتحدة الأمريكية إلى محكمة عليا واحدة وإلى عدد من المحاكم الأقل درجة التي تم إنشاؤها بناءً على قوانين صادرة من الكونغرس.

وإذا كانت نصوص الدستور الأمريكي تُحيي بالفصل الجامد بين السلطات، إلا أن التطبيق العملي لتلك النصوص أكد استحالة تطبيق فكرة الفصل الجامد بين السلطات، والدستور اتخذ موقفاً مرناً بالنسبة للفصل الوظيفي بين وظائف السلطات الثلاث وخاصةً فيما يتعلق بالوظيفتين التشريعية والتنفيذية، وفي الواقع أعطى الدستور الأمريكي للرئيس اختصاصات تشريعية إلى جانب رئاسته للسلطة التنفيذية، فقد أنشأ الرؤساء لأنفسهم حقاً عُرفياً في اقتراح القوانين وفي إصدار اللوائح، إلى جانب السلطات الدستورية المقررة للرئيس الأمريكي في المجال التشريعي، والتي تتمثل في الموافقة والاعتراض على مشروعات القوانين، بالإضافة إلى السلطات التشريعية الواسعة المخولة له في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية، والتي أدت في التطبيق إلى انتشار ظاهرة التفويض التشريعي على الرغم من منافاة ذلك لطبيعة النظام ذاته. وفي الواقع أن السلطات التشريعية الواسعة المقررة للرئيس جعلت من فكرة الفصل الجامد بين السلطات التي يعتقها الدستور غير قائمة فعلياً، إذ أكدّ الواقع تبني النظام السياسي الأمريكي فكرة الازدواج الوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية².

1 د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه مقدمة لجامعة عين شمس عام 2006، ص408

2 د. حسن البحري، مرجع سابق، ص389

وإذا كان التطبيق العملي للدستور الأمريكي قد أخذ بفكرة الازدواج الوظيفي بين السلطتين، فإن الدستور سار في اتجاه مناهض لفكرة الازدواج العضوي، حيث أكدت نصوص الدستور، وأيدها التطبيق العملي، ضرورة الفصل العضوي بين السلطات وبخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية.

حيث نصت الفقرة السادسة من المادة الأولى على أنه " لا يجوز لأي شخص يشغل منصباً في الولايات المتحدة الأمريكية أن يكون عضواً لأي من مجلسي الكونغرس أثناء شغله للوظيفة " وكلمة "وظيفة" تشمل الوظائف التنفيذية والمناصب القضائية ابتداءً برئيس الدولة والوزراء وسائر الوظائف التنفيذية الأخرى.

ومن نص الفقرة السابقة يتضح لنا أنه لا يجوز لأحد أعضاء السلطة التنفيذية أن يجمع بين وظيفته التنفيذية وعضوية الكونغرس، أي أن الدستور حظر الجمع، ولعل السبب الرئيسي وراء ذلك الحظر يكمن في حماية الحقوق والحريات الفردية للحيلولة دون الاستبداد ولتحقيق أهداف الفصل بين السلطات التي نادى بها مونتسكيو، ولتعارض الازدواج العضوي مع دعائم النظام الرئاسي الذي يعتنقه الدستور الأمريكي، وعلى الرغم من هجر الدستور الأمريكي لفكرة الازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كقاعدة عامة إلا أن الدستور تضمن استثناء من هذه القاعدة، حين نص في الفقرة الثالثة من المادة الأولى على أن "يتولّى نائب الرئيس رئاسة مجلس الشيوخ" وفيما يأتي أسباب تبني الدستور الأمريكي لفكرة حظر الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري، ومن ثم الاستثناء الوارد في الدستور الأمريكي بخصوص الازدواج العضوي:

1- أسباب تبني الدستور الأمريكي لفكرة حظر الجمع بين العضوية النيابية والمنصب الوزاري:

يوجد أسباب عدة أدت إلى هجر الدستور الأمريكي لفكرة جواز الجمع بين العضوية النيابية والمنصب الوزاري ومن هذه الأسباب:

أ- **تعارض فكرة الازدواج العضوي مع أسس النظام الرئاسي:** يتأسس النظام الرئاسي على مبدأ الفصل بين السلطات، وهذا يعني أن لكل سلطة وظيفة معينة تمارسها بقدر من الاستقلال عن السلطات الأخرى، ما يضعها على قدم المساواة مع السلطات الأخرى، وذكرنا أن هذا المبدأ يقوم على دعامتين أساسيتين:

الدعامة الأولى- الاستقلال العضوي: يُقصد بالاستقلال العضوي لكل سلطة من السلطات الثلاث التشريعية والتنفيذية والقضائية استقلالها التام في مجال علاقتها بالسلطات الأخرى، وتتجسد مظاهر هذا الاستقلال بين السلطات في قيام كل سلطة باختيار أعضائها بحرية دون تدخل من جانب السلطات الأخرى، وضرورة تفرغ كل عضو من أعضاء هذه السلطات لممارسة الوظيفة التي يقوم بها. ومن ثم تصبح فكرة الجمع بين عضوية أكثر من سلطة من الأمور المخالفة لذلك المبدأ.

الدعامة الثانية- التخصص الوظيفي: يُقصد بالتخصص الوظيفي أن تختص كل سلطة من السلطات الثلاث بممارسة وظيفة معينة دون التدخل باختصاص السلطة الأخرى، فكيف يمكن لشخص ممارسة وظيفتين مختلفتين في الوقت نفسه؟

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يتأسس على هاتين الدعامتين فالازدواج العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يُفَرِّغ هاتين الدعامتين من كل معنى ومضمون.

ب- **تعارض الجمع مع دور الوزراء في النظام الرئاسي:** تعدّ فردية أو أحادية السلطة التنفيذية من أهم خصائص النظام الرئاسي، وهذا يعني أن رئيس الدولة هو المنوط بممارسة الجانب الفعلي للسلطة التنفيذية، لذلك يعدّ الوزراء في هذا النظام في منزلة معاونين للرئيس في ممارسة هذه السلطة، فله الحرية الكاملة في اختيارهم وإقالتهم، ويمارس عليهم السلطة الرئاسية بمفهومها السائد في القانون الإداري.

كما لا يحق للوزراء حضور جلسات الكونغرس بصفتهم الوزارية أو الاشتراك في المناقشات البرلمانية، ولهم ذلك كزائرين شأنهم في ذلك شأن المواطنين، دون أن يكون لهم أدنى مشاركة في العملية التشريعية.

وإذا كان هذا هو الدور الذي يلعبه الوزراء في النظام الرئاسي، فلا مجال للحديث عن فكرة جواز الجمع، وذلك لتعارض هذا الجمع مع حقيقة دور الوزراء، أو سكرتيري الدولة كما يطلق عليهم في هذا النظام، إلى جانب منافاة الجمع للسلطة الرئاسية المقررة لرئيس الدولة، وتؤدي فكرة السماح للوزير بالعضوية البرلمانية داخل الكونغرس إلى حدوث اضطراب وخلل في طبيعة العلاقة بين السلطتين، لأن الوزير سيصل إلى العضوية البرلمانية عن طريق الإرادة الشعبية، وبذلك سيكون في مركز المنافس للرئيس.

وخلاصة القول: إن فكرة حظر الجمع بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية فرضتها نصوص الدستور إلى جانب طبيعة العلاقة التي يفرضها النظام الرئاسي بين السلطتين، كما أن حظر الجمع يتعلق بحماية هاتين السلطتين، صحيح أن الدستور الأمريكي لم ينص على أوجه الرقابة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، كذلك المنصوص عليها في دساتير الدول البرلمانية، كالمسؤولية الوزارية، وحلّ البرلمان، إلا أن الدستور الأمريكي يتضمن وسائل للرقابة بين السلطتين قد تفوق من حيث تأثيرها الوسائل التقليدية في الدساتير البرلمانية، حيث يملك الكونغرس سلطة رقابية ذات أثر

فعال في مجال علاقته بالسلطة التنفيذية، والتي تتمثل في سلطة التحقيق، والمراقبة المقررة للجان البرلمانية، إلى جانب سلطة محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية في حال ارتكابهم جرائم معينة منصوص عليها في الدستور، والتي قد تنتهي بعزل العضو التنفيذي الذي يثبت في حقه ارتكاب إحدى هذه الجرائم¹.

ومع تطوّر الحياة السياسية، ومقتضيات حسن سير المشروعات الحكومية، أصبح الاتصال والتعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام السياسي الأمريكي أمراً تملّيه طبيعة الأمور، وضرورات التطبيق العملي، وهذا الاتصال والتعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية قائم دون الحاجة إلى الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية البرلمانية.

2- الاستثناء الوارد في الدستور الأمريكي بخصوص الازدواج العضوي

حظر الدستور الأمريكي بنص صريح في الفقرة السادسة من المادة الأولى الازدواج العضوي الذي يتضمن الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية، إلا أن الدستور الأمريكي اعتنق هذه الفكرة كقاعدة عامة مع وجود استثناء نص عليه في الفقرة الثالثة من المادة الأولى التي جاء فيها "يتولى نائب الرئيس رئاسة مجلس الشيوخ"، وأحاط الدستور الأمريكي هذا الاستثناء بالعديد من الضمانات التي وقفت حائلاً دون تحقيق فكرة الازدواج العضوي ومن هذه الضمانات:

أ- حرص الدستور الأمريكي على عدم إسناد ممارسة أي وظيفة تنفيذية بالمعنى المتعارف عليه لنائب الرئيس، وذلك خشية أن يمارس نفس الشخص الوظائفيتين التشريعية والتنفيذية في الوقت ذاته²، كل ما هنالك أن الدستور قد سمح لنائب الرئيس

1 تقضي الفقرة الرابعة من المادة الثانية من الدستور الأمريكي بأن يعزل الرئيس ونائب الرئيس وجميع الموظفين المدنيين للولايات المتحدة من مناصبهم عند اتهامهم وإدانتهم ...

2 د. أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة مقدمة لكلية حقوق القاهرة

في الحلول محل الرئيس الأمريكي في حال الوفاة والاستقالة، أو عجز الرئيس مع اشتراكه في إعلان قيام حالة عجز الرئيس¹.

ب- نص البند الخامس من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور على أن " مجلس الشيوخ يختار مسؤوليه الآخرين كما يختار رئيساً مؤقتاً في غياب نائب الرئيس، أو عند توليه مهام رئيس الولايات المتحدة، "أي أن هذه المادة نصت على ضرورة وجود رئيس احتياطي لمجلس الشيوخ يحلّ محلّ نائب الرئيس في رئاسة هذا المجلس عند حلوله محل الرئيس الأمريكي لأي سبب من الأسباب السابق ذكرها، ولعلّ هذا المسلك الذي انتهجه الدستور الأمريكي كان بهدف الحيلولة دون تحقيق فكرة الجمع بين رئاسة السلطة التنفيذية ورئاسة مجلس الشيوخ.

ج- لم يعطِ الدستور الأمريكي لنائب الرئيس في حالة رئاسته لمجلس الشيوخ الحق في التصويت داخل المجلس كسائر الأعضاء (وذلك على الرغم من كونه رئيساً له)، إلا في حالة واحدة فقط وهي حالة تساوي الأصوات المؤيدة والمعارضة عند التصويت على موضوع من الموضوعات المطروحة على المجلس، وذلك لترجيح أحد الجانبين، ونائب الرئيس على الرغم من رئاسته لمجلس الشيوخ فإنه لا يعدّ عضواً فيه، وهو لا يمثل أي ولاية من الولايات، حيث نصّ البند الرابع من الفقرة الثالثة من المادة الأولى من الدستور على أن: " نائب رئيس الولايات المتحدة الأمريكية هو رئيس لمجلس الشيوخ، ولكنه لا يدلي بصوته ما لم تتعادل الأصوات"، حيث يتألف مجلس الشيوخ من 100 عضو، وهو عدد زوجي، وهذا يفرض على المجلس وجود شخص يحسم التصويت في حال وقوع التعادل".

¹ يقضي البند السادس من الفقرة الأولى من المادة الثانية من الدستور الأمريكي أنه في حال عزل الرئيس، أو وفاته، أو استقالته، أو عجزه عن القيام بسلطات وواجبات منصبه، يؤول المنصب المذكور إلى نائب الرئيس، معاً ثم يقرر من هو الموظف أو المسؤول الذي يتولى مهام الرئاسة ويبقى مثل ذلك المسؤول قائماً بمهام الرئاسة إلى أن يزول العجز أو ينتخب رئيس آخر

د- جرى العمل على أن يتغيّب نائب الرئيس عن حضور اجتماعات غالبية جلسات مجلس الشيوخ، ومن ثم فإن الرئيس الاحتياطي المختار من قبل المجلس هو الذي يتولّى في الغالب رئاسة المجلس.

ه- عدم ممارسة نائب الرئيس لأي سلطة فعلية عند رئاسته لمجلس الشيوخ، إذ يقتصر دوره كرئيس لمجلس الشيوخ على الدور الإشرافي فقط، والذي يتمثّل في حضور جلسات المجلس، وإعطاء الكلمة للأعضاء، وطرح الموضوعات للتصويت، وإحالة اقتراحات الأعضاء إلى لجان المجلس، ومن ثم فهو لا يمارس الوظيفة التشريعية كبقية الأعضاء¹.

و- جرى العرف داخل مجلس الشيوخ على عدم اشتراك نائب الرئيس باعتباره رئيساً لمجلس الشيوخ في عضوية لجانه، ومن الأمور المسلم بها في الفقه الدستوري مدى أهمية هذه اللجان حيث تتم خلالها سائر أعمال المجلس، كما تتخذ القرارات في حقيقتها داخل اجتماعات هذه اللجان².

هذه الضمانات والقيود المفروضة على نائب الرئيس لم تُلطف من حدة الاستثناء، ولم تحل دون اعتبار هذا النص بمثابة جمع بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية.

فيما يتعلّق بعدم إسناد ممارسة أي وظيفة تنفيذية لنائب الرئيس، فإن هذا الأمر يعدّ منافياً للواقع، فلا يمكن إنكار الدور التنفيذي لنائب الرئيس، وهو الرجل التنفيذي الثاني في الولايات المتحدة الأمريكية، ويوماً بعد يوم تزداد أهمية هذا المنصب ليصبح مركزاً متميزاً بسلطة جديرة بالاعتبار، فالسلطة التي أُعطيت لنائب الرئيس Richard Cheney في إدارة الرئيس جورج بوش الابن بدءاً من الدعوة للحرب على العراق عام 2003، والعمل على صياغة تخفيضات ضريبية عامي 2001 و 2003 دليل على

1 أحمد شوقي محمود، الرئيس في النظام الدستوري والسياسي للولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق ص 478
2 يحيى السيد الصباحي، النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، دار الفكر العربي، 1993، ص 266

حجم السلطات التي يملكها نائب الرئيس¹ هذا إلى جانب إمكانية قيام الرئيس الأمريكي بتفويض نائبه في ممارسة بعض الاختصاصات، فليس هناك مانع دستوري يحول دون التفويض، وإن كان هناك من يرى أن مثل هذا التفويض يعد من الأمور النادرة الحدوث في الواقع السياسي الأمريكي، الأمر الذي يقلل من إمكانية ممارسة نائب الرئيس للسلطة التنفيذية عن طريق التفويض.

وفيما يتعلق بتغيب نائب الرئيس عن حضور اجتماعات مجلس الشيوخ فإن هذه الضمانة تتنافى مع الحكمة من النص الدستوري الذي أباح لنائب الرئيس الجمع بين منصبه ورئاسة مجلس الشيوخ، والتي تتمثل في كونه همزة الوصل بين البرلمان والرئيس الأمريكي، كما أنها تدعم فكرة الفصل العضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتحمل في معناها بطريقة ضمنية قيام نائب الرئيس بمعاونة الرئيس الأمريكي في إدارة الجهاز التنفيذي الضخم الموجود في الولايات المتحدة.

أما فيما يتعلق بالدور الإشرافي لنائب الرئيس على مجلس الشيوخ، فإن هذا الدور يتطلب قدرات خاصة وشخصية لإمكانية تحقيق السيطرة على الأعضاء داخل المجلس، هذا إلى جانب كون هذا الدور من صميم العمل التشريعي، وقد علق Roger Sherman في المؤتمر الدستوري لعام 1787 " أنه لو لم يكن نائب الرئيس رئيساً لمجلس الشيوخ فإنه سيكون حتماً بلا عمل"، وفي رأي "جون آدمز" وهو أول نائب للرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية " إن منصبه لا يقل عن رئيس للسلطة التشريعية، وهذا المنصب مواز تماماً لمنصب الرئيس، ومنفصل تماماً عن السلطة التنفيذية ومقتصر على السلطة التشريعية"².

أما عن عدم اشتراك نائب الرئيس في عضوية لجان الكونغرس فإن نائب الرئيس يُشرف على تشكيل هذه اللجان.

1 فادي محمد جديد، الكونغرس الأمريكي، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في كلية الحقوق جامعة دمشق، 2015، ص

2 فادي محمد جديد، مرجع سابق 2015 ، ص

وفيما يتعلق بعدم إمكانية نائب الرئيس بالإدلاء بصوته بخصوص الموضوعات والقضايا المطروحة على مجلس الشيوخ، إلا في حالة تعادل الأصوات، فإن المشاهد عملاً أن استخدام نائب الرئيس لتلك السلطة يكون له في بعض الأحيان أهمية كبيرة جداً، ويجب عدم التقليل من أهمية هذه المهمة، حيث تشير الدراسات أن أول ممارسة لهذه السلطة كان من قبل نائب رئيس الولايات المتحدة "جون آدمز" في عهد جورج واشنطن حيث استخدم آدمز صوته في (29) مناسبة مختلفة¹.

إذاً هذه الضمانات لم تحول دون كون رئاسة نائب الرئيس لمجلس الشيوخ حالة من حالات الازدواج بين عضوية السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأنه يقوم بعمل مهم على الصعيد التنفيذي والتشريعي، حيث أعربت حاكمة ولاية ألاسكا "SARA PLAIN" إن لدى نائب الرئيس عملاً عظيماً في الحقيقة، ليس لأنه يقدم الدعم للرئيس في برنامج أعماله فحسب، وإنما لأنه ينهض بالأعباء الملقاة عليه في مجلس شيوخ الولايات المتحدة. وإذا كان يريد ذلك، فإنه باستطاعته في الحقيقة النهوض في ذلك مع أعضاء مجلس شيوخ الولايات المتحدة ليصنع الكثير من التغييرات السياسية الجيدة"، وبذلك يكون الدستور الأمريكي حظر على الوزراء الجمع بين مناصبهم التنفيذية والعضوية البرلمانية، إلا أنه أورد استثناءً على هذا الاستقلال العضوي عندما أعطى لنائب الرئيس رئاسة مجلس الشيوخ.

ثانياً: الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية في نظام حكومة الجمعية

النظام البرلماني هو النظام الأكثر شيوعاً من حيث التطبيق، بينما نظام حكومة الجمعية هو النظام الأقل تطبيقاً وانتشاراً، وتطبيقه في سويسرا هو الذي أعطاه قيمة دستورية حقيقية، وسمي نظام حكومة الجمعية بهذا الاسم نسبة للجمعية الاتحادية (البرلمان)، التي تكون سلطتها مقدمة على باقي السلطات في الدولة، والعديد من الدول

1 د. حسن البحري، مرجع سابق ص582

عرفت هذا النظام في فترات تاريخية سابقة، ولمدة مؤقتة، وذلك عقب الثورات والأزمات حيث كان يتم تشكيل جمعية تأسيسية تتولى مهمة وضع دستور جديد للبلاد وتتولى مهمات السلطة التشريعية والتنفيذية¹، والمصدر التاريخي والفلسفي الذي قام عليه هذا النظام هو أفكار الفقيه الفرنسي "جان جاك روسو" استناداً لمبدأ وحدة السيادة.

يقوم نظام حكومة الجمعية على أمرين اثنين: هما تركيز جميع السلطات بيد الهيئة النيابية المنتخبة من قبل الشعب، وتبعية الهيئة التنفيذية للهيئة النيابية، وهذا يعني اندماج السلطتين في قبضة الهيئة النيابية كونها الهيئة المنتخبة من قبل الشعب، أي أن جميع السلطات تتركز بيد البرلمان، فلا سلطة تعلو فوق سلطته، فهو الذي يختار أعضاء الهيئة التنفيذية، ويحدد لهم اختصاصاتهم، ويستطيع تعديل قرارات أعضاء الهيئة التنفيذية (الوزراء) وإلغائها أيضاً، ويستطيع توجيه الأسئلة والاستجابات للوزراء ومساءلتهم سياسياً عن أعمالهم²، وفي حال أسفر الاستجواب عن حجب الثقة عن أعضاء الحكومة، فإن البرلمان هنا مخير بين أمرين: إما أن يجبر الحكومة على أن تبقى في الحكم وتغير من سياستها طبقاً لتوجيهاته، وإما أن يجبرها على الاستقالة³.

ويقوم نظام حكومة الجمعية في أساسه النظري على اندماج السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلا أن التطبيق العملي لنصوص الدستور السويسري جاء مؤيداً للفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فالمجلس الفيدرالي (السلطة التنفيذية) يتمتع باستقلال كبير في مواجهة الجمعية الاتحادية (البرلمان)، بل وأصبحت له الهيمنة والسيطرة على البرلمان ذاته، فالمبدأ الأساسي قام على أساس هيمنة السلطة التشريعية على كل مفاصل الحياة، وخضوع السلطة التنفيذية لها، إلا أن الواقع سار في اتجاه سيطرة السلطة التنفيذية على باقي السلطات، وبذلك يكون هذا النظام شأنه شأن معظم

1 د. حسين عثمان محمد عثمان' النظم السياسية والقانون الدستوري، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، عام 1991، ص 279

2 ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة للنشر 2007، ص 275

3 علق الدكتور حسين عثمان محمد عثمان على هذا الأمر بقوله (إن عدم أحقية الوزارة في الاستقالة برغم حجب المجلس النيابي ثقته عنها هو المميز الجوهرى لنظام حكومة الجمعية عن النظام البرلماني رغم اقتراب هذا الأخير في بعض الأحيان من نظام حكومة الجمعية) د. حسين عثمان محمد عثمان، مرجع سابق، ص 280

الأنظمة السياسية حالياً حيث تكون السلطة التنفيذية متفوقة على السلطة التشريعية، وهذا مرده أمور عدة منها:

- 1- للمجلس الفيدرالي في سويسرا دور ظاهر وفَعَال في الوظيفة التشريعية، فله الحق في اقتراح مشروعات القوانين كونه الأجدر على تفهّم طبيعة المشكلات، ويملك المجلس إبداء الرأي في مشروعات القوانين التي يتقدم بها أعضاء البرلمان، وهذا بالطبع يناقض الأسس التي قام عليها هذا النظام، إذ لم تعدّ الحكومة عبارة عن لجنة تنفذ أوامر البرلمان، إنما أصبحت هيئة فاعلة تتقدم بمشروعات القوانين التي تراها ضرورية، هذا بالإضافة لما جرى عليه العمل من قيام البرلمان السويسري بتفويض المجلس الفيدرالي سلطات واسعة في أوقات الأزمات والحروب.
 - 2- العرف الدستوري في سويسرا جرى على قيام البرلمان بإعادة اختيار أعضاء الحكومة بعد انتهاء مدة ولايتهم، وهذا بالطبع زاد من سطوة أعضاء الحكومة، فهم الآن أعضاء غير قابلين للعزل طيلة مدة ولايتهم الدستورية، وأعضاء يتم انتخابهم لمرات عديدة، وبالتأكيد بقاء أشخاص معينين في مناصبهم لفترة طويلة يكسبهم خبرة جيدة ولكن في الوقت ذاته يكسبهم نفوذ كبير¹.
 - 3- السلطة التنفيذية، أي المجلس الفيدرالي السويسري، هو عبارة عن سبعة أعضاء تنتخبهم الجمعية الاتحادية لسنة واحدة، يعملون بصورة جماعية وهذا كان له أثر بالغ في تماسك أعضاء المجلس، وزاد من هيئته ونفوذه أمام البرلمان.
- الدستور السويسري نص على تبعية المجلس الفيدرالي للجمعية الاتحادية، ما يؤكد قيام نظام حكومة الجمعية على اندماج السلطات وتركيزها، وتركيز السلطة، واندماجها في يد هيئة واحدة يتعارض مع المبدأ الديمقراطي القائم على مبدأ الفصل بين السلطات، إذاً نظرياً الدستور السويسري يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، فهل التطبيق العملي للدستور ينسجم مع مبدأ الفصل بين السلطات أو يعارضه؟

1د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، جامعة دمشق كلية الحقوق، الطبعة الثالثة، ص218

فيما يتعلق بالتخصص الوظيفي: هذه الدعامة متحققة في ظل النظام السويسري لأنه هناك برلمان يمارس الوظيفة التشريعية، ومجلس فيدرالي يمارس الوظيفة التنفيذية، وعلى الرغم من تبعية الحكومة للبرلمان الاتحادي في سويسرا، إلا أن الحكومة تستطيع التأثير على البرلمان على النحو الآتي:

أ - حق الحكومة في اقتراح مشروعات القوانين، والإدلاء بالرأي في مشروعات القوانين المقدمة من البرلمان، والحكومة تقترح مشروعات القوانين كونها الأجدر على تفهم مشكلات الشعب.

ب- حق أعضاء الحكومة في دخول البرلمان، والاشتراك في مناقشاته، دون أن يكون لهم تأثير على البرلمان عند ممارسة اختصاصاته التشريعية، أو في عملية التصويت.

ج- للمجلس الفيدرالي الحق في دعوة البرلمان للانعقاد غير العادي.

أما عن مظاهر تأثير البرلمان السويسري (الجمعية الاتحادية) على المجلس الفيدرالي التنفيذي فهي:

أ- للجمعية الاتحادية الحق في إصدار تعليمات وتوجيهات للمجلس الفيدرالي أثناء ممارسته لوظيفته التنفيذية.

ب- حق الجمعية الاتحادية في توجيه الأسئلة والاستجابات للمجلس الفيدرالي، وذلك بغية تغيير سياسته.

وفيما يتعلق بالاستقلال العضوي: يحظر الدستور السويسري على أعضاء المجلس الاتحادي أن يكونوا أعضاء في أي من مجلسي البرلمان الاتحادي، وإن كان يحق لهم الحضور والكلام أمامهما دون الاشتراك في التصويت¹.

كما يحظر الدستور أيضاً على أعضاء المجلس الاتحادي أن يشغلوا أي منصب على مستوى الاتحاد، أو الولايات، أو أن يمارسوا أي عمل آخر². أمام هذه الحقائق يقرر غالبية الفقه أن النظام السياسي السويسري هو نظام خاص والبعض يشكك في أن سويسرا تأخذ بنظام حكومة الجمعية، وإن كانت نصوص الدستور تأخذ بهذا النظام³.

ثالثاً: الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية في النظام البرلماني

يتميز النظام البرلماني بخصائص عدة تميزه عن باقي الأنظمة السياسية، ومن أهم هذه الخصائص قيامه على أساس فكرة المساواة والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهذا يعني أن هاتين السلطتين على قدم المساواة، فالنظام البرلماني في مدلوله النظري لا يعرف رجحان إحدى السلطتين على الأخرى، هذا بالإضافة إلى الدور الفعال الذي تلعبه الوزارة في ممارسة شؤون الحكم في ظل هذا النظام على نحو يجعلها حجر الزاوية والعمود الفقري للنظم البرلمانية كافة، ومن ثم فإن دور رئيس الدولة وفقاً لهذا النظام لا يعدو أن يكون دوراً أدبياً وشرفياً فقط بالمقارنة بدور الوزارة، أي أن جوهر هذا النظام يكمن في رئيس الدولة الغير مسؤول عن أعماله، ومجلس الوزراء المسؤول أمام البرلمان⁴.

1 سعد عصفور، المبادئ الأساسية في القانون الدستوري و النظم السياسية، الإسكندرية، منشأة المعارف، 1980، ص251

2 Federal constitution of swiss confederation article 144 2

3 يراجع في ذلك د. علي عبد القادر مصطفى، الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستورية المعاصرة، بدون جهة نشر، عام 1981، ص372 ود. أيمن شريف الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص371

4 Michel Hellen and Brian Thompson، 'constitutional and Administrative، law 'Qxford University press، 8th ed ، 2005 p203

وهذا ما يُعبر عنه بثنائية السلطة التنفيذية¹.

هذه كانت أهم السمات النظرية للنظام البرلماني، إلا أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية اتخذت شكلاً آخر في مجال التطبيق العملي، وبات تحقيق فكرة المساواة والتوازن بين السلطتين أمراً وهمياً في مجال التطبيق العملي، إلا أن التعاون مازال قائماً، وفيما يلي الأسباب التي أدت إلى اختلال التوازن ومن ثم مظاهر التعاون بين السلطتين:

1- الأسباب التي أدت إلى اختلال التوازن بين السلطتين:

أ- **التقدم الديمقراطي:** المفهوم الديمقراطي تغير في أعقاب الحرب العالمية الأولى، وأصبحت الديمقراطية ذات مدلول اجتماعي واقتصادي إلى جانب مدلولها السياسي، وأصبح للفرد إلى جانب حقوقه وحرياته السياسية حقوق أخرى ذات طبيعة اقتصادية واجتماعية، الأمر الذي تطلب تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية كافة وذلك لتحقيق نوع من العدالة الاجتماعية بين أفراد الشعب، ولقد كان لتغير المفهوم الديمقراطي أثر كبير في رجحان كفة السلطة التنفيذية في مواجهة البرلمان على فرض أنها الأجدر لضمان توفير هذه الحقوق بما لها من خبرة واختصاص في هذا الشأن بالمقارنة بأعضاء المجالس النيابية.

ب- يعدّ النظام الحزبي، وما استتبعه من ظهور الأحزاب السياسية من أهم الأسباب التي أدت إلى اختلال التوازن بين السلطتين في النظام البرلماني، فقد ارتبطت نشأة الأحزاب السياسية في القرن التاسع عشر بظهور الديمقراطية النيابية، وما تتطلبه من وجود برلمانات منتخبة من قبل الشعب.

1 يرى البعض أن مصطلح ثنائية السلطة التنفيذية لا يتلائم مع النظام البرلماني كون الوزارة هي حجر الزاوية في هذا النظام، وهي التي تمارس الاختصاصات الفعلية، بينما يكون لرئيس الدولة الدور الشرفي والأدبي فقط ونحن نرى وجهة هذا الرأي، فالثنائية تعني أن الرئيس على قدم المساواة مع الوزارة، وهذا غير صحيح في النظام البرلماني، يراجع في ذلك د. أيمن محمد شريف - الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، القاهرة، دار النهضة العربية عام 2005 - ص133

وقد أدى النظام الحزبي في مجال التطبيق إلى رجحان كفة البرلمان تارة (في حالة التعددية الحزبية)، وإلى رجحان كفة السلطة التنفيذية تارة أخرى (في حالة الثنائية الحزبية أو الحزب الواحد).

2- مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

يتميّز النظام البرلماني التقليدي بالفصل المرن بين السلطات ذلك الفصل الذي يتيح لكل من السلطتين التشريعية والتنفيذية أن تتعاونوا في القيام بالوظائف الموكلة إليهما، أي أنه على الرغم من أن لكل سلطة وظيفة معينة تختص بها إلا أن كل سلطة تشترك في أداء الوظيفة الأخرى، وذلك لأن جميع السلطات في النهاية تعمل ضمن سياسة عامة تهدف إلى النهوض بالدولة وتحقيق الاستقرار والتقدم والرفاه للمواطنين. ومن أهم مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:

أ- **حق الوزراء في حضور جلسات البرلمان:** يحق للوزراء في النظام البرلماني دخول البرلمان وحضور جلساته حتى بدون دعوة خاصة، وذلك لشرح سياسة الحكومة والدفاع عنها، وهذا الحق يعد من الأساسيات التي يقوم عليها النظام البرلماني، والجدير بالذكر أن النظام السياسي الإنكليزي الذي لا يعرف حظر الجمع بين المنصبين الوزاري والبرلماني يعطي الوزراء أعضاء مجلس العموم الحق في دخول البرلمان، في حين أن الوزراء غير البرلمانيين ليس من حقهم دخول البرلمان.¹ بينما نجد أن الدستور الفرنسي لعام 1958 ينص على حق جميع الوزراء على دخول البرلمان وحضور جلساته.

ب- **حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها:** إن وظيفة التشريع هي اختصاص أصيل للسلطة التشريعية، إلا أن السلطة التنفيذية تملك الحق في التدخل في سير العمل التشريعي عن طريق اقتراح مشروعات القوانين وعن طريق الموافقة على القوانين التي يقرّها البرلمان، أو الاعتراض عليها، ومن المعلوم أن

(1) يراجع في ذلك د. أيمن شريف، مرجع سابق. ص145. ود. فتحي فكري، مرجع سابق ص13.

مراحل التشريع هي الاقتراح والمناقشة والتصويت ثم الموافقة، أو الاعتراض على مشروع القانون، ومن ثم إصداره ونشره، ويتمثل دور السلطة التنفيذية في عملية التشريع في مرحلة الاقتراح، وفي مرحلة الموافقة، أو الاعتراض وأخيراً في مرحلة الإصدار، في حين لا تشترك في عملية المناقشة والتصويت، وإنما تكون هذه المرحلة للسلطة التشريعية، ولكن الحكومة بما تملكه من أغلبية برلمانية يمكنها أن تلعب دوراً مهماً في هذه المرحلة بالذات -هذه المرحلة التي تعدّ من صميم اختصاص السلطة التشريعية- ناهيك إذا كان بعض أعضاء البرلمان هم وزراء أيضاً، وتعدّ مرحلة اقتراح القوانين في منزلة الخطوة الأولى في العملية التشريعية فهي بمنزلة اللبنة الأولى في هذا البناء، وللوهلة الأولى نعتقد أن حق السلطة التنفيذية في اقتراح القوانين هو حق تستخدمه على سبيل الاستثناء، ولسد الحاجات اليومية التي يمكن أن تطرأ في سير العمل، إلا أن المعمول به حالياً هو أن الاقتراحات الحكومية أصبحت هي الأساس، وإذا كان حق اقتراح القوانين هو من الحقوق المشتركة لكل من السلطة التنفيذية والتشريعية، إلا أن حق الاعتراض أو الموافقة على القوانين هو حق تنفرد به السلطة التنفيذية، وبعدّ هذا الحق المرحلة النهائية للعملية التشريعية، ويجمع الفقه على كون حق الاعتراض جزءاً مكملاً للعملية التشريعية¹، فهذا الحق يحول مشروع القانون إلى قانون نهائي واجب التنفيذ.

وصور التعاون هذه تفترض وجود نوع من الرقابة تمارسه كل سلطة تجاه الأخرى بحيث يتحقق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، والتوازن المنشود بين السلطتين هو قدرة كل سلطة في أن تحدّ السلطة الأخرى، وبذلك تمنع طغيانها واستبدادها، فإذا كان البرلمان يستطيع أن يسحب الثقة من الحكومة، فإنه بالمقابل يستطيع رئيس الدولة حل البرلمان، وإجراء انتخابات جديدة وتتمثل رقابة البرلمان على أعضاء الحكومة في توجيه الأسئلة بغية الاستفسار عن موضوع معيّن يتصل بسير العمل لأحد الوزارات، أو

1 د. حسن البحري، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني، بحث منشور لدى جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24 العدد 2008

موضوع يتعلّق بالسياسة العامة، والهدف من السؤال هو الحصول على معلومات من الوزراء بشأن موضوع معيّن، أو للضغط على الوزراء لاتخاذ إجراء معيّن¹ والسؤال الذي يقدمه أحد أعضاء البرلمان يكون محصوراً بين عضو البرلمان مقدم السؤال وبين الوزير الموجّه إليه هذا السؤال، وهنا يكون السؤال بغية الاستفسار، ولا يحمل معنى الاتهام والنقد، وقد ينتج عنه في حال لم يقتنع أعضاء البرلمان بالأجوبة المقدمة تحريك المسؤولية السياسية للوزارة وطرح الثقة بها، بالإضافة إلى الأسئلة البرلمانية والاستجابات يستطيع أعضاء البرلمان الحصول على المعلومات التي يريدونها بأنفسهم من خلال الموظفين، أو الأفراد، وبإمكانهم الاطلاع على الوثائق والأوراق الحكومية بدلاً من أن يحصلوا على المعلومات من الوزراء عن طريق الأسئلة البرلمانية، وهذا يتم عن طريق تشكيل لجان تحقيق يقوم بتشكيلها البرلمان بغية التقيّص والتحري عن موضوع معيّن متصل بعمل أجهزة السلطة التنفيذية. كانت هذه بعض صور التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ج- الجمع بين منصب الوزارة ومنصب العضوية في البرلمان: يعدّ الجمع من أهم مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويُعد نوعاً من الرقابة تمارسه السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية على فرض أن الجمع يُعطي الوزراء الحق في حضور جلسات البرلمان، ومراقبة تصرّفاته والتأثير على اتجاهاته²، وقد بلغت أهمية الجمع كمظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين إلى حد أن الفقه قد اعتاد على كون الجمع من مستلزمات النظام البرلماني³، وقاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان هي قاعدة غالباً ما تجد مصدر حياتها داخل الدستور⁴ وهذه القاعدة تعدّ مظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعندما نتحدث عن قاعدة الجمع

1 للمزيد من التفاصيل حول السؤال كوسيلة رقابية تراجع د. حسن البحري. الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية. مرجع سابق ص109 وص142.

2 د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2006، ص705

(3) د. فتحي فكري. مرجع سابق، ص11.

(4) نصت على هذه القاعدة العديد من الدساتير، إلا أن هذه القاعدة يمكن أن تكون عرفية فهي عرفية في بريطانيا

يتبادر إلى أذهاننا العديد من الأسئلة منها متى وأين ظهرت هذه القاعدة؟، كيف وإلى أي غرض كان ذلك؟، وللاجابة عن هذه الأسئلة علينا الرجوع بالتأكيد إلى النظام السياسي الإنكليزي، لأن بريطانيا هي مهد النظام البرلماني، وكذلك مهد النظم النيابية كلها، ويرتبط تاريخ النظام البرلماني بتاريخ الوزارة، ويرتبط تطور هذا النظام بتطور نظام الوزارة¹.

وكلنا يعلم أن المملكة المتحدة كانت لسنين عديدة ملكية مطلقة يسيطر فيها الملك على كل مقاليد الحكم، ولكن وكنتيجة للضغوطات التي تعرض لها الملك وتسهيلاً لإدارة شؤون البلاد اتخذ الملك مجالس استشارية تساعد في الحكم، ومن هذه المجالس المجلس الكبير والمجلس الخاص. والمجلس الكبير الذي كان يضم رجال الدين والنبلاء وممثلين عن المحليات والمقاطعات²، وعندما احتدم الخلاف بين رجال الدين والنبلاء وبين ممثلي المحليات، انقسم المجلس الكبير إلى مجلسين هما: مجلس العموم الذي ضم ممثلي المحليات، وأصبح يشكل عن طريق الانتخاب العام، ومجلس اللوردات الذي ضم النبلاء ورجال الدين وتكون عن طريق الوراثة، والتعيين.

أما المجلس الخاص فقد ضم أعضاء يتم تعيينهم من قبل الملك، وهذا المجلس كان كبير الحجم ما دفع الملك إلى اختيار بعض كبار الإقطاعيين دون غيرهم ليكونوا وزراء مستشارين له يساعدونه في إدارة شؤون الدولة، ولما قوي مجلس العموم استطاع أن ينتزع لنفسه السلطة التشريعية من الملك، فاضطر الملوك لمسايرة أعضاء مجلس العموم وأصبحوا يختارون وزراءهم من بين أعضاء هذا المجلس ولم يكتفِ أعضاء مجلس العموم بذلك وأصروا على إمكانية محاسبة هؤلاء الوزراء، فأصبحوا مسؤولين أمامهم وبذلك أصبح يتم اختيار الوزراء من بين أعضاء مجلس العموم، وفي البداية كان عضو البرلمان الذي يختار للوزارة في بريطانيا يستطيع الجمع بين المنصبين

1 James simon ، British Cabinet Government، London، Rout ledge ، second edition ،1999، p1

(2) د. ماجد راغب الحلو. النظم السياسية. مرجع سابق. ص259

شريطة إعادة ترشيح نفسه وانتخابه للمرة الثانية (بقيت عملية إعادة الانتخاب متبعة كطريقة للسماح للشخص بالجمع حتى عام 1926 حيث أصبح الجمع مباحاً دون اللجوء إلى هذه العملية، وبرأينا تعد هذه الخطوة بمثابة الحصول على موافقة الشعب على الجمع) ولم يكتفِ مجلس العموم أن تكون الوزارة من بين أعضائه إنما سعى من خلال الاتهام الجنائي إلى محاسبة الوزراء عندما وجد المجلس صعوبة المسؤولية الجنائية كوسيلة للرقابة، واستبدلها بمسؤولية سياسية، وبذلك تكون قاعدة الجمع قد ظهرت في بريطانيا كحيلة من الملوك بغية إرضاء مجلس العموم، وقد استقرت هذه القاعدة عندما ظهرت الأحزاب السياسية، وأصبح لزاماً على الحكومة أن تكون من بين أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية¹، أي أن الحزب الذي يفوز بأغلبية المقاعد البرلمانية في مجلس العموم البريطاني هو الذي يدعوه الملك إلى تشكيل الحكومة، ويقوم عندها زعيم الحزب الفائز في الانتخابات العامة باختيار زملائه في الوزارة من بين أعضاء حزبه في مجلس العموم، وبذلك فإنه يجوز لأعضاء الوزارة أن يحتفظوا بعضويتهم في مجلس العموم، ويستمرروا في الوقت نفسه في أداء واجباتهم كأعضاء في الوزارة، ويترتب على ذلك أن أعضاء الحكومة هم في الواقع أعضاء في البرلمان، فإذا كانت الوزارة البريطانية تتكون تقريباً من (115) عضواً فإنه يحق طبقاً لقانون مجلس العموم لعام 1975 لـ (95) عضواً من هؤلاء أن يكونوا أعضاء في مجلس العموم مع الاحتفاظ بمناصبهم الوزارية، أما ما تبقى من هؤلاء الأعضاء فإنه يجوز لهم الجمع بين عضويتهم في الوزارة وعضويتهم في مجلس اللوردات، وهذا دفع بعض فقهاء الإنجليز إلى القول إن الوزارة ما هي إلا لجنة مختارة من أعضاء الهيئة التشريعية لممارسة السلطة التنفيذية²، وترسخت هذه القاعدة وأصبحت مبدأً أساسياً وملحاً من ملامح النظام البرلماني التقليدي، فهي مظهر من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ووسيلة لتمكين الشعب من السيادة إذ إن البرلمان الذي يعبر عن الشعب يحرص على أن تكون له وزارة تنفذ سياسته وتحوز ثقته.

1 د. سعد عصفور، مرجع سابق، ص 256

2 د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 89

وفي ما بعد نالت رياح التغيير من هذه القاعدة فلم تعد كل الدول التي تتبنى النظام البرلماني تتبنى هذه القاعدة، وذلك على النحو الآتي، بعض الدول حظرت موضوع الجمع ودول أخرى حظرت من خلال تجميد عضوية البرلماني المعين كوزير، وأخيراً هناك دول أوجبت الجمع¹.

1 أجازت بعض الدول الجمع ما بين الوزارة وعضوية البرلمان كال دستور الأردن لعام 1952. وبعض الدول أوجبت الجمع كما هو الحال في بريطانيا علماً أنها تأخذ بهذا الاتجاه من مبدأ تعزيز دور المواطن في إدارة الدولة

المبحث الثاني

تعارض قاعدة الجمع مع المبادئ الدستورية

تتعارض قاعدة الجمع مع الكثير من المبادئ الدستورية، كالفصل بين السلطات هذا المبدأ الذي يعدّ ضماناً جوهرياً لاحترام الحاكم للقانون، كما يتعارض الجمع مع أهم وظائف البرلمان وهي الوظيفة الرقابية، فهل يمكن للمراقب أن يكون رقيباً، وهل يمكن أن يتساوى الوزير الذي يرشّح نفسه للانتخابات مع غيره من المرشحين.

المطلب الأول: قاعدة الجمع ومبدأ الفصل بين السلطات:

مبدأ الفصل بين السلطات لأثته من المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها الأنظمة الديمقراطية، فهو عماد أي نظام سياسي ديمقراطي، وجذور هذا المبدأ تعود إلى العصور القديمة من خلال كتابات أفلاطون وأرسطو ولكن يرتبط هذا المبدأ بالفقيه الفرنسي مونتسكيو.

قديماً -عندما كان رئيس العشيرة أو المدينة يدير كل الأمور المتعلقة بشؤون رعيته- لم تكن الحاجة قائمة لمبدأ الفصل بين السلطات، كون المجتمع السياسي صغيراً، ومشكلاته محدودة، ويستطيع رئيس هذا المجتمع، بما له من سلطة، إدارة كل الأمور والمنازعات¹.

وعندما تشعّبت وظائف الدولة بدت الحاجة ملّحة لمبدأ الفصل بين السلطات، لأنه أصبح من العسير أن يقوم بهذه الوظائف شخص أو هيئة واحدة، لذلك نشأت هيئات عدة للقيام بهذه الوظائف، وهذا ما قاله أفلاطون حيث قسّم وظائف الدولة إلى ست جهات مختلفة، بينما حصرها تلميذه أرسطو بثلاث هيئات هي المشاورة والمداولة، الأمر، القضاء، وحديث فلاسفة الإغريق هنا لم يكن القصد منه ضرورة استقلال هذه

1 د. حسان محمد شفيق العاني، الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، بغداد، مطبعة جامعة بغداد، 1986، ص 25

السلطات أو وضع قواعد للتعامل بينها كالتعاون والتوازن، إنما كان القصد منه وصف لواقع معمول به يجري على أرض الواقع¹ أي أن أرسطو لم يكن يدعو إلى الفصل بين السلطات إنما كان ينادي بضرورة تقسيم وظائف الدولة حسب طبيعتها القانونية²، وفيما بعد، وعندما قامت الإمبراطورية الرومانية، ومن بعدها العهد الإقطاعي في أوروبا اختفى التمييز بين هيئات الدولة المتعددة، وتركزت السلطة بيد قيصرة الإمبراطورية الرومانية، وهنا اختزلت الدولة بشخصية الحاكم واستغل الحاكم هذه السلطة، ومارس مظاهرها المختلفة من تشريع وتنفيذ وقضاء، كما يحلو له وبشكل يتفق مع أهوائه ورغباته. وتركيز السلطة هذا أدى إلى الاستبداد، وإلى حرمان الأفراد لحقوقهم وحررياتهم عندها ظهرت الحاجة الملحة لمبدأ الفصل بين السلطات، كون هذا المبدأ هو عدو الاستبداد ونصير الشعوب في الحصول على حقوقها، وعراقية هذا المبدأ عائدٌ إلى أنه صالحٌ لكل زمانٍ ومكان، لأنه أينما وُجد تركيز للسلطة سيكون هناك استبداد وطغيان، وأصالة هذا المبدأ في كونه يستند إلى مبررات مهمة تدعّمه في وجه من ينتقده، وأينما كان هناك فصل للسلطات وتوزيع لها سيكون لدينا دولة مدنية قانونية، وإذا كانت الأبحاث والكتب القانونية قد شرحت بالتفصيل مزايا هذا المبدأ، وما يقدمه للدولة من فوائد ومزايا، فإننا سنقوم بعرض ما تقوم به قاعدة الجمع من هدم لهذه المزايا، وكيف عدنا مجدداً لحالة تركيز السلطة والاستبداد، وقبل ذلك لا بدّ لنا من الحديث عن مضمون هذا المبدأ.

1 صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، جامعة بغداد، 1991، ص 63

2 د. حسن البحري، النظم السياسية، ص 32

الفرع الأول: مضمون مبدأ الفصل بين السلطات:

توزيع السلطات على هيئات عدة تختص كل منها في عمل معين لا يعني بالضرورة الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، لأنه حتى الماركسية التي ترفض مبدأ الفصل بين السلطات وتعدّه وهماً وخيلاً، تتبنى تقسيم وظائف الدولة على هيئات متعددة لأن التقسيم تفرضه طبيعة الأشياء¹. إذاً ما هو مبدأ الفصل بين السلطات؟ الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يحتمل وجهين فإما أن يكون فصلاً مرناً أو فصلاً جامداً، فما هو التفسير الصحيح لمبدأ الفصل الذي أراده مبدع هذه النظرية (مونتسكيو)؟

قامت الثورة الفرنسية عام 1789 ومنذ ذلك الحين أصبح مبدأ الفصل بين السلطات أحد المبادئ الدستورية الأساسية التي تقوم عليها النظم الديمقراطية، حيث تم الإعلان عن هذا المبدأ صراحةً في إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في عام 1789 فنصت المادة (16) منه على أن "أي مجتمع لا تكون فيه الحقوق مكفولة، أو فصل السلطات محدداً هو مجتمع ليس له دستور على الإطلاق" والفصل بين السلطات الذي نادى به الثورة الفرنسية يعني توزيع وظائف الدولة الرئيسة من تشريع وتنفيذ وقضاء على هيئات منفصلة ومتساوية، وأن تتمتع هذه الهيئات بالاستقلال الكافي الذي يُمكن كل سلطة من أن تقف في وجه السلطة الأخرى، وفي توزيع السلطات على هيئات عدة انتفاء لتركيز السلطات الذي يؤدي إلى الاستبداد الذي يهدر حقوق الأفراد وحرياتهم²، إذاً قيام هيئات متعددة تقوم كل منها بعمل معين لا يكفي لقيام مبدأ الفصل بين السلطات³، إنما مبدأ الفصل بين السلطات يقوم على شقين أساسيين:

1د. سام دلّه، النظم السياسية المعاصرة والنظام السياسي في الجمهورية العربية السورية، جامعة دمشق ص147
2مهند رجب العبود، مدى التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير لدى جامعة دمشق، عام 2012، ص208

3د. سعد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، جامعة القاهرة، عام 2007، ص109

تقسيم وظائف الدولة على هيئات متعددة متساوية، واستقلال سلطات الدولة وتوازنها وتبادل الرقابة في ما بينها:

1- تقسيم وظائف الدولة على هيئات متعددة متساوية:

تحدث أفلاطون عن تعدد هيئات (سلطات) الدولة، وأكد على ضرورة فصل وظائف الدولة، وفصل الهيئات التي تمارس هذه الوظائف عن بعضها، مع ضرورة أن تتعاون هذه الهيئات لتحقيق النفع العام، وهذه الهيئات عنده هي مجلس السيادة، وجمعية كبار الحكماء وكبار المشرعين، ومجلس شيوخ منتخب من الشعب، وهيئة قضائية، وهيئة البوليس، وهيئة الجيش، وهيئة تعليمية، وفيما بعد كتب تلميذ أفلاطون أرسطو عن سلطات الدولة الثلاث، وعن ضرورة أن تكون السلطة نابعة عن الجماعة¹ لأنه إذا كان القانون هو تعبير عن إرادة الجماعة، فإنه يجب أن تكون السيادة للجماعة وقسم وظائف الدولة إلى ثلاثة هي: المداولة، والأمر، والعدالة، ويرجع في تقسيمه هذا إلى طبيعة العمل المختلفة لكل سلطة، ويقترب التقسيم الذي أتى به أرسطو من التقسيم الحالي لوظائف الدولة، فوظيفة الأمر هي الوظيفة التنفيذية، ووظيفة العدالة هي الوظيفة القضائية، أما وظيفة المداولة فهي عند أرسطو أوسع من السلطة التشريعية في العصر الحديث، فهي لا تقتصر عنده على سن القوانين، بل يدخل فيها الأمور المتعلقة بالسلم والحرب، والمعاهدات، وأحكام الإعدام، والمصادرة، وكان أرسطو يسعى من وراء هذا التقسيم تفادي الوقوع في الاستبداد فيما لو تم تركيز هذه الوظائف في يد هيئة واحدة وهذا ما أشار إليه أستاذه أفلاطون، إذاً تقسيم وظائف الدولة، ومنحها لهيئات مختلفة قال به الفلاسفة منذ العصر القديم.

وفي العصر الحديث تحدث الفيلسوف الإنكليزي جون لوك عن نظرية الفصل بين السلطات، إلا أنه قال إن وظائف الدولة أربعة، السلطة الأولى هي السلطة التشريعية

1د. حسن البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص32

وهي التي تتولى وضع القوانين، والسلطة الثانية هي السلطة التنفيذية، وهي التي تتولى تنفيذ القوانين الوضعية في الداخل، أما السلطة الثالثة فهي السلطة الاتحادية، أو الفيدرالية، ومهمتها إعلان حالي الحرب والسلم، وعقد المعاهدات والتحالفات، والسلطة الرابعة هي سلطة التاج، ولأن لوك كان متأثراً بالنظام الإنكليزي عدّ السلطة القضائية جزءاً من السلطة التشريعية¹، ويركز لوك في دراسته على الفصل بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية فقط، ويرى ضرورة الفصل بينها بسبب اختلاف وظيفة كل منها، والسلطة التشريعية عنده أهم السلطات ومع ذلك لا يرى ضرورة في انعقادها بشكل دائم، وذلك لأن الحاجة للسلطة التنفيذية هي حاجة دائمة، وذلك لتنفيذ القوانين بينما وضع القوانين لا يستدعي انعقاد السلطة بشكل دائم، ويرى لوك ضرورة الفصل منعاً للتسلط الذي يحصل عندما يتم جمع سلطتين في يد واحدة، وذلك لأن الإنسان يميل بطبعه إلى استغلال السلطات التي يملكها²، وبالرغم من أن لوك يعدّ كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية سلطتين متميزتين لكل منهما عمل محدد يختلف عن عمل السلطة الأخرى، إلا أنه كان يجيز مع ذلك جمعها في يد هيئة واحدة وذلك حرصاً على عدم تقهّيت قوة الدولة المادية³، إذأ يؤخذ على لوك أنه لم يعدّ السلطة القضائية سلطة مستقلة وأنه أجاز الجمع بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وفكرة الجمع بين السلطات هي نقيض فكرة الفصل بينهما، وإذا كان لوك قد تحدث عن نظرية الفصل بين السلطات وكان أول من لفت الأنظار لهذا المبدأ في العصر الحديث فما الذي جاء به مونتسكيو حتى ترتبط النظرية باسمه؟

1 كان القضاء خاضعين لسلطات التاج خضوعاً تاماً سواء من حيث التعيين، أو العزل، أو تلقي الأوامر، وبعد عام 1688 بات القضاء خاضعين للبرلمان، انظر فادي جديد، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص19

2 د. السيد خليل هيكل، موقف الفقه الدستوري التقليدي والفقه الإسلامي من بناء وتنظيم الدولة، القاهرة، دار النهضة العربية، ص192

3 فادي جديد، رسالة ماجستير ص18 نقلاً عن د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، بيروت دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، عام 1999، ص255

استقلال سلطات الدولة وتوازنها وتبادل الرقابة فيما بينها

كتب مونتسكيو عام 1748 مؤلفه "روح القوانين"، وذلك بعد عمل متواصل لسنوات طويلة، ولهذا الكتاب يُنسب مبدأ الفصل بين السلطات، حتى أن الأستاذ أيمن ESMEIN يقول أن مبدأ الفصل بين السلطات، وكتاب روح القوانين لمونتسكيو هما شيئان متلازمان¹؟

عرض مونتسكيو نظريته حول الفصل بين السلطات على الشكل الآتي: قسّم سلطات الدولة إلى ثلاث سلطات أساسية هي السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية² ووضع على عاتق السلطة التشريعية مهمة وضع القوانين، وعلى عاتق السلطة التنفيذية مهمة إعلان الحرب والسلام، وإرسال السفراء للخارج، وقبول سفراء الدول الأجنبية، وتوفير الأمن الداخلي، وحماية الأفراد من اعتداءات الخارج، وعلى السلطة القضائية مهمة الفصل في منازعات الأفراد، وبذلك يكون مونتسكيو قد قسّم وظائف الدولة، وأعطى كل وظيفة لجهة معينة³.

إذاً تقسيم وظائف الدولة موجود منذ عصر فلاسفة الإغريق، إلا أن مونتسكيو جعل هذه السلطات متساوية، وأعطى لكل سلطة استقلالها⁴، ولم يسمح لها أن تعمل بشكل منفصل عن باقي السلطات في الدولة، لأنّه كان يؤمن أن طبيعة الأمور وسير الحياة يفرض أن تعمل هذه السلطات بتعاون، وبرّع مونتسكيو في إقامة حدود لكل سلطة بحيث توقف كل سلطة السلطة الأخرى، وأشد ما كان يحرص عليه هو تحقيق الحرية، ومحاربة الاستبداد، ويبدو ذلك جلياً من خلال كتاباته فيقول: "الحرية لا تكون مطلقاً إذا اجتمعت السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بيد شخص واحد أو هيئة

1 فادي جديد، رسالة ماجستير، مرجع سابق، ص20

2 أطلق مونتسكيو على السلطة التشريعية اسم السلطة الاستراعية، وعلى السلطة التنفيذية سلطة تنفيذ الأمور الخاضعة لحقوق الأمم وعلى السلطة القضائية سلطة تنفيذ الأمور الخاضعة للحقوق المدنية

3 مونتسكيو، روح الشرائع، ترجمة عادل زعير، دار المعارف بمصر، عام 1954، ص228

4 مونتسكيو، روح الشرائع، مرجع سابق، ص239

حاكمة واحدة، لأن الخوف يكون في أن يضع الملك أو رجال القانون قوانين ظالمة وينفذونها بطريقة ظالمة".

كذلك تضيع الحرية إذا لم يتم فصل سلطة القضاء عن السلطة التشريعية، لأن القاضي يصبح مشرعاً، وتصبح حياة الأفراد وحياتهم أمراً خاضعاً لإرادة القاضي وأهوائه.

كذلك الأمر فيما لو جمع القاضي مع سلطته القضائية سلطة التنفيذ، فإنه يصبح مستبداً، ويقول مونتسكيو أن ضياع الدولة وسقوطها هو المصير الحتمي فيما لو تم جمع سلطات الدولة الثلاث بيد شخص واحد، أو هيئة واحدة، وحتى لو كانت هذه الجهة هي الشعب بعينه.

ينتقل مونتسكيو من الحديث عن توزيع وظائف الدولة وضرورة الفصل بين السلطات التي تقوم بمهمة هذه الوظائف إلى الحديث عن ضرورة استقلال هذه السلطات، أي أن تكون لكل سلطة ثقل ووزن، بحيث تستقل كل هيئة بذاتها، والاستقلال الذي أراده مونتسكيو للسلطات أراده مقروناً بضرورة تبادل الرقابة فيما بينها، أي أن تستطيع كل سلطة أن تقف في وجه السلطة الأخرى فيما لو استبدت هذه السلطة، وحاولت تجاوز صلاحياتها¹.

رسم مونتسكيو حدود كل سلطة، كي يضمن عدم استبداد الهيئة التشريعية جعل من حق السلطة التنفيذية وقف مشروعات الهيئة التشريعية، لأن السلطة التشريعية فيما لو أعطيت الحق كاملاً في أن تشّرع ما تريده من تشريعات فإنها ستستغل هذه السلطة وستنقضي على امتيازات وصلاحيات السلطة الأخرى، وكذلك أعطى مونتسكيو للسلطة التنفيذية الحق في تعيين دورة جلسات السلطة التشريعية، بالمقابل لم يسمح للسلطة التشريعية أن تشترك في التنفيذ، إنما أعطاها الحق في البحث في الوجه الذي تم به

1 د. حسن البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 37

تنفيذ ما وضعته من قوانين، بل عدّ ذلك من واجبها، لأنه يقول أن السلطة التشريعية إذا اشتركت في أمور التنفيذ ضاعت السلطة التنفيذية، وعنده كذلك إذا اشترك الحاكم بالتشريع فإن الحرية ستضيع¹.

إذاً خلاصة ما جاء به مونتسكيو حول مبدأ الفصل بين السلطات هو أن المبدأ يقوم على ثلاثة أركان أساسية : تقسيم سلطات الدولة، وتوازن سلطات الدولة واستقلال كل منها، وتبادل الرقابة فيما بين السلطات.

يقول ديفرجيه إن مبدأ الفصل بين السلطات مازال من الناحية الرسمية والنظرية أساس من أسس القانون العام في الدول الغربية².

والأنظمة السياسية المعاصرة تُعلن أنها تأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات، وأنها توزع السلطات على هيئات عدة، وأنها تُقيم توازن بين هذه السلطات، إلا أنها فعلياً وعلى أرض الواقع تأخذ بمبدأ تدرّج السلطات، أي أن السلطة الحقيقية تكون في يد شخص واحد، أو هيئة واحدة، وباقي الهيئات الأخرى تكون مجرد هيئات تابعة وأحياناً تكون مجرد ديكور سياسي³.

والتوازن بين السلطات الذي أراده مونتسكيو لم يعدّ موجوداً حتى في النظام البرلماني البريطاني الذي كان مونتسكيو من أشد المعجبين به، حيث أخذت السلطة التنفيذية تتقدم على السلطة التشريعية⁴.

استقلال السلطات الذي أراده مونتسكيو هو الاستقلال المحمود المقرون بتبادل الرقابة فيما بين السلطات، لأن استقلال السلطات استقلالاً تاماً وحصر كل سلطة

1 مونتسكيو، روح الشرائع، مرجع سابق، ص 238، 239

2 د. حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوروبا والولايات المتحدة الأمريكية، عمان الأردن، دار وائل، 2001، ص 52

3 د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص 110

4 صالح جواد الكاظم وعلي غالب العاني، الأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص 64

بالمهام التي خُصصت لها دون أن يكون لها الحق في أن تتدخل بالسلطات الأخرى يُنتج الاستبداد، هذه النتيجة التي قام مبدأ فصل السلطات لمحاربتها، وهذا ما حدث فعلاً في فرنسا في نهاية القرن الثامن عشر، عندما انتهج الثوار فكرة الفصل الجامد بين السلطات، أي عزل السلطة التشريعية عن السلطة التنفيذية عزلاً تاماً، بحيث يتم تعيين الوزراء وعزلهم من قبل رئيس السلطة التنفيذية، وانفردت السلطة التشريعية بحق التشريع دون أن يكون من حق السلطة التنفيذية اقتراح القوانين، باستثناء الحق بتوجيه خطاب للمجلس تطلب فيه التشريع في مسألة معينة، وإذا اتفق المجلس على قانون فإن على السلطة التنفيذية نشره، كما أنه ليس بإمكان السلطة التنفيذية حلّ أي من المجلسين، بالمقابل ليس للسلطة التشريعية أي سلطان على السلطة التنفيذية، هذا بالطبع يخالف مبدأ الفصل بين السلطات، لأن مبدع هذه النظرية أشار بوضوح إلى ضرورة التعاون بين السلطات بالتعاون أمرٌ محتوم تفرضه طبيعة الأمور، إن الإشارة إلى تنسيق الجهود والتعاون تعني أن الفصل بين السلطات ليس جامداً أو مطلقاً إنما هو فصل مرّن، إلا أن واضعي الدساتير في أواخر القرن الثامن عشر كان همهم الأول هو القضاء على الاستبداد، لذلك ركزوا على أفكار مونتسكيو وفسروها أبعد مما كان يريده مونتسكيو، وما هربوا منه وصلوا إليه، ذلك لأن الاعتدال خيرٌ في كل الأمور ويجب أن لا ننسى ضرورة الحفاظ على وحدة الدولة، والذي يكون مهدداً فيما لو استقلت كل سلطة بمهامها، لأن السلطات عندها ستتحوّل إلى قلاع منيعة تفرض سلطانها دون أن يحق لأحد إيقافها، ويشرح الأستاذ جورج فيدل مبدأ الفصل بين السلطات الذي أراده مونتسكيو ويقول إن الفصل المطلق لم يكن أبداً مبتغى مونتسكيو لأن مونتسكيو أعطى كل سلطة وظيفتين: الأولى ممارسة العمل الذي وجدت من أجله والثانية منع غيرها من ممارسة عمل يدخل في اختصاصها¹.

1 فادي جديد، (رسالة ماجستير) مرجع سابق، ص32

وبذلك نكون قد انتهينا من الحديث عن مضمون مبدأ الفصل بين السلطات، وعن التفسير الصحيح له، لننتقل للحديث عن مزايا ومبررات هذا المبدأ، وكيف قضى الجمع بين النيابة البرلمانية والوزارة على جُل هذه المزايا .

الفرع الثاني: تعارض قاعدة الجمع مع مبدأ الفصل بين السلطات

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على أهداف عدة، والحاجة إليه مبررة دائماً، طالما أن الطبيعة البشرية مفطورة على حب التملك، واستغلال ما تملك في سبيل الحصول على امتيازات وفوائد أكثر .

ويشهد التاريخ أن للسلطة نشوة، وأن الإنسان عندما تكون بيده سلطة فإنه يستعملها وقد يسئ استعمالها إلى أن يجد حدوداً توقفه، ولولا شعور الإنسان أنه مراقب من خالقه بكل حركاته وسكناته لعاث في الأرض فساداً، لذلك فإن تقوى الله تمنعه وتردعه عن القيام بالموبقات، وإذا كانت الرقابة الذاتية على (أهميتها) لا تكفي لذا يجب أن تكون هناك رقابة خارجية، بحيث يعلم كل من بيده السلطة أن له حدود لا يستطيع تجاوزها، فكما يقول لورد أكتون أحد كبار الساسة والمفكرين البريطانيين "إن السلطة مفسدة والسلطة المطلقة مفسدة مطلقة"¹، لذلك يجب فصل السلطات إلى مؤسسات متميزة لتقوم بأعمالها المختلفة، ومبدأ الفصل بين السلطات قادر على وضع حدود لكل سلطة فهو وإن نشأ مبدأ مبدئاً فلسفياً إلا أن المطاف انتهى به ليكون أحد أهم المبادئ التطبيقية في الدول الديمقراطية المعاصرة، وبالإضافة إلى هذا المبدأ الذي يعطي كل هيئة الحق في ممارسة أعمالها المخصصة لها، فإن الأنظمة الديمقراطية الغربية تعتمد على مبدأ التدقيق والموازنة، أي تستطيع كل سلطة أن تتدخل في مهمات السلطة الأخرى ضمن الحدود التي تكفي لمراقبة كل منها الأخرى².

1 د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص 110

2 د. حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق، ص 53

وتتلخص الفوائد المترتبة على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات بثلاثة:

- 1- منع الاستبداد وحماية الحريات.
- 2- تحقيق مبدأ المشروعية في الدولة.
- 3- تحقيق مزايا مبدأ التخصص وتقسيم العمل.

لقد تم شرح هذه المزايا باستفاضة من قبل الكتّاب والمفكرين، وذلك في سبيل إبراز أهمية تطبيق هذا المبدأ على أرض الواقع، إلا أنه ما يعنينا هنا هو إبراز كيف قضت قاعدة الجمع على هذه المزايا، أي كيف أفقدت هذه القاعدة المضمون الأساسي لمبدأ الفصل بين السلطات، ولنبدأ أولاً بالميزة الأولى والتي قام على أساسها أصلاً مبدأ الفصل.

1- محاربة الاستبداد وحماية الحريات في ظل قاعدة الجمع:

عدّ مونتسكيو أن جمع السلطات الثلاث _ سلطة وضع القوانين، وسلطة تنفيذ الأوامر العامة، وسلطة القضاء على الجرائم- بيد شخص واحد أو هيئة واحدة، حتى لو كانت هذه الهيئة هي هيئة الأعيان، أو الأشراف، أي السلطة التشريعية، أو حتى الشعب نفسه فإن ذلك يعني القضاء على الحرية، ويقول مونتسكيو: "إذا ما عُهد بالسلطة التنفيذية إلى أناس يأخذون من بين الهيئة الاشتراعية، عادت الحرية غير موجودة وذلك لما ينطوي عليه هذا من اتحاد السلطتين، وذلك لنصيب الأشخاص أنفسهم في كلتا السلطتين أحياناً ولاستطاعتهم هذا دائماً"¹، إذاً يعيب مونتسكيو قاعدة الجمع صراحة، فهو يرفض أن تكون السلطة التنفيذية مكوّنة من أشخاص هم أعضاء في السلطة التشريعية فهذا عنده مرفوض جملةً وتفصيلاً، لأن في ذلك اتحاد للسلطتين ولأن نصيب كل شخص سيكون كبيراً.

¹مونتسكيو، روح الشرائع، مرجع سابق، ص234

وإذا قلنا سابقاً أن السلطة مفسدة فإن الجمع بين سلطتين سيكون مفسدة مضاعفة، أي أن الوزير عندما يجمع بين صفته كوزير، وبين نيابته في البرلمان فإن الجمع يكون قائماً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، ولا يمكن القول إن النهي الذي يقوم عليه مبدأ الفصل بين السلطات هو النهي عن الجمع بين الهيئات، لأن الهيئات ما هي إلا عبارة عن أفراد، والوزير هو الرئيس الإداري الأعلى في وزارته فهو ذو تأثير كبير في وزارته، وفي السياسة العامة للدولة، لذلك فإن الوزير بفضل قاعدة الجمع فإنه يشرع وينفذ ويشارك في السياسة العامة للدولة، وسيصبح من العسير أن تقف السلطة التشريعية في وجه السلطة التنفيذية في حال استبدت السلطة التنفيذية بسبب أعضاء البرلمان المنتمين للحكومة، ولأن الوزراء وأعضاء البرلمان غالباً ما يكونون منتمين لحزب سياسي واحد¹.

2- تحقيق مبدأ المشروعية في الدولة:

يقضي مبدأ المشروعية بخضوع الحاكم والمحكوم لسيادة القانون، إذاً السلطة تخضع للقانون الذي ينظمها، ويرسم لها حدود عملها ويقرر بطلان تصرفاتها في حال خالفت قواعده وأحكامه، والقانون هو عبارة عن قواعد عامة مجرّدة، فإذا تم الجمع بين عمل الوزارة وعمل النيابة فإن ذلك سيؤدي إلى إمكانية تعديل القانون في لحظة تنفيذه على الحالات الفردية، وقد يكون الغرض من هذا التعديل إما محاباة فئة معينة من الناس، أو أشخاص بذاتهم أو ظلم فئة معينة من الناس، وبذلك يفقد القانون عموميته وحياده إذا كان المنفذ في الوقت ذاته مشرعاً، لأننا سنجد أن الوزير ضمن وزارته سيعمل على اقتراح القوانين التي يرغب بها، ويستطيع أن يدعم إقرارها بالبرلمان كونه من أعضائها.

1 د. نصر إسلام، الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 2010، ص 652

الأجهزة والهيئات العامة في الدولة- تطبيقاً لمبدأ الشرعية- يجب أن تكون خاضعة للرقابة السياسية والقضائية والشعبية و...، وهذه الأنواع المختلفة من الرقابة تمارسها الهيئات التي تتولّى الوظائف الرئيسة في الدولة (التشريعية والتنفيذية والقضائية) ¹ فإذا كان هناك نوع من الاتحاد بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فإن ذلك سيؤثر على الرقابة المتبادلة بينهما، كما أن السلطة التنفيذية بما لها من حق في اقتراح القوانين، وما لها من وزراء أعضاء في البرلمان، تستطيع إقرار قوانين تُقيد فيها من رقابة السلطة القضائية على السلطة التنفيذية، ولذلك يبدو واضحاً كيف يفقد القانون صفة العمومية والتجريد، وكيف يفقد احترامه في ظل قاعدة الجمع، حتى أن التوازن المنشود الذي تبحث عنه كل دولة لسلطاتها الثلاث يصبح مفقوداً لأنه شيئاً فشيئاً ستهيمن السلطة التنفيذية على باقي السلطات في الدولة .

إذاً قاعدة الجمع تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، لأن مبدأ الفصل يقوم على التوازن بين السلطات، وقاعدة الجمع تعمل على الإخلال بهذا التوازن، والديمقراطية الغربية تقوم على سلسلة من التوازنات أهمها التوازن بين السلطات، والتوازن بين السلطة والحرية، ونتاج عدم التوازن بين السلطات هو الهيمنة والديكتاتورية، إلا أن الواقع يشهد أنه لا يوجد توزيع عادل للسلطة بين الهيئات، والملاحظ طغيان السلطة التنفيذية لذلك يمكن القول إننا نعيش عصر هيمنة السلطة التنفيذية، أو عصر تدرج السلطات ².

3- تحقيق مزايا التخصص وتقسيم العمل:

من المبادئ الإدارية المهمة مبدأ التخصص وتقسيم العمل، ويعدّ هذا المبدأ من المبادئ الأساسية لنجاح أي مشروع سواء أكان عاماً أو خاصاً، وهذا المبدأ واجب على الدولة باعتبار الدولة صاحبة المشروعات الأكبر من حيث الحجم، والأهمية، وصاحبة

1 نعمان الخطيب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص185

2 د. سعاد الشرفاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص110

المشروعات الأكثر تنوعاً¹، لذلك فهي الجهة الأكثر احتياجاً لتطبيق هذا المبدأ، وإذا كان مبدأ التخصص يتفق تماماً مع مبدأ الفصل بين السلطات، إذ يعد مبدأ الفصل بين السلطات تطبيقاً لمبدأ التخصص، فإن قاعدة الجمع تتعارض مع مبدأ التخصص وتقسيم العمل، لأن قاعدة الجمع تقوم على أن يتولى شخص واحد مهمات عمليتين مختلفتين العمل الأول الوزارة، والعمل الثاني النيابة عن الشعب، وإذا كان العمل الحكومي والعمل النيابي ينسجمان في أن كل منهما ذو طابع سياسي إلا أن العمل الإداري الحكومي بحاجة إلى التفرغ، ومن المعلوم أنه يقع على كاهل الموظف العام مهمة التفرغ الإداري، فمن باب أولى أن يتفرغ الوزير، وهو الرئيس الأعلى للعمل الإداري، لإدارة وزارته، وأن يبتعد عن العمل النيابي، وإذا كان من حق الموظف العام الترشح لعضوية البرلمان، كون هذا الحق من الحقوق الدستورية المكفولة لكل المواطنين²، والغاية من ذلك هو عدم حرمان الموظف من المشاركة في الحياة السياسية، فإن الوزير عضو فعال ومؤثر في الحياة السياسية، والأجدى عدم الجمع بين هاتين المهمتين.

والوزير الناجح لن يكون بالضرورة نائباً ناجحاً، وعلى فرض أن الوزير ناجح في عمله فإن إضافة مهمات أخرى كالعمل النيابي، سيعيق نجاحه وتقدمه، فالنجاح بحاجة إلى تفرغ وعمل متواصل، فكيف بالعمل الوزاري الذي يتطلب جهداً كبيراً، وعندها لن يكون العمل النيابي سوى عمل ثانوي يضاف إلى قائمة أعمال الوزير الضخمة³.

1 د. حسن البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 47

2 عبد الله حنفي، أحكام وأثار تولي الموظف العام وكالة نيابية، مرجع سابق، ص 17

3 الوزارة كلمة فارسية الأصل معناها، إما المؤازرة، أو من الوزر وفي بداية عهد الوزارة في إنكلترا كانت فعلاً لمؤازرة الملك في أعماله، أما الآن فمعناها من الوزر، أي من الثقل الذي يحمله الوزير ويتعبه لكثرة أعبائه، فكيف بالوزير الذي ينوء ويتعب من حمل أعباء ومهمات وزارته أن يحمل معها أعباء النيابة في البرلمان، صحيح أن الوزير يُفوض قسم كبير من أعماله الإدارية، إلا أنه يبقى الرئيس الإداري الأعلى ولا يمكن الاستهانة أبداً بالجانب السياسي لعمله.

المطلب الثاني: قاعدة الجمع والديمقراطية النيابية:

تعتقد أغلب دول عالمنا المعاصر النظام الديمقراطي الليبرالي، والديمقراطية كما هو معلوم هي حكم الشعب بواسطة الشعب، ولأجل الشعب، وعلى الرغم من أهمية الديمقراطية وآلياتها، إلا أنها ليست الحقيقة الكاملة، فالمذهب الليبرالي الذي تقوم عليه الديمقراطية الغربية يقدس الفرد على عكس المذهب الشمولي الذي يقدس الجماعة، في حين أن الإسلام لم يقدس الفرد على حساب الجماعة، ولم يقدس الجماعة على حساب الفرد.

الديمقراطية هي آلية جيدة لتطبيق مفهوم الحرية، إنما يجب عدم النظر إليها على أساس أنها المخلص الوحيد للشعوب، ولا على أساس أنها جسم غريب يجب على الجسد العربي أن يحاربه ويلفظه، والمشكلة هي أن بعض الأنظمة السياسية استطاعت إفراغ الديمقراطية وأدواتها من أي مضمون، وعادت مجدداً إلى الحكم الاستبدادي، وأهم أدوات الديمقراطية هي الانتخاب، فإذا لم يكن لدينا انتخابات نزيهة فهذا يعني أنه ليس لدينا عملية ديمقراطية بالأساس، وإذا لم يكن هناك تعددية حزبية، فإننا كذلك لا نكون أمام نظام حر ديمقراطي، ونود أن نشير إلى حقيقة مهمة مفادها أنه يجب عدم الانبهار بالديمقراطية الغربية على الرغم من الإنجازات المهمة التي حققتها للدول التي طبقتها، وذلك لأن الانبهار يؤدي إلى الانصهار والانصهار يؤدي إلى الاندثار وهذا ما ترغب به الدول الغربية، فهي تريد أن تتصهر الشعوب النامية في بوتقة واحدة، لتكون شعوب مستهلكة لمنتجاتها، وأفكارها، وأن تتدنر أي هوية لها.

ويمكن تلخيص أساسيات الحكم الديمقراطي بمبادئ أساسية وأيضاً يوجد للديمقراطية حسنات وسيئات وهذا ما سنتعرف عليه بالفرع الأول ومن ثم سنرى كيف تتعارض قاعدة الجمع مع أساسيات الحكم الديمقراطي.

الفرع الأول: مفهوم الديمقراطية:

سنتناول في مفهوم الديمقراطية أساسيات الحكم الديمقراطي، ومن ثم حسنات الديمقراطية والانتقادات الموجهة إليها:

أولاً- أساسيات الحكم الديمقراطي:

1- **تقديس الفرد:** تتسم الديمقراطية الغربية بالفردية، وتعترف للفرد بالحرية والمساواة، وهذه الحرية مكنته من العمل في كافة المجالات السياسية والاقتصادية، والمساواة ضمنت له تكافؤ الفرص، والحق في الانتخاب دون تمييز على أساس طبقي أو عرقي أو مالي والثقة التي مُنحت للفرد تُرجمت من خلال الثقة برأي الأغلبية البرلمانية، والثقة أيضاً برأي المعارضة، فالديمقراطية هي حكم الأغلبية ومعارضة الأقلية¹، وهذا نتج عنه تداول الحكم بين السلطة والمعارضة، وكنتيجة طبيعية للفردية والحرية نتج المجتمع التعددي.

2- **المجتمع التعددي:** الاعتراف للفرد بالحرية، واحترام رأيه ومعتقداته، يولد طبيعياً مجتمعاً تعددياً اجتماعياً وسياسياً وفكرياً، والليبرالية الاقتصادية أسهمت دون شك في قيام المجتمع التعددي القائم على أساس تعدد الأحزاب في الدولة، وإذا كان الهدف الأساسي من تكوين الأحزاب هو الوصول إلى السلطة، إلا أنه هناك أهداف أخرى تكمن وراء الحرية في تكوين الأحزاب، لنقل أهداف غير مباشرة، وهي إثراء العملية السياسية والحفاظ على الحريات العامة، فمن حق كل إنسان أن يكون له آرائه، وأفكاره، وأن يشارك في العملية السياسية، وأن يتحرر مواطن الخلل في عمل السلطة²، ومما لا شك فيه أن المجتمع التعددي هو المجتمع الطبيعي، لأن الله عز وجل خلقنا مختلفين في الأشكال والطبائع والأفكار، فإذا كان البشر غير مجمعين على

1 د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 15

2 رافت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، الإسكندرية، منشأة المعارف، عام 2006، ص 68

أهم حقيقة في هذا الوجود ألا وهي وجود خالق لهذا الكون، فكيف لهم أن يتفقوا على بقية الأمور، لذلك نجد البشر مختلفين، ولو شاء الله لجعلهم أمة واحدة.

3- **مبدأ الفصل بين السلطات:** كما هو معلوم أن مبدأ الفصل بين السلطات يعود للفقهاء الفرنسي مونتسكيو، الذي عاش في زمن الاستبداد، ولأنه لم يكن ثورياً حاول محاربة الاستبداد من خلال هذا المبدأ العظيم، وينطوي هذا المبدأ على مزايا كثيرة أهمها التخصص، وتقسيم العمل والوظائف على سلطات الدولة وهذا يؤدي بالتأكيد إلى منع الاستبداد وحماية الحريات، وقد سبق لنا شرح هذا المبدأ¹

ثانياً - حسنات الديمقراطية:

- 1- تمتلك الديمقراطية تقنيات وأدوات يمكن أن تعمل بنجاح لتنظم العلاقة بين الحاكم والمحكومين.
- 2- الديمقراطية هي نقل الشرعية من الشخص الحاكم إلى مؤسسة للحكم منبثقة عن إرادة الشعب².
- 3- قوة وجاذبية النظام الديمقراطي تتمثل في عيوب الأنظمة المنافسة، وعدم وجود البديل.

قدرة الديمقراطية في التكيف مع القيم والأفكار المختلفة، فالديمقراطية عملت في إطار الفلسفة الاشتراكية فأنتجت الديمقراطيات الاشتراكية، والعيب ليس في أدوات وأجهزة الديمقراطية (الانتخاب، البرلمان، الأغلبية البرلمانية، تعدد الأحزاب، حرية الصحافة...)، إنما العيب في الفلسفة المادية التي قامت عليها الديمقراطية الغربية لذلك يمكن أن تعمل الديمقراطية بنجاح في حال استندت إلى قيم إنسانية وفلسفة تعترف بروح الإنسان وجسده كالإسلام³.

2 إبراهيم عبد الله إبراهيم حسين، المعارضة السياسية، القاهرة دار النهضة العربية، عام 2009، ص 92

3 ماجد راعب الحلو، النظم السياسية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، عام 2007، ص 240

ثالثاً - الانتقادات الموجهة للديمقراطية:

- 1- الديمقراطية العملية هي حكم النخبة باسم الشعب: الديمقراطية هي حكم الشعب بالشعب وللشعب، هذه هي الديمقراطية الحقيقية أو المثالية، أما الديمقراطية الواقعية المطبقة حالياً هي حكم بعض القادة السياسيين، ومجموعة من الممثلين عن الشعب.
- 2- الديمقراطية هي استبداد الفئة الحاكمة بالرأي رغم وجود معارضة شعبية : تنطوي الديمقراطية أحياناً على إنفاذ رأي الفئة الحاكمة رغم وجود معارضة شعبية عارمة ومثال ذلك قرار الحرب على العراق في عام 2003، وكذلك الدعم اللامتناهي للكيان الصهيوني، رغم وجود رأي عام متنامي ضد ممارسات الكيان الوحشية.
- 3- الديمقراطية غير مرتبطة بقيم عليا: لا توجد في الديمقراطية الغربية قيمة مطلقة أو قيم عليا تعلو إرادة الإنسان، فهي غير مرتبطة بقيم العدل والأخلاق، لذلك نرى التشريعات التي تبيح القمار وتفكيك الأسرة والإجهاض والزواج المثلي و...
- 4- الديمقراطية مرتبطة بفكرة القومية: الديمقراطية تعني المشاركة الشعبية، ولكن مهما اتسعت المشاركة الشعبية فإنها تبقى محصورة في النطاق القومي للدولة، لذلك نجد أن أكثر الدول ديمقراطية هي أكثرها وحشية واستبداداً في التعامل مع الدول الأخرى ومع الأقليات التي تعيش ضمن دولها.
- 5- الديمقراطية مفهوم عام يضم أنظمة سياسية متنوعة: الديمقراطية قد تضم أنظمة ديمقراطية فعلاً وقد تضم أنظمة ديكتاتورية، لأنه من الممكن وجود أحزاب وانتخابات وأغلبية وبرلمان ومع ذلك فإن النظام قد يكون ديكتاتورياً.
- 6- الديمقراطية استطاعت تحقيق الحرية السياسية وكفلت تحقيق مبدأ سيطرة حكم القانون، إلا أنها لم تستطع أن تحقق العدالة الاجتماعية، فظهر احتكار المشروعات الكبرى، وهيمنت القوى الاقتصادية على الانتخابات، وانتشرت البطالة بشكل كبير¹.

1.د.رافت الدسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، الإسكندرية، منشأة المعارف، عام 2006، ص 68

الفرع الثاني: تعارض قاعدة الجمع مع أساسيات الحكم الديمقراطي:

يقوم الحكم الديمقراطي -كما بيّنا قبل قليل- على أساسيات أهمها المجتمع التعددي القائم على حرية تكوين الأحزاب، والمشاركة الفعالة في الحياة السياسية، وعلى مبدأ الفصل بين السلطات القائم على أساس تقسيم وظائف الدولة بين السلطات، والثقة بالفرد التي نتج عنها الثقة برأي الأغلبية البرلمانية، والثقة بالمعارضة، وسنبين مدى تعارض قاعدة الجمع مع أساسيات الحكم الديمقراطي:

1- **تعارض قاعدة الجمع مع الثقة بالفرد:** تعترف الديمقراطية للفرد بالحرية وتمنحه المساواة مع الآخرين، لأن الأحرار متساوون¹، والمساواة في الحقوق تشمل المساواة في الفرص والحق في الانتخاب، والثقة برأي الأغلبية البرلمانية، وبانتقاد المعارضة الذي يُقوم عمل الأغلبية، وقاعدة الجمع تتناقض مع كل هذا، لأن الوزير الذي يكون على رأس عمله، ويقوم بترشيح نفسه لانتخابات المجلس النيابي، فإنه يُخل بترشيحه هذا مبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المرشحين، وليس خافياً على أحد كيف يقوم مدراء الشركات الخاصة باستغلال الموظفين التابعين للشركة للفوز في الانتخابات، فكيف بمن يملك وزارة بأسرها، ومساوئ الجمع بين الوظيفتين الوزارية والنيابية ظهرت في عالمنا العربي بشكل أشد وأوضح مقارنةً مع الدول المتقدمة وذلك بسبب غياب الرقابة وعدم الوضوح في دور السلطات.

2- **تعارض قاعدة الجمع مع المجتمع التعددي:** التعددية السياسية، وحرية التعبير والتجمع، والحق في الانتخاب والمشاركة السياسية، هي من الحقوق التي يكفلها النظام الديمقراطي للإنسان، والتمثيل في النظام الديمقراطي ليس غاية، إنما هو مجرد وسيلة، فالغاية هي إشراك المواطنين في الحكم، أي أن تمثيل الشعب عن طريق ممثلين في البرلمان ليس هو غاية النظام الديمقراطي، إنما التمثيل في

1 ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، ص15

البرلمان هو الصورة الممكنة حالياً لإشراك المواطنين في الحكم، وبقدر ما يكون حجم المشاركة في الشؤون العامة كبيراً، بقدر ما يكون لدينا نظام ديمقراطي، وإذا ما أريد تحقيق توازن سياسي في ظل العملية السياسية الديمقراطية يُفترض توسيع المشاركة السياسية¹، ويمكننا القول إن الدول التي تجيز أن يكون الوزير نائباً في البرلمان سيكون لديها منسوب المشاركة الشعبية منخفض مقارنةً بالدول التي لا تجيز ذلك، فإذا كانت مقاعد البرلمان محدودة العدد، فالأفضل عدم إسنادها لأشخاص هم وزراء يشاركون في الحياة السياسية عن طريق البرلمان، لاسيما أن حجم المشاركة الشعبية في إدارة الشؤون العامة يعدّ أحد المقاييس الرئيسة في الحكم على مدى ديمقراطية الحكم.

3- **تعارض قاعدة الجمع مع مبدأ الفصل بين السلطات:** نعلم أن مزايا وحسنات مبدأ الفصل بين السلطات لا تنتهي، وقاعدة الجمع تتعارض بشكل صريح مع هذا المبدأ، لنبدأ بالميزة الأولى التي يتصف بها مبدأ الفصل بين السلطات ألا وهي التخصص وتقسيم العمل، يقوم هذا المبدأ على أنه يجب توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة، فإذا جمع شخص واحد بين يديه وظيفتين فإن ذلك يعدّ مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات، فالوزير النائب يجمع وظيفته النيابية والوزارية والجمع يمنع الوزير من أن يتخصص ويبرع في وظيفته لأنه في الوقت نفسه نائب في البرلمان، وعليه التزامات كثيرة، والميزة الثانية التي يُحققها مبدأ الفصل بين السلطات وتهدها قاعدة الجمع هي تحقيق الدولة القانونية، إن الوصول إلى الدولة القانونية يتطلب أن يكون الحكام والمحكومين تحت سيادة القانون، وأن يكون القانون معبراً فعلاً عن رأي الشعب، وأن يتسم بالعمومية والتجريد، فكيف يكون للقانون هذه الميزات إذا ضم البرلمان عدداً من الوزراء، لأن الوزير سيسعى دائماً إلى تفضيل مصلحة الحكومة التي ينتمي إليها، وسيتجاهل مصلحة الشعب الذي يمثلها، والقوانين التي ستصدر ستصب في مصلحة الحكومة، ولن تكون في صالح الشعب، لذلك ليس من الغريب

1 د. وصال نجيب العزاوي، و د. أحمد عدنان كاظم، المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية، ص 391

صدور تشريعات تُقيد من الحريات العامة، أو حتى مصادرتها، لذلك من الأفضل عدم تغلغل السلطة التنفيذية داخل البرلمان، وبالانتقال إلى الميزة الثالثة التي يُحققها مبدأ الفصل بين السلطات، ألا وهي منع الاستبداد، يكفي أن نقول إن السلطة مفسدة، والجمع بين سلطتين مفسدة مضاعفة.

المطلب الثالث: قاعدة الجمع والرقابة البرلمانية

الرقابة البرلمانية تندرج ضمن صور الرقابة السياسية، فالرقابة السياسية تتضمن رقابة الأحزاب السياسية، ورقابة النقابات المهنية، ورقابة الرأي العام، ويبقى المعول عليه دائماً الرقابة التي يمارسها أعضاء البرلمان على الحكومة، والحديث عن الرقابة البرلمانية على الرغم من أهميته البالغة، إلا أن الكتب القانونية تحدثت عنه طويلاً، المهم هو كيفية تفعيل أدوات الرقابة الموجودة، وسد كل الثغرات للحيلولة دون إفراغ هذه الأدوات من مضمونها، ومن هذه الثغرات جمع الوزير لنيابته في البرلمان مع عضويته في الحكومة في الوقت نفسه، فكيف يمكننا الحديث عن الرقابة البرلمانية في ظل قاعدة الجمع؟، وهل يمكن لعضو الحكومة أن يراقب نفسه، أو أن يستجوب زميل له في الوزارة؟، وبناءً على ذلك سنتحدث عن الرقابة البرلمانية، ومن ثم عن صعوبة ممارسة أدوات ووسائل الرقابة في ظل قاعدة الجمع.

الفرع الأول: الرقابة البرلمانية

توجد الرقابة البرلمانية في الأنظمة السياسية البرلمانية والرئاسية والمختلطة وأيضاً في نظام حكومة الجمعية، إلا أن درجة الرقابة ووسائلها تختلف من نظام إلى آخر، ففي النظام الرئاسي تقوم لجان الكونغرس الأمريكي بإجراء تحقيقات لتتأكد من التنفيذ الصحيح للقانون، وفي نظام حكومة الجمعية نجد أن السلطة التشريعية قادرة على

إصدار تعليمات إلى المجلس التنفيذي لإلغاء قراراته، وتعديلها¹، والرقابة البرلمانية تكون واضحة المعالم في النظام البرلماني، فوسائلها متعددة ونتائجها قد تكون خطيرة.

والرقابة البرلمانية هي الرقابة التي يقوم بها البرلمان على الحكومة، وحتى لا تصبح الحكومة خاضعة تماماً للبرلمان توجد رقابة تقوم بها الحكومة على البرلمان، فالمطلوب هو توازن السلطات²، ومن مظاهر رقابة الحكومة على البرلمان وجود وزراء أعضاء في البرلمان، بمعنى أن الحكومة تمارس رقابتها على البرلمان من خلال وزرائها الأعضاء في البرلمان، إلا أن الرقابة البرلمانية تتوقف على عوامل عدة لكي تتجح في كبح جماح السلطة التنفيذية، ويبقى لها عيوب لا يمكن إنكارها.

أولاً- عوامل نجاح الرقابة البرلمانية:

1- نوعية أعضاء البرلمان:

تتوقف الرقابة البرلمانية على نوعية أعضاء البرلمان، وما إذا كانوا يملكون الشجاعة الكافية في إبداء رأيهم بكل حرية، أي أن وسائل الرقابة البرلمانية تبقى نصوصاً لا معنى لها في حال لم يقيم أعضاء البرلمان بتفعيلها، وممارستها، لذلك تعدّ الوسائل الرقابية من سؤال واستجواب وغيرها حقاً لكل أعضاء البرلمان، وواجباً مفروضاً عليهم أيضاً بموجب الثقة التي منحهم إياها الشعب³.

2- النضج والوعي السياسي للشعب:

تتوقف الرقابة البرلمانية على درجة النضج والوعي السياسي للشعب، هذا النضج الذي يمكنه من اختيار النواب الأكفاء الذين يتابعون أعمال الحكومة.

1 د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة عالم الكتب، عام 1983، ص 17

2 د. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، بحث مقدم للموسوعة العربية المتخصصة، ص 3

3 د. نصر إسلام، الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في جامعة عين شمس، عام 2010، ص 394

3- رغبة أعضاء البرلمان:

تتوقف الرقابة البرلمانية على رغبة أعضاء البرلمان، وأحياناً قد لا تتوافر هذه الرغبة خصوصاً إذا كانت الحكومة منبثقة من الأغلبية البرلمانية، عندها قد يتخرج أعضاء البرلمان من إدانة الحكومة، وفضح أخطائها أمام الرأي العام، لأن ذلك باعتقادهم ليس من مصلحتهم¹، وتبدو هذه الحالة بشكل واضح في حالة الأنظمة التي يسيطر على المشهد السياسي فيها حزب كبير، حيث لا يوجد حزب آخر منافس له، عندها نجد أن الحزب والحكومة والأغلبية البرلمانية تعمل بآلية عمل واحدة، وأكثر ما يخدم هذا المنطق هو قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، إذ إن وجود وزراء أعضاء في البرلمان سيعمل على أن يتم العمل في البرلمان والوزارة وفق آلية عمل واحدة، بينما الواجب أن تقوم الأغلبية البرلمانية بمحاسبة الحكومة، لأنها مسؤولة أمام الناخبين، أي أن الحكومة الحائزة على الأغلبية البرلمانية يجب أن تكون محل نقد نفس الحزب الذي تنتمي إليه وألا يكون النقد من جانب المعارضة فقط²، وفي الأنظمة ذات الثنائية الحزبية ترى الأغلبية البرلمانية أحياناً أن من مصلحتها محاسبة الحكومة وذلك رغبة منها في عدم تراجع شعبيتها ما يؤدي إلى فقدان أصوات الناخبين في الانتخابات القادمة، والعودة إلى صفوف المعارضة، إذاً تتوقف الرقابة البرلمانية على رغبة أعضاء البرلمان.

4- الأوضاع السياسية الحزبية للبلاد:

وجود تعددية سياسية حقيقية ينعكس على البرلمان، ويعزز من دوره الرقابي، فالجهد الصادر من التكتلات البرلمانية الحزبية أكثر فاعلية من الجهد الصادر من النواب الأفراد³.

1 د. صلاح أحمد السيد جودة، أصول الرقابة في النظم المعاصرة والشريعة الإسلامية، القاهرة دار النهضة العربية، عام 2012، ص 88

2 د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، الإسكندرية دار الجامعة الجديدة، عام 2007، ص 312

3 د. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، بحث منشور في الموسوعة العربية المتخصصة، مرجع سابق، ص 7

5- تطبيق مبدأ تداول السلطة:

تنشط الرقابة البرلمانية في الدول التي يتم فيها باستمرار تداول للسلطة، لأن تداول السلطة يدفع الأغلبية البرلمانية، ويدفع المعارضة على حدٍ سواء إلى التدقيق في عمل الحكومة، فبينما يكون هدف الأغلبية البرلمانية المحافظة على هذه الأغلبية في الانتخابات القادمة، يكون هدف المعارضة الحصول على الأغلبية في الانتخابات القادمة.

ثانياً- عيوب الرقابة البرلمانية:

مهما كان وضع البلاد سياسياً وأياً كانت نوعية الشعب أو أعضائه في البرلمان فإن للرقابة البرلمانية عيوب لا يمكن إنكارها وهي:

1- الرقابة البرلمانية لا تملك سلطة إلغاء التصرفات المخالفة للمشروعية، أو التعويض عن الأضرار الناتجة عن تلك التصرفات، بينما نجد أن الجمعيات التشريعية في نظام حكومة الجمعية تملك إصدار تعليمات إلى المجلس التنفيذي بإلغاء قراراته، أو تعديلها.

2- صعوبة ممارسة الرقابة البرلمانية على الأعمال العسكرية، أو أعمال حالة الضرورة، وبالنسبة للأعمال العسكرية فهي الأعمال التي يقوم بها مرفق الدفاع سواء في حالة السلم أو الحرب، ومن الصعب مراقبة الأعمال العسكرية وقت السلم، لأن الأعمال العسكرية تنسم بالسرية والفنية، إلا أن ذلك لا يمنع من محاسبة وزير الدفاع ومناقشته، واستجوابه في سياسته في التعاطي في مسألة من المسائل، أما وقت الحرب فإن هذه الأعمال تتدرج تحت أعمال الضرورة، وبالنسبة لأعمال الضرورة فإن الوسيلة الوحيدة لمواجهة الخطر الذي يحدث أثناء حالة الضرورة هو تركيز كل السلطات الأساسية بيد السلطة التنفيذية، ونصت الدساتير على عدم جواز حلّ البرلمان أثناء حالة الضرورة.

3- ضيق أثر الرقابة البرلمانية: أي أن الأثر المترتب على رقابة البرلمان هو إثارة المسؤولية السياسية للوزير أو الحكومة، حيث يقف مبدأ الفصل بين السلطات حائلاً دون إمكانية أن يصدر البرلمان أوامره إلى الحكومة، أو أن يلغي قراراته، أو حتى يوقف تنفيذها، مهما كانت درجة جسامة مخالفتها للشرعية وجُل ما يستطيعه البرلمان سنّ تشريع بهذا الشأن¹.

أمام هذه العيوب التي تتسم بها الرقابة البرلمانية يجب ألا ننسى أن لها مزايا كثيرة.

ثالثاً- مزايا الرقابة البرلمانية

1- اتساع نطاق الرقابة البرلمانية : الرقابة البرلمانية ليست مقصورة على أعمال السلطة التنفيذية، إنما تمتد إلى مراقبة أعضائها، أي أن تصرّفات النواب حتى المتعلقة منها بحياتهم الخاصة هي تحت رقابة البرلمان، طالما كان لهذه التصرفات صلة أو علاقة بالمصلحة العامة .

كما أن الرقابة البرلمانية لا تقتصر على أعمال السلطة التنفيذية الحكومية، إنما تمتد إلى أعمال الإدارة الداخلية.

وتمتد الرقابة البرلمانية إلى أعمال الحكومة السيادية، والشؤون الخارجية، صحيح أنه يصعب ممارسة الرقابة على مثل هذه الأعمال، إلا أنه لا يستحيل ذلك، أي أن طابعها السري لا يمنع أو يسوغ عدم مراقبتها، إذ يمكن عقد جلسة سرّية لمناقشة مثل هذه الأعمال.

2- امتداد الرقابة البرلمانية إلى أعمال السلطة التنفيذية غير التامة، أو المنجزة، أي أن الرقابة تمتد إلى الأعمال التحضيرية للحكومة، أو حتى ما تنوي الحكومة

1 عبد العزيز اللحيدان، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الملك عبد العزيز، عام 1428 هجري، ص21

اتخاذ، أو حتى مجرد التصريحات التي يدلي بها أعضاء الحكومة، وهذا بالطبع خلاف الرقابة القضائية التي يشترط أن يكون العمل منجزاً.

3- الرقابة البرلمانية تشمل مشروعية الأعمال الحكومية ومدى ملاءمتها أيضاً، أي أن العمل الرقابي لا يقتصر على مدى مطابقة العمل الحكومي للقوانين والأنظمة إنما يمتد إلى البحث في مدى ملاءمة هذه الأعمال مع الواقع والظروف الحالية، في حين أن الرقابة القضائية تقتصر على مشروعية الأعمال الإدارية، ولا تمتد إلى مدى ملاءمتها.

الفرع الثاني: تعارض قاعدة الجمع مع الرقابة البرلمانية:

تقوم الأنظمة السياسية في العالم الحديث على مبدأ مهم هو توازن السلطات، وإذا كانت السلطة التنفيذية تملك سلاح مهم تستطيع من خلاله شل حركة البرلمان، ألا وهو حلّ البرلمان، إذاً لا خوف على السلطة التنفيذية التي أصبح من المعلوم أنها كل يوم تتوغل في حياتنا أكثر فأكثر، فلها اليوم مركز الصدارة بين السلطات، أما الخوف كل الخوف هو على البرلمان الذي انحسر دوره التشريعي، ودوره الرقابي قد أصبح في مهبط الريح في ظل قاعدة الجمع، أي أن السلطة التنفيذية اليوم تملك التشريع والتنفيذ بدون رقيب، صحيح أن "شارل ديغول" أراد من منع الجمع بين المنصب الوزاري والمنصب البرلماني تقوية السلطة التنفيذية، إلا أن هذه القاعدة فعلياً حمت البرلمان من تدخلات السلطة التنفيذية، وعملت على تفعيل وسائل الرقابة البرلمانية المعروفة وفيما يأتي الحديث عن تأثير قاعدة الجمع على وسائل الرقابة .

أولاً - الوزير وصعوبة ممارسة حق السؤال:

ذكرنا سابقاً أن السؤال حق للنائب، وواجب عليه انطلاقاً من نيابته وتمثيله للشعب وقد أخذت معظم الدساتير العربية بنظام الأسئلة البرلمانية، وهذا الحق هو ملك لجميع أعضاء البرلمان المنتخبين، والمعينين، في حال كان البرلمان يضم نسبة من الأعضاء

المعينين من قبل السلطة التنفيذية، وقد لا يثير ممارسة حق السؤال أي مشكلات بالنسبة لأعضاء البرلمان، باستثناء الوزير الذي يمكننا أن نقول إنه من الصعب جداً عليه ممارسة هذا الحق.

يعرف لنا الدكتور "إيهاب زكي سلام" السؤال بأنه هو: "تقصّي عضو البرلمان من وزير مختص أو من رئيس الحكومة عن حقيقة أمر معين خاص بأعمال الوزارة أو الحكومة ككل"¹.

ولقد عرّف النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر عام 2017 السؤال بأنه "استفهام عضو المجلس من رئيس مجلس الوزراء، أو نوابه أو الوزراء عن شأن من الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه، أو استعلامه عن نية الوزارة في أمر من الأمور".

كما فصلت المادة (129) من الدستور المصري لعام 2014 بشأن إلى من يوجه السؤال "لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته، ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها"

ويمكن لنا تعريف السؤال على أنه: حق كل عضو في البرلمان في توجيه أسئلة إلى رئيس الوزراء أو الوزراء في موضوع يدخل في اختصاصهم، بقصد الاستفسار عن أمر يجهله العضو أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور.

كل التعريفات التي توردها الدساتير والأنظمة الداخلية للمجالس النيابية، وكذلك التعريفات التي يوردها الفقهاء، تؤكد على أن حق السؤال هو لكل عضو من أعضاء

1 د. إيهاب زكي سلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، القاهرة، عالم الكتب، عام 1983، ص26

البرلمان دون أي استثناء¹، إلا أن المشكلة تكمن في كيف يمكن لمقدم السؤال البرلماني أن يكون من بين من يوجه إليهم السؤال، أي كيف يمكن أن يكون الوزير السائل والمسؤول في الوقت ذاته، ولماذا يسأل الوزير نفسه، وكما لا يتصور أن يوجه النائب الوزير السؤال لنفسه، لا يتصور أن يوجه النائب الوزير السؤال لوزير آخر، على الرغم من أن السؤال لا يحمل في مضمونه الاتهام، إنما هو مجرد استفسار عن أمر غامض أو لفت نظر الحكومة لأمر ما، ولو كان يحمل الاتهام لما كان من المتصور أيضاً أن يُقدم الوزير النائب على سؤال وزير آخر، لأن مسؤولية الوزير الذي سيوجه إليه السؤال تفترض بشكل غير مباشر مسؤولية الوزير السائل بناءً على التضامن الوزاري الذي يجمع البناء الحكومي، إلا أن الوزير النائب ليس من المتصور أن يسأل زميله الوزير أو رئيس الحكومة، وذلك لأن الوزير يجتمع مع غيره من الوزراء في اجتماعات مجلس الوزراء، أو اجتماعات الحزب مثلاً، كما أنه ليس من مصلحة الوزير النائب أن يسأل زميله الوزير، لأن عدم إجابة الوزير على السؤال قد يُظهر الحكومة بمظهر المقصر والوزير جزء من هذه الحكومة وتقصير الوزير هو تقصير للحكومة ككل² وإذا كان من غير المتصور أن يستعمل الوزير حق السؤال، فإن ذلك يعدّ تفريط من جانب الوزير بأداء واجباته كنائب، فالسؤال حق وواجب، وهذا بالتأكيد له أضرار على صورة النائب، وله ضرر على من ينوب عنهم النائب، لأن من حق هؤلاء أن يكون ممثلهم يقوم بدوره الأساسي في الرقابة، والضرر الأكبر بالتأكيد هو فقدان النظام السياسي للآليات التي تحفظ توازنه، وما يشهده العالم من سيطرة وهيمنة للسلطة التنفيذية على باقي السلطات في الدولة ليس خافياً على أحد، ولقاعدة الجمع دور كبير في ذلك، لأن عدم تفعيل آليات الرقابة من شأنه شلّ قدرة البرلمان على إيقاف السلطة التنفيذية عند حدودها.

1 Mark Frankig and Philip Norton Parliamentary Question, Qxford, 1993, p48

2 د. نصر إسلام، مرجع سابق، ص 417

ثانياً- الوزير وصعوبة ممارسة الاستجواب البرلماني:

يعدّ الاستجواب من أخطر وسائل الرقابة البرلمانية وأكثرها فعاليةً، وإذا كان السؤال لا يتضمن نقداً صريحاً لأعمال الحكومة، فإن الاستجواب هو تجريح صريح ومحاسبة لوزير ما أو للحكومة ككل عن تقصيرها في أعمالها، وإذا كان منشأ السؤال هو انكلترا فإن منشأ الاستجواب هو فرنسا¹، ومع ذلك فإن فرنسا في ظل الجمهورية الخامسة قد ألغت نظام الاستجواب²، في حين أن الدستور في كل من مصر وسورية قد نصّاً صراحة على حق أعضاء البرلمان بالاستجواب، ومع الأهمية البالغة لنظام الاستجواب، إلا أننا نجد أن الوزير من الصعب عليه جداً ممارسة هذا الحق لأسباب عدة، وبناءً على ذلك فإننا سنعرض لتعريف الاستجواب، وشروطه، ومن ثم سنتحدث عن الصعوبة العملية التي يجدها الوزير في استخدام هذا الحق.

أولاً - مفهوم الاستجواب:

1- تعريف الاستجواب وشروطه:

منح المشرع الدستوري المصري حق الاستجواب البرلماني لأعضاء مجلس النواب في المادة (130) من الدستور حيث أعطاه لكل عضو في المجلس " لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم، ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه وبعد أقصى ستون يوماً، إلا في حالات الاستعجال التي يراها وبعد موافقة الحكومة."

1 هناك إجراء شبيه بالاستجواب في إنكلترا يدعى الاقتراح بالتأجيل وهو مناقشة بشأن موضوع محدد خاص بأمر ذي أهمية عامة مستعجلة، للمزيد حول الاقتراح بالتأجيل يرجى مراجعة د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مرجع سابق، من ص 150 إلى ص 161

2 استعملت فرنسا حق الاستجواب منذ عام 1791 وخلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة، لكن سقطت تم إهمال الاستجواب في الجمهورية الخامسة، انظر قبيوغة عماد الدين، فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح_ ورقلة، عام 2015، ص 9

في حين أشار الدستور السوري إلى حق أعضاء مجلس الشعب باستخدام الاستجواب في المادة (74) تاركاً ذكر تفاصيل هذا الحق للنظام الداخلي للمجلس "يمارس أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين، وتوجيه الأسئلة، والاستجابات للوزارة، أو أحد الوزراء، وفقاً لأحكام النظام الداخلي للمجلس".

وبالعودة للنظام الداخلي للمجلس الصادر عام 2017 نجد أن المادة 210 منه عرفت الاستجواب كآليتي : "الاستجواب هو مطالبة رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو أحد الوزراء ببيان سبب تصرفه في شأن من الشؤون العامة أو الغاية منه " التعريف الذي أتى به النظام الداخلي للمجلس اقتصر على بيان الغاية من الاستجواب وإلى من يُوجه الاستجواب.

إذاً التشريعات السورية والمصرية حددت من له الحق في تقديم الاستجواب وإلى من يوجه الاستجواب والغاية منه، ويمكننا تعريف الاستجواب على أنه : "إجراء كتابي يتقدم به البرلمان لمناقشة سياسة الحكومة، ومحاسبتها عن عمل يدخل في اختصاصاتها، أو محاسبة أحد أعضائها عن عمل يدخل في اختصاصه".

2- الحق في تقديم الاستجواب:

في مجلس النواب المصري: لكل عضو من أعضاء مجلس النواب.

في مجلس الشعب السوري: لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة أو لخمسة من أعضاء المجلس على الأقل.

النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في 30 تموز 2017 في المادة (211) جعل حق تقديم الاستجواب لكل لجنة من لجان المجلس الدائمة، أو لخمسة من أعضاء المجلس على الأقل، في حين كانت بموجب المادة (152) من النظام الداخلي لمجلس الشعب الصادر عام 1974 لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب وتري

الباحثة أن إعطاء الحق في الاستجواب لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب كما كان معمولاً به سابقاً، وفقاً للنظام الداخلي القديم، وكما هو معمول به في مصر يعزز من الدور الرقابي للمجلس، نظراً للفعالية التي تملكها هذه الوسيلة.

3- إلى من يوجه الاستجواب:

في مجلس النواب المصري: إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم.
في مجلس الشعب السوري: إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء.

ولا يمكن تقديم الاستجواب إلى نواب الوزراء في سورية، لأنهم ليسوا جزءاً من الحكومة، ولا يوجه إلى رئيس الجمهورية، أو أحد موظفي الدولة.

4- الغاية من الاستجواب:

مناقشة الحكومة أو أحد الوزراء للسياسة التي تتبعها الحكومة، أو يتبعها أحد الوزراء، بشأن موضوع معين يدخل في اختصاصه، ومن التعريف ننتقل إلى الشروط:

5- شروط الاستجواب:

أ- شرط العدد: الاستجواب حق فردي أو حق جماعي.

الاستجواب حق فردي أي لكل عضو من أعضاء البرلمان، كما في النظام المصري وفقاً للمادة (130) من الدستور، أو حق جماعي لا يمكن التقدم به إلا بعد استيفاء العدد المطلوب كما في النظام السوري وفقاً للمادة (211) من النظام الداخلي¹.

1 الاستجواب في الجزائر حق جماعي لأعضاء البرلمان إلا أن القانون العضوي رقم (99-2) تشدد في العدد المطلوب لتفعيل الاستجواب حيث نصت المادة (65) على وجوب توافر توقيع ثلاثين نائباً من المجلس الشعبي الوطني أو ثلاثين عضواً من مجلس الأمة على نص الاستجواب، انظر قبيوغة عماد الدين، مرجع سابق، ص 11

ب- شرط الكتابة: الاستجواب طلب كتابي

الاستجواب ليس رجاءً أو استعطافاً من أعضاء البرلمان للحكومة، إنما معركة تتصارع فيها الأدلة المقدمة من طرفي عملية الاستجواب، واشتراط الكتابة في الاستجواب ليس لتحريّ الجدية فقط، إنما لكي يبني الطرف مقدم الاستجواب استجوابه على أدلة وأسانيد واضحة يستطيع بعدها الطرف المستجوب الرد على الاستجواب من خلال هذه الأدلة، ويستوي في اشتراط الكتابة كل من المشرع السوري والمشرع المصري.

ج- شروط تتعلق بموضوع الاستجواب

- الاستجواب يهدف إلى كشف حقائق تتعلّق بمخالفات معينة، ويجب أن يبين طلب الاستجواب الأمور المستجوب عنها، والوقائع الرئيسة التي يتناولها، والأسباب الرئيسية التي يستند إليها، ووجه المخالفة، وما يراه المستجوب من الأسانيد التي تؤيد ما ذهب إليه، بمعنى أنه لا يكفي أبداً لتقديم الاستجواب الاكتفاء بوضع سؤال ما، إنما يجب توضيح أسباب الاستجواب، ووجه المخالفة للدستور أو القانون.

- ولا يجوز أن يتضمن الاستجواب أموراً مخالفة للدستور، أو القانون، أو عبارات غير لائقة.
- يجب أن يكون موضوع الاستجواب داخلياً باختصاص الحكومة.
- يجب ألا يكون موضوع الاستجواب قد سبق للمجلس أن فصل فيه، ما لم تطرأ وقائع جديدة.
- يجب ألا يكون الاستجواب مبني على مصلحة خاصة، أو شخصية للمستجوب.

يوجد تطابق لدى المشرع السوري والمصري فيما يتعلق بالشروط المتعلقة بموضوع الاستجواب.

6- انتهاء الاستجواب:

ينتهي الاستجواب بأحد الأمور الآتية:

توجيه الشكر للوزارة: إذا استطاعت تبرئة نفسها أمام البرلمان فيما نُسب إليها.
إقفال باب المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال: في حالة عدم ثبوت ما جاء في الاستجواب بالأدلة الدامغة التي تقيد تقصير الحكومة، أو أن الخطأ يسير يمكن التجاوز عنه.

تحول الاستجواب إلى طرح الثقة بالوزارة أو الوزير.
وفي سورية يمكن للاستجواب أن ينتهي إذا اكتفى طالبوا الاستجواب أو غالبيتهم العددية بالرد عُدّ الموضوع منتهياً.

ثانياً- صعوبة ممارسة الوزير للاستجواب:

الاستجواب يحمل معنى الاتهام الصريح للحكومة، وهو من أقوى وسائل الرقابة البرلمانية، إلا أن هناك عوامل عدة تؤثر على فعالية الاستجواب، وهناك من يرى أن الوضع غير الفعال للاستجواب هو الذي أدى إلى إلغائه في دستور الجمهورية الخامسة¹ في فرنسا، ومن هذه العوامل:

- 1- استناد الحكومة إلى أغلبية تؤيدها في المجلس التشريعي.
- 2- إجهاض الغالبية العظمى من الاستجوابات عن طريق أخذ الموافقة من أعضاء المجلس بالانتقال إلى جدول الأعمال².

إذا كان الوزير لا يستطيع ممارسة السؤال ضد نفسه، أو ضد غيره من أعضاء الحكومة، فمن باب أولى فإنه لن يستطيع ممارسة حق أو واجب الاستجواب الذي هو

1 د. إيهاب زكي السلام، الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية، مرجع سابق، ص117
2 تجدر الإشارة إلى أنه في التاريخ الدستوري السوري منذ إقرار دستور 1973 والدستور الحالي لسنة 2012 لا توجد أي سابقة لاستخدام مجلس الشعب حقه في حجب الثقة عن الوزارة بكامل أعضائها

من أهم حقوق العضوية البرلمانية، إذ إنه من غير المتصور أن يدين الشخص نفسه، فالوزير عندما يقدم استجواباً ضد رئيس الحكومة التي هو عضو فيها، فإنه يدين نفسه بشكلٍ أو بآخر، وأيضاً من غير المتصور أن يقدم الوزير النائب استجواب ضد زميل له في الحكومة وهو يعلم إن الحكومة من الممكن أن تتضامن مع هذا الوزير، ويتم التصويت على سحب الثقة من الحكومة، أي أن الوزير من مصلحته وأد أي استجواب يوجه ضد الحكومة، وإذا كان من المستبعد أن يوجه الوزير استجواباً ضد زميل له، فإنه من المؤكد أنه سيُصوت بعد قفل باب المناقشة لمصلحة الانتقال لجدول الأعمال، إذاً غالباً عندما لا يكون هناك معارضة قوية، وعندما يكون هناك سيطرة من قبل الأغلبية البرلمانية على أعمال البرلمان تأتي قاعدة الجمع لتهني أي فعالية لوسائل الرقابة.

الفصل الثاني

تطبيق قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

تمهيد وتقسيم

السلطة المعترف بها للحكام من قبل المحكومين هي السلطة التي تدار عن طريق المؤسسات، فالمؤسسات هي الأسلوب الأمثل لقيادة المجتمع، وهذه المؤسسات تمنع تركيز السلطة في يد جهة واحدة، أو شخص واحد، ومبدأ الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية ما هو إلا جمع بين سلطتين هما سلطة الوزارة وسلطة النيابة البرلمانية، أي أننا نرى شخصاً واحداً يمسك بين يديه سلطة عضويته في الوزارة، وسلطة نيابته في البرلمان، والسؤال هو كيف يتولد الجمع؟ وما هو الموقف الذي اتخذته الأنظمة الدستورية في كل من فرنسا ومصر وسورية اتجاه الجمع؟

المبحث الأول: الوزارة والنيابة البرلمانية.

المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع.

المبحث الأول

الوزارة والنيابة البرلمانية

يتولّد الجمع إما عن طريق اختيار عضو البرلمان ليكون ضمن التشكيلة الوزارية، أو عندما يُقدم الوزير على ترشيح نفسه للانتخابات البرلمانية، لذلك سندرس الوزارة في كل من فرنسا، ومصر، وسورية، ومن ثم سندرس من يحق له الترشح لعضوية المجالس النيابية، لنرى إذا كان بإمكان الوزير ذلك.

المطلب الأول: الوزير عضو في الحكومة

تعمل السلطة التنفيذية المؤلفة من رئيس الدولة والوزارة(الحكومة) على إدارة دفة الحكم في البلاد في النظم البرلمانية، بعد أن انتهى عصر انفراد الملوك بالحكم، ولقد كان نشوء الوزارة في البداية، وقبل أن يكون لها كيان مستقل، لتقديم المعونة والمؤازرة للملك، وكان ذلك في القرن السابع عشر في إنكلترا، وكانت عبارة عن مجلس يطلق عليه اسم المجلس الدائم لكثرة انعقاده، وأهميته بالنسبة للمجالس الأخرى، وكان المجلس الوحيد الذي يحمل صبغة قانونية، حيث كانت له اختصاصات قضائية، ومن هذا المجلس تشكلت لجنة الدولة، أو الوزارة، وهذه اللجنة هي أصل الوزارة في النظام البرلماني، ورغم أن الوزارة نشأت في الأصل لمعاونة ومؤازرة الملك، ولتنفيذ آرائه وتوجهاته، إلا أن الوزارة استطاعت شيئاً فشيئاً أن تسحب السلطة من يد الملك، والسبب التاريخي الرئيسي لذلك هو خلو العرش واختيار أسرة هانوفر لحكم البلاد وهي أسرة ألمانية، فالملك جورج الأول الذي تولّى العرش عام 1714 وأبنة جورج الثاني لم يكونا يعرفان اللغة الإنكليزية، وبالتالي لم يحضرا اجتماعات الوزارة لعدم القدرة على متابعة المناقشة التي كانت تدار بالإنجليزية¹، وإذا كان هذا هو السبب المباشر لانتقال السلطة

¹حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، عمان الأردن، دار وائل الطبعة الأولى، عام 2001، ص101

الفعلية في إدارة شؤون البلاد من الملك إلى الوزارة، إلا أن هناك أسباب أخرى مهمة فالأسباب القانونية ساعدت في انتقال السلطة من يد الملك إلى الوزارة، وهي عدم مسؤولية الملك، والسلطة عادة تلازم المسؤولية، ولا ننسى تأثير الثورات المتتالية التي حدثت في إنكلترا.

وكما أن أسرة هانوفر كانت أحد الأسباب المهمة لانتقال السلطة من يد الملك إلى الوزارة، كذلك هي السبب في ظهور منصب رئيس الوزراء، أو الوزير الأول، لأنه في ظل وجود الملك ضعيف الشخصية، وغير القادر على إدارة اجتماعات الوزارة قام الوزير الأول بهذه المهمة.

ويوماً بعد يوم تزداد أهمية الوزارة في ميدان الحياة، وتتسع مهماتها وتزداد صلاحياتها، وإذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني هو الذي يعين رئيس الحكومة ويقوم هذا الأخير بدوره باختيار من سيتحمل معه المسؤولية، فمن يقوم بهذه المهمة في كل من فرنسا ومصر وسورية؟ وهل هناك أنواع للوزراء؟ وما هي اختصاصات الوزارة؟ في مسألة تشكيل الحكومة هناك عدة طرق لتشكيل الحكومة:

الطريقة الأولى هي قيام رئيس الدولة بتعيين رئيس الحكومة، ومن ثم يكون لرئيس الحكومة الحرية في اختيار زملائه من الوزراء، ويكون هذا الاختيار بموافقة رئيس الدولة. أما **الطريقة الثانية** فهي قيام السلطة التشريعية بانتخاب رئيس الحكومة. و**الطريقة الثالثة** قيام رئيس الدولة بتعيين رئيس الوزراء، والوزراء، ونوابهم. **الطريقة الرابعة** حالة الجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة، وكما هو معلوم فإن الحالة الرابعة لا وجود لها في النظام البرلماني الذي يتميز بثنائية السلطة التنفيذية مع الأولوية للحكومة التي تعد حجر الزاوية في هذا النظام¹. وفيما يأتي دراسة لطرق تعيين الوزارة في كل من فرنسا ومصر وسورية وفقاً للداستير النافذة في كلٍ منها ونبغي من وراء

1 د. حسن البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ص 101

هذه الدراسة معرفة ما إذا كان الجمع يمكن أن يتولّد عن طريق تشكيل الحكومة ومن ثم سننتقل لدراسة أنواع الوزراء وأخيراً اختصاصات الوزارة في الدول عينة المقارنة.

الفرع الأول: الوزارة في النظام الدستوري الفرنسي

نستطيع أن نستشف الأهمية التي أولاها الدستور الفرنسي للسلطة التنفيذية من القراءة الأولى لهذا الدستور، إذ نظم الدستور السلطة التنفيذية في البابين الثاني والثالث ومن ثم نظم البرلمان في الباب الرابع، والملاحظة هنا ليس فقط تقديم تنظيم السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، بل تقديم تنظيم رئاسة الدولة على الحكومة، وإن كان هذا التنظيم شكلي، إلا أنه فعلياً يمتلك الرئيس والحكومة مكانة مرموقة، وصلاحيات كثيرة في ظل دستور الجمهورية الخامسة، وهذا الدستور يعطي الأولوية لرئيس الدولة على الحكومة، وعلى الرغم من أن الأولوية هي للرئيس، إلا أن دور الحكومة لا يستهان به وهو ليس أقل أهمية من دور الرئيس، فقد أعطيت الحكومة صلاحيات دستورية هامة جداً، نعم هذا هو النظام المختلط حيث تكون السلطة موزعة بشكل دستوري بين رئيس الجمهورية المنتخب من قبل الشعب، ومجلس الوزراء الناتج بشكل غير مباشر عن الإرادة الشعبية، وسنبين هنا كيفية تشكيل الحكومة، وما هي أنواع الوزراء، وما هي أهم الاختصاصات الممنوحة للوزارة.

أولاً: تعيين الوزارة: يصدر مرسوم من رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول وباقي أعضاء الحكومة، إلا أن تعيين الوزير الأول يختلف عن تعيين باقي أعضاء الحكومة.

يُعين الوزير الأول بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية، وسلطة التعيين هذه التي يملكها الرئيس هي من السلطات الخاصة به والتي لا تحتاج إلى أي توقيع إضافي، حيث تنص الفقرة الأولى من المادة الثامنة من الدستور الفرنسي "يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه بناءً على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة" أي أن الرئيس يتمتع بحرية كبيرة في اختيار شخصية الوزير الأول، وهو مقيد بقيد واحد

هو أن يكون هذا الشخص معبراً عن الأغلبية البرلمانية في الجمعية الوطنية، أي أن الرئيس إذا لم يكن مجبراً على تعيين رئيس حزب الأغلبية في البرلمان كما في بريطانيا، إلا أنه لا يستطيع تعيين شخص لا ترضى عنه هذه الأغلبية، والحرية الكبيرة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في هذا الصدد تمنحه إمكانية اختيار شخص برلماني أو من خارج البرلمان بشرط أن يكون معبراً عن الأغلبية، والملاحظ أن رؤساء الجمهورية الخامسة لم يخرجوا عن هذا الالتزام رغم أن المادة (8) من الدستور لم تفرض ذلك، أي أن الرئيس عادةً ما يختار من داخل البرلمان (حزب الأغلبية البرلمانية)، أو من المنتمين لحزب الأغلبية عضواً، وهذا يُحسب لرؤساء الجمهورية الذين قيدوا سلطتهم التي منحهم إياها الدستور في سبيل إعلاء الديمقراطية وركيزتها الأولى المتمثلة بالأحزاب السياسية، وفي ذلك امتثال لروح ونية المشرع الدستوري¹،

إذاً يستطيع الرئيس اختيار الوزير الأول من داخل البرلمان أو من خارج البرلمان.

أما عن الوزراء فإن طريقة تعيينهم تكون مختلفة عن طريقة تعيين الوزير الأول فالوزراء يعينون من قبل رئيس الجمهورية ولكن بناءً على اقتراح من الوزير الأول، حيث تنص الفقرة الثانية من المادة الثامنة "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وينهي مهامهم بناءً على اقتراح من الوزير الأول" أي أن الوزير الأول يضع توقيعته الإضافي على مرسوم تعيين الوزراء إلى جانب توقيع رئيس الجمهورية، ونظرياً يستطيع الوزير الأول أن يشكل فريقه الوزاري كما يحلو له، ولكن عملياً يستطيع أن يتدخل الرئيس بصورة أو بأخرى في التشكيلة الوزارية، والسؤال هل يستطيع الوزير الأول أن يختار بعض أعضاء فريقه الوزاري من بين أعضاء البرلمان؟ الإجابة هي نعم يمكن للوزير الأول أن يختار الوزراء من البرلمانيين البارزين في الحزب، ولكن هل يحتفظ

1 وقد سبق أن اختار بعض رؤساء الجمهورية شخصيات لمنصب الوزير الأول لم يكن لها تاريخ سياسي سابق أو خبرة برلمانية للمزيد يرجى مراجعة د. سامح علي، النظام المختلط، المنصورة، مصر، دار الفكر والقانون، عام 2016، ص89،

البرلماني المُعين كوزير بالعضوية البرلمانية؟ أجابت المادة (23) من الدستور الفرنسي عن هذا السؤال " إن وظيفة عضو الحكومة لا تتفق مع وظيفة النائب في البرلمان".

ويمكن اختيار الوزراء من داخل البرلمان أو خارجه أو من الاثنين معاً، واستخلص الفقه من وراء نص حظر الجمع، ومن مؤشرات أخرى أهمها أن كل توزيع للاختصاص في الدستور هو لرئيس الجمهورية والوزير الأول ومجلس الوزراء كهيئة جماعية نتيجة مفادها الرغبة في تقليص الدور السياسي للوزراء، وأن تقتصر مهمتهم على تنفيذ السياسة العامة المقررة لهم سلفاً في مجلس الوزراء من قبل رئيس الدولة والوزير الأول¹.

ثانياً- أنواع الوزراء: الوزارات هي جهات إدارية كبيرة متنوعة ومتعددة، وأمر إنشائها هو أمر مرهون بمدى الحاجة إليها لتقوم بنشاطات الدولة المختلفة، ولا يوجد عدد محدد لأعضاء الحكومة، فهو مختلف من حكومة لأخرى وعدم تحديد عدد معين هو ضرورة، لأن الواقع يفرض إنشاء وزارات جديدة، أو دمجها، أو إلغائها، حسب الحاجة، ويوجد تباين واختلاف في أوضاع الوزراء، في البداية يوجد الوزير الأول الذي يملك سلطات دستورية بموجب الدستور، ولم يعدّ الوزير الأول يسمى بموجب دستور الجمهورية الخامسة برئيس مجلس الوزراء، لأن رئاسة مجلس الوزراء هي لرئيس الجمهورية وليست للوزير الأول، وإلى جانب الوزير الأول يوجد الوزراء وهم ثلاث فئات: وزراء دولة، ووزراء عاديين، ووزراء مفوضين، وإلى جانب الوزراء يوجد أمناء سر الدولة، أو سكرتيري الدولة.

1- وزراء الدولة: هم الوزراء الذين يوضعون في قمة التدرج الحكومي بعد الوزير الأول مباشرة، وفي ظل الجمهورية الخامسة وزير الدولة يوضع دائماً على رأس وزارة، وإعطاء هذا اللقب للوزير يندرج تحت الأسباب الآتية: إما تقديراً لشخص

1 د. سامح علي، النظام المختلط، مرجع سابق، ص 101

الوزير، وأحياناً للدلالة على الأهمية التي تعلقها الحكومة على قطاع معين، أو أن هذا الوصف يسمح أن يتم تكليف الوزير بمهام مغايرة لشؤون وزارته، وأخيراً يمكن إطلاق هذا الوصف على الشخص بناءً على مكانته المرموقة في الحزب، أو الأحزاب التي تتشكل منها الأغلبية البرلمانية في الجمعية الوطنية¹.

2- الوزراء المفوضون: لقد أشرنا سابقاً أن الوزير الأول يملك بموجب الدستور صلاحيات واسعة، لذلك فإن له أن يفوض من يرغب من الوزراء بالقيام ببعض الأعمال التي تدخل في اختصاصه، والمفوضون هم وزراء، وبالإضافة لصلاحياتهم فإنهم بموجب التفويض يملكون صلاحيات من اختصاص الوزير الأول، لذلك فهم في مكانة أعلى من بقية الوزراء، وبعض الوزراء قد يعاونهم وزير مفوض مثل وزير مفوض لدى وزير الخارجية مكلف بالشؤون الأوروبية.

3- الوزراء العاديون: هم الوزراء الذين يملكون حقائب وزارية، والذين يشغلون الحقائب الوزارية بموجب مرسوم تشكيل الوزارة.

4- أمناء سر الدولة (سكرتيري الدولة): يوجد نوعين لأمناء سر الدولة، فهم إما مستقلين، وإما مرتبطين بأحد الوزراء الذين يملكون حقيبة، ولا يشارك أمناء سر الدولة من حيث المبدأ في جلسات مجلس الوزراء، إلا إذا وجهت إليهم الدعوة وذلك عندما يكون جدول الأعمال فيه بعض من اختصاصاتهم.

ثالثاً- اختصاصات الوزارة:

تتألف الوزارة من الوزير الأول وعدد من الوزراء، ويقع على عاتق هذا المجلس مهمة رسم السياسة العامة للدولة، وأهمية الوزارة تبدو واضحة وجلية في الأنظمة البرلمانية والأنظمة المختلطة، أكثر من الأنظمة الرئاسية، كون الوزراء في النظام

1 د. ماهر جبر نضر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، القاهرة، دار النهضة العربية، عام 1995، ص 57

الرئاسي مجرد موظفين لدى الرئيس ينفذون سياسته، وتمتاز الوزارة في ظل دستور الجمهورية الخامسة بعدة خصائص منها أن الوزارة وحدة متضامنة ومسؤولة أمام البرلمان، وهذا هو الطابع البرلماني للحكومة، ولكن الوزارة ليست دائماً متجانسة كما في النظام البرلماني¹، ولا يتم اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان دائماً حيث يمكن اختيارهم من داخل البرلمان، أو من خارجه، أو من الاثنين معاً، لذلك ظهر ما يسمى بالوزير السياسي والوزير الفني²، وفيما يأتي الاختصاص الجماعي للوزارة وصلاحيات الوزراء.

1- الاختصاص الجماعي للوزارة :

أ- رسم السياسة العامة للدولة:

ينعقد مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية كل يوم أربعاء في مقر رئاسة الجمهورية في قصر الإليزيه، ورئاسة الرئيس لمجلس الوزراء، وإن بدت شكلية، إلا أن لها تأثيرها المهم في رسم السياسة العامة للدولة، وذلك لأن الرئيس يستطيع أن يحدد ويصدق جدول أعمال مجلس الوزراء، ويستطيع أن يؤخر، أو حتى يمنع عرض موضوع معين، وبرئاسته لجلسات مجلس الوزراء يكون دائماً على اطلاع على أعمال الحكومة³، وهذه التشكيلة الوحيدة القادرة دستورياً على اتخاذ القرارات، وتتخذ القرارات بصورة جماعية، وتملك الحكومة سلطة تحديد قيادة سياسة الأمة⁴، وتمارس الحكومة هذه السلطة بالتعاون مع السلطات الممنوحة للرئيس كونه حامي الدستور والضامن

1 ضمت الحكومة التي كلفها الرئيس نيكولا ساركوزي عام 2007 عدداً من الوزراء المنتمين إلى تيارات سياسية مختلفة، فوزير الخارجية من كبار شخصيات اليسار الاشتراكي، ووزيرة الداخلية من اليمين، ووزير الدفاع من الوسط، وهذا دفع بعض المحللين إلى التنبؤ بقصر عمر الوزارة لعدم تجانسها.

2 سامح علي، النظام المختلط، المنصورة مصر، دار الفكر والقانون 2016، ص 101

3 يمكن لمجلس الوزراء الانعقاد بصفة استثنائية برئاسة الوزير الأول بموجب تفويض خاص ومعين من قبل رئيس الجمهورية لدراسة جدول أعمال محدد للمزيد يرجى مراجعة د. سام دله مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق ص 95

4 المادة (20) من الدستور الفرنسي لعام 1958

لوحدة واستقلال التراب الوطني¹، وتقود الحكومة الأمة من خلال المناقشات والمداولات والقرارات المتخذة في مجلس الوزراء المنعقد برئاسة الرئيس، فهذا المجلس هو الذي يحدد سياسة الأمة ويتخذ في سبيل ذلك كل الإجراءات لوضع هذه السياسة موضع التنفيذ ومن هذه الإجراءات مشروعات القوانين التي يقرها المجلس ويحيلها إلى البرلمان وكذلك إصدار المراسيم اللازمة، وتجدر الإشارة هنا إلا أن الجماعية من خلال مجلس الوزراء هي السمة الطاغية في اتخاذ القرارات الحكومية المهمة، أي أن مجلس الوزراء المنعقد برئاسة الرئيس هو المحدد الأول للسياسة العامة للدولة² والسياسة العامة المقصودة في هذا المجال هي المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية كافة مثل سياسة التعليم والزراعة والصناعة وهناك من يرى أن الوضع الحقيقي للسياسة العامة للدولة هو رئيس الدولة، علماً أنه عند مقارنة المادة (20) بالمادة (5) من الدستور يتضح أن الحكومة طبقاً للمادة (20) من الدستور هي المكلفة بتحديد السياسة العامة للدولة وقيادتها، وأن الوزراء مجرد وسائل تنفيذية³، إلا أن الحقيقة تتوقف على ما إذا كان الرئيس ينتمي إلى الأغلبية الحزبية في الجمعية الوطنية فإذا كان كذلك ظهرت قوته وازداد نفوذه واستطاع أن يفرض سياسته، أما إذا كانت الأغلبية لا تنتمي إلى حزب رئيس الجمهورية عندها يحاول الرئيس تسيير أمور الدولة بأقل ما يمكن من المشكلات⁴.

ب - اختصاصات تنفيذية: من البديهي أن يكون للسلطة التنفيذية المكونة من رئيس الجمهورية، والوزارة سلطات واختصاصات تنفيذية، إلا أن الاختصاصات التنفيذية التي تملكها الوزارة ليست لتنفيذ القوانين التي يضعها البرلمان فقط، إنما السلطة التي تملكها

1 المادة (5) من الدستور الفرنسي لعام 1958

2 د. سام دلّه مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق، ص101

3 د. حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق ص157
4 إن مسألة التعايش- بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء عندما يكونان من تيارين حزبيين مختلفين- لم تكن أمراً مقبولاً في تقاليد الجمهورية الخامسة منذ تأسيسها عام 1958 وفعلياً إن نظام الحكم لا يمكن أن يسير بشكل فعال إلا إذا كان رئيس الجمهورية والأكثرية في الجمعية الوطنية من نفس التيار الحزبي للمزيد حول هذا الموضوع يمكن مراجعة حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق ص159

الوزارة هي لتنفيذ السياسة العامة التي وضعتها بالتشارك مع الرئيس، ولذلك كما يقول "موريس ديفرجيه" السلطة التنفيذية هي أكثر من منفذ للقرارات البرلمانية¹.

يعدّ الوزير الأول بمقتضى الدستور المكلف بتنفيذ القوانين، وليس رئيس الجمهورية²، ولذلك هو الذي يملك السلطة التنظيمية، وهذه السلطة تخوله اتخاذ قرارات أي مراسيم تتضمن قواعد عامة مجردة تطبق على فئة غير محددة من الأشخاص، وهذه السلطة التي يملكها الوزير الأول، إما من أجل تنفيذ القوانين، أو بشكل مستقل، أي أنه يملك سلطة إصدار اللوائح المستقلة، واللوائح التابعة وتعمل الوزارة على تنفيذ السياسة العامة عن طريق عدة وسائل:

1- المداولات والقرارات في مجلس الوزراء: ينص الدستور على مجموعة من القرارات التي يجب أن تُتخذ بشكل جماعي في مجلس الوزراء

2- مشروعات القوانين: يقر مجلس الوزراء العديد من مشروعات القوانين، ثم يحيلها إلى البرلمان.

3- المراسيم: يُتخذ في مجلس الوزراء العديد من المراسيم.

4- الإدارة والقوة المسلحة: تخضع الإدارة والقوة المسلحة لأوامر الحكومة، فالحكومة تأمر والإدارة والقوة المسلحة تنفذ، ولا يمكن لشيء أن يقف في وجه الحكومة في تنفيذ سياستها.

وفي الحقيقة هناك فرق كبير بين مواد ونصوص الدستور وبين التطبيق الواقعي لذلك، لأن الملاحظ أن الرئيس يملك كل السلطة التنفيذية فهو يملك الاختصاصات

1 موريس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 1992
2 المادة (21) من الدستور الفرنسي

الممنوحة له دستورياً، والاختصاصات الممنوحة للحكومة، لأن رئيس الوزراء والوزراء ينفذون سياسته¹.

ج- الاختصاصات التشريعية: تستطيع الوزارة الاشتراك فعلياً بسلطة التشريع، وذلك عن طريق إعداد مشروعات القوانين، وفي البرلمان تستطيع الوزارة تمرير القوانين التي تؤيد سياستها عن طريق الأغلبية البرلمانية، وتستطيع أيضاً عرقلة القوانين التي لا ترغب بها، وتمتاز الحكومة في فرنسا باختصاصات تشريعية واسعة جداً، وذلك لأن الدستور بموجب المادة (37) جعل من السلطة اللائحية الأصل في التشريع، إلى درجة أن فقهاء القانون الدستوري لم تعد لديهم الرغبة في إطلاق نعت السلطة التشريعية على البرلمان بمجلسيه، لأن التشريع لم يعد من مهام البرلمان فقط بموجب الدستور الفرنسي لعام 1958، إنما هو موزع بين الحكومة والبرلمان، أي أنه تم تحديد سلطة البرلمان في التشريع بمجالات محددة، ومعظم القوانين تكون إما بمبادرة، أو من إعداد الحكومة، وبالإضافة إلى كل ما تقدم تستطيع الحكومة أن تقوم بعملية التشريع بناءً على تفويض من البرلمان، كما أن تحديد جدول أعمال البرلمان هو مسألة في غاية الأهمية، فإذا كانت الحكومة تستطيع أن تحدد جدول أعمال البرلمان، فإنها بذلك تدير عمل البرلمان وفق الاتجاهات التي ترغب بها، فبإمكانها أن تضع في رأس جدول الأعمال المشروعات التي تريدها وتستطيع تأخير الأعمال والمشروعات التي لا ترغب بها إلى ما لا نهاية.

صحيح أن المناقشات البرلمانية الفرنسية تمتاز بشيء من الاستقلال لعدم وجود وزراء أعضاء في البرلمان، ولكن عدم سيادة البرلمان على جدول أعماله ووجود أغلبية برلمانية تدعم الوزارة أضعف من الدور الرقابي للبرلمان، وبناءً عليه سنتحدث عن الاختصاصات التشريعية للحكومة في فرنسا ضمن الترتيب الآتي:

1 د. حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق ص155

الحكومة هي المشرع ذو الاختصاص العام

حدد دستور 1958 مجالاً محدداً للبرلمان، أي أن البرلمان يستطيع أن يتدخل في فئة محددة من المواضيع، والمواضيع الأخرى تكون من اختصاص الحكومة تنظمه عن طريق المراسيم حيث نصت المادة (37) من الدستور على أن الشؤون التي لا تدخل في نطاق القانون هي ذات صفة تنظيمية، وجاء تقييد البرلمان بمجالات محددة في المادة (34) وهذه المجالات هي على سبيل الحصر، وهذه المجالات هي: الحقوق المدنية والضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين من أجل ممارسة الحريات العامة.

- الجنسية، والحالة المدنية، وأهلية الأشخاص، والأنظمة المتعلقة بالزواج والميراث والهبات
- تحديد الجرائم والجناح، والعفو العام، وإحداث محاكم جديدة ونظام القضاة
- النظام الانتخابي للمجالس النيابية والمجالس المحلية.

وهناك مجالات هي من اختصاص البرلمان إلا أن التفاصيل فيها من اختصاص السلطة التنفيذية، وهذه المجالات هي التنظيم العام للدفاع الوطني، وحرية إدارة الهيئات المحلية وصلاحياتها، ومواردها، والتعليم، ونظام الملكية والحقوق العينية والالتزامات المدنية والتجارية.

قانون العمل والقانون النقابي والضمان الاجتماعي.

وسلطة الحكومة في هذه الفئة من المجالات بوضع القانون موضع التنفيذ عن طريق اللوائح التنفيذية، وفي حال وضع البرلمان المبادئ الأساسية للقانون تختص الإدارة بوضع القواعد المكملة لهذه المبادئ، وإلى جانب هذه اللوائح التابعة التي تصدر إما تنفيذاً لقانون أو تكميلاً له يوجد اللوائح المستقلة والمشرع الفرنسي طور في علاقة القانون باللائحة بحيث جعل من اختصاص اللائحة كل ما لم يجعله الدستور من

اختصاص القانون والسلطة اللائحية هي لرئيس الجمهورية، أو مجلس الوزراء أو الوزير الأول¹.

اقتراح القوانين

تستطيع الحكومة تقديم مبادرة بقانون للبرلمان²، وحققها في ذلك حق أصيل بل بالتنافس مع أعضاء البرلمان، أي كما لأعضاء البرلمان حق تقديم اقتراحات للحكومة فإن للحكومة الحق ذاته، والاختلاف أنه إذا كانت المبادرة صادرة عن الحكومة أو الوزير الأول تسمى المبادرة عندئذ مشروع قانون، بينما إذا كانت المبادرة مقدمة من النواب أو الشيوخ فإنها تسمى اقتراح بقانون، وإذا كان الدستور قد ساوى بين المبادرة التشريعية الصادرة من الحكومة والمبادرة الصادرة من البرلمانين، إلا أنه وكما أشرنا سابقاً تستطيع الحكومة عرقلة المبادرات البرلمانية، لأن الحكومة هي سيدة جدول أعمال البرلمان، كما أنها قد تملك أغلبية برلمانية تمكنها من السيطرة على البرلمان.

التفويض التشريعي:

يستطيع البرلمان أن يفوض الحكومة بناءً على طلبها، وفي سبيل تنفيذ سياستها وبرنامجه سلطة التشريع في المجالات التي يعتبرها الدستور من اختصاص البرلمان³، وقانون التفويض يجب أن يكون لمدة محددة، وأن يشمل تحديداً المجالات التي تستطيع الحكومة التقرير فيها، وخلال مدة التفويض لا يستطيع البرلمان استخدام سلطته في التشريع في المواضيع التي فوض فيها الحكومة، وكل اقتراح يقدم من البرلمان فيما يتعلق في المواضيع التي تم تفويضها للحكومة تستطيع الحكومة الدفع بعدم القبول للتعارض مع الدستور، وكل ما يستطيع البرلمان فعله بعد إعطاء الحكومة التفويض

1 للمزيد حول السلطة اللائحية المستقلة للحكومة يرجى مراجعة د. سامح علي، النظام المختلط، مرجع سابق، من ص 446 إلى ص 452

2 المادة 39 من الدستور الفرنسي لعام 1958

3 هذه المجالات محددة في المادة 34 من الدستور

التشريعي هو التقدم باقتراح قانون من أجل إنهاء التفويض المعطى للحكومة وتضييق المجالات المسموح للحكومة التفويض فيها¹.

2- صلاحيات الوزراء:

ذكرنا سابقاً أن تقليص الدور السياسي للوزراء هو من خصائص الحكومة الفرنسية في ظل دستور 1958، فالمشرع أراد أن يكون الدور الأساسي للوزير إداري أكثر منه سياسي لذلك رفض أن يجمع الوزير بين عضويته في البرلمان والوزارة، ولم يتم ذكر الوزراء في الفصل الثالث المخصص للحكومة إلا في مادة وحيدة هي المادة (23) هذه المادة التي أُريد منها إبعاد الوزراء عن التجاذبات السياسية، وسلطة الوزراء تسلسلياً في المرتبة الرابعة بعد رئيس الجمهورية والوزير الأول والحكومة.

وإذا كان الدستور لم يأتِ على ذكر الاختصاصات الأساسية للوزراء، إلا أنه يمكن استشفاف هذه الاختصاصات من الدستور وبعض القوانين:

- تنفيذ السياسة العامة للدولة المقررة في مجلس الوزراء من قبل رئيس الدولة والوزير الأول.
- إدارة شؤون وزاراتهم فالوزير هو رأس الهرم الإداري في وزارته.
- ممارسة التوقيع الإضافي على القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية، والوزير الأول في الأمور الداخلة في اختصاصاتهم ويعدّ مسؤولاً عن ذلك أمام البرلمان.
- يعدّ الوزير أمر الصرف للنفقات المتعلقة بوزارته والمرافق التابعة لها.
- للوزير حق التكلم أمام البرلمان وحق التدخل عند النقاش حول قضايا وزارته².

1. سام دلّه، مبادئ القانون الدستوري والنظم السياسية، مرجع سابق ص102

2. سامح علي، النظام السياسي المختلط، مرجع سابق، ص142

الفرع الثاني: الوزارة في النظام الدستوري المصري:

تتألف الحكومة من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء ونوابهم، ويتولّى رئيس مجلس الوزراء رئاسة الحكومة والإشراف على أعمالها وتوجيهها في أداء اختصاصاتها هذا ما أفادت به المادة (163) من الدستور المصري لعام 2014، وتحتل الوزارة مكانة مهمة في النظام الدستوري المصري لعام 2014 لأن الدستور الجديد قد قلص من صلاحيات رئيس الدولة لحساب الحكومة وفي ما يأتي بيان لكيفية تشكيل الحكومة وأنواع الوزراء واختصاصات الوزارة.

أولاً- تعيين الحكومة: كان يتم تشكيل الوزارة بموجب المادة (141) الدستور المصري لعام 1971 بعد تعديلها في أيار 2007 على الشكل الآتي يعين رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء، أما نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء ونوابهم يكون تعيينهم من رئيس الجمهورية بعد أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء، إذاً بعد التعديل الذي أجري على المادة (141) ينفرد الرئيس بتعيين رئيس مجلس الوزراء فقط، أما باقي أعضاء الحكومة من نواب لرئيس مجلس الوزراء، والوزراء ونوابهم، فإنه لا ينفرد بتعيينهم، وإنما هو بحاجة إلى أخذ رأي رئيس مجلس الوزراء، وبعد ذلك جاء دستور 2012 وأصبح تشكيل الحكومة وفق هذا الدستور على الشكل الآتي: يختار رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، ويعهد إليه بتشكيل الحكومة، وفي حال لم تحصل الحكومة على ثقة مجلس النواب عندها تنتقل للمرحلة الثانية.

يكلف الرئيس رئيساً آخر لمجلس الوزراء بشرط أن يكون من حزب الأكثرية هذه المرة، ويكلفه بتشكيل الحكومة، وفي حال لم تحصل الحكومة على ثقة مجلس النواب تنتقل للمرحلة الثالثة.

يختار مجلس النواب بنفسه رئيس الوزراء، ويكلفه الرئيس بتشكيل الحكومة، وفي حال لم تحصل الحكومة على ثقة مجلس النواب عندها يتم حل مجلس النواب وتتم الدعوة لانتخابات مجلس جديد.

وبعد ذلك جاء دستور 2014 وأصبح تشكيل الوزارة بالشكل الآتي: حيث نصت المادة (146) "يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً عُدد المجلس منحلًا وتتم الدعوة لانتخابات مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل، وفي جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع مُدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوماً، وفي حال تم حل مجلس النواب يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيلة حكومته وبرنامجها على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له، وفي حال اختيار الحكومة من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب يكون لرئيس الجمهورية بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء اختيار وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل"، ويمكن التعقيب على هذه المادة بالقول إن هذه المادة حملت الكثير من التفاصيل وهي في منزلة تعديل للمادة (139) من دستور 2012، والجدير بالذكر أن المادة (164) من الدستور المصري لعام 2014 سمحت في أن يتم اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان، ولكن بشرط عدم الجمع، أي أنه إذا تم تعيين أحد أعضاء مجلس النواب في الحكومة فإن مكانه يعد خالياً من تاريخ هذا التعيين، جاء في المادة 164: "... ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب وإذا عُين أحد أعضاء المجلس في الحكومة، يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين"

ثانياً- أنواع الوزراء:

1- **الوزير بحقيبة وزارية:** هو الوزير الذي يجمع أو يحمل صفتين، فهو رجل سياسة ورجل إدارة، رجل سياسة كونه عضو في مجلس الوزراء، ورجل إدارة كونه يرأس الجهاز الإداري لإحدى الوزارات.

2- **الوزير بلا وزارة:** هو رجل السياسة الذي يعد عضو في مجلس الوزراء، ويحضر اجتماعاتها ويؤخذ صوته في قرارات مجلس الوزراء، وله الحق في الاشتراك بمناقشة السياسة العامة للدولة، ويستطيع أن يتكلم باسم السلطة التنفيذية في البرلمان، إلا أنه لا يدير وزارة من الوزارات وهو مسؤول مسؤولية تضامنية كباقي الوزراء، وقد جرى العمل في مصر على تسمية " وزراء الدولة " على الوزراء الذين لا يملكون وزارة يديرونها.

3- **وكيل الوزارة:** تنص المادة (168) من الدستور المصري لعام 2014 على تضمين كل وزارة وكيل بما يحقق الاستقرار المؤسسي، ورفع مستوى الكفاءة في تنفيذ السياسة العامة ويُعرف وكيل الوزارة بأنه رجل إدارة، وليس رجل سياسة، وهو لا يعدّ من أعضاء الحكومة، وكما ذكرنا قبل قليل بأن الوزير هو رجل سياسة ورجل إدارة، والواقع العملي يفرض على الوزير الانشغال بالأعباء السياسية، والابتعاد عن التفاصيل الإدارية، لذلك غالباً ما يلجأ الوزراء إلى تفويض جزء كبير من أعمالهم إلى وكيل الوزارة، وهذا الأخير هو رجل إدارة له درجة عالية من الكفاءة الفنية والإدارية، ويعمل وكيل الوزارة وفق توجيهات الوزير، فهو يد الوزير فيما يتعلق بالجانب الإداري.

4- **الوزير المُفوض:** نصت المادة (148) من الدستور المصري لعام 2014 " لرئيس الجمهورية أن يفوض بعض اختصاصاته لرئيس مجلس الوزراء، أو لنوابه، أو للوزراء، أو للمحافظين، ولا يجوز لأحد منهم أن يُفوض غيره، وذلك على النحو

الذي يبينه الدستور) والوزير المفوض هو وزير عادي أي بوزارة، أو وزير بلا وزارة وقام الرئيس بتفويضه نيابة عنه في إنجاز أمر من أمور الدولة، ويخضع الوزير المفوض إلى جميع قواعد التفويض من حيث كون التفويض صريحاً وجزئياً، وفي حدود ما تم رسمه من قبل الرئيس المفوض، كما لا يجوز للوزير المفوض أن يفوض غيره هذا ما أشارت إليه المادة (148) وهذه قاعدة أساسية من قواعد وأسس التفويض¹.

ثالثاً- اختصاصات الوزارة:

تنص المادة (167) من الدستور المصري لعام 2014 على أن تمارس الحكومة بوجه خاص الاختصاصات الآتية:

1. الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها.
2. المحافظة على أمن الوطن وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة.
3. توجيه أعمال الوزارات والجهات والهيئات العامة التابعة لها والتنسيق بينها ومتابعتها.
4. إعداد مشروعات القوانين والقرارات.
5. إصدار القرارات الإدارية وفقاً للقانون ومتابعة تنفيذها.
6. إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.
7. إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.
8. عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.
9. تنفيذ القوانين.

¹ يوجد فرق بين الوزير المفوض وبين وزير التفويض وذلك لأن وزير التفويض هو نظام خاص بالشريعة الإسلامية والتفويض يكون من الخليفة في معظم أمور الدولة وذلك على عكس الوزير المفوض الذي يكون تفويضه محدداً

أهم الملاحظات التي يمكن قولها إزاء هذه المادة وهي أن اختصاصات الحكومة المصرية جاءت في الدستور على سبيل الحصر، والملاحظ أن نصوص الدستور المصري لعام 1971 كانت توحى أن لا سلطات فعلية تستطيع الحكومة ممارستها دون الرئيس هذا ما استنتجه الدكتور جابر جاد نصار¹، واستند في استنتاجه هذا إلى الاعتبارات التالية - المادة 137 من الدستور القديم التي كانت تنص على أن الرئيس يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور، وبذلك يكون الدستور قد حصر ممارسة صلاحيات السلطة التنفيذية بالرئيس.

تعدّ الحكومة هيئة تنفيذية تابعة لرئيس الجمهورية لا تملك استقلالاً تجاهه، فهو الذي يعينها وهو الذي يقيلها، وهي تباشر جزءاً من اختصاصات الرئيس المتنوعة.

وقد جاءت المادة (156) من الدستور القديم لتحدد اختصاصات الحكومة بوجه خاص، أما الدستور الجديد لعام 2014 فإن نصوصه لا تعطينا النتيجة التي خرج بها الدكتور نصار، صحيح أن المادة (167) قد حصرت أوجه النشاط الحكومي باختصاصات على سبيل الحصر، إلا أن الدستور أعطى للرئيس في المادة (139) رئاسة السلطة التنفيذية فقط، وبذلك يكون المشرّع ابتعد عن استخدام تعبير ولاية السلطة التنفيذية للرئيس، وكان واضحاً فيما يتعلق برسم السياسة العامة للدولة، فهو أناطها لرئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء، وذلك في المادة 150 منه، ثم عاد وأكد على ذلك في المادة (167)، وفي الحقيقة إن رسم السياسة العامة للدولة يستلزم إحصائيات ودراسات وتقارير وهذا يفيد أن الحكومة هي من ترسم السياسة العامة للدولة أكثر من رئيس الدولة، وكذلك لم يعد بإمكان الرئيس تعيين الحكومة وحده إذ عليه أن يعين رئيس مجلس الوزراء، ويقوم رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة ومن ثم على هذه الحكومة أن تحصل على ثقة مجلس النواب، والملاحظ أنه في ظل دستور 1971 كان يتم تقديم برنامج الوزارة بعد تأليفها عند انعقاد الدور العادي لمجلس

1. د. جابر جاد نصار، الوجيز في القانون الدستوري، طبعة 2007 ص420

الشعب، إلا أن البرنامج كان مجرد تصوّر لما يمكن أن تقوم به الحكومة، وهو مستقى من آمال الناس وآلامهم، وسرعان ما تنسى الحكومة هذا البرنامج، أما بالنسبة للمادة (146) فلا بد من الحصول على موافقة المجلس النواب على أشخاص الحكومة وبرنامجها¹، وكذلك إقالة الحكومة لم تعد من صلاحيات الرئيس المنفردة، إذ إنها تحتاج بموجب المادة (146) من الدستور إلى موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، وكذلك إجراء التعديلات الوزارية فإنه يتم بعد التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين.

وبالنسبة للاختصاصات التشريعية: نعلم جيداً أن التشريع هو حق أصيل للسلطة التشريعية، إلا أن معظم الدساتير تعطي السلطة التنفيذية الحق في الاشتراك بالعملية التشريعية، وذلك لأسباب وجيهة منها أن السلطة التنفيذية هي السلطة الأكثر اتصالاً ومعرفة بحاجات الشعب، كما أنها المسؤولة عن إشباع هذه الحاجات، ومن الاختصاصات التشريعية التي تقوم بها الحكومة إعداد مشروعات القوانين، وإصدار اللوائح الإدارية، صحيح أن المادة (102) من الدستور الجديد أعطت مجلس النواب سلطة التشريع، وهذا يوحي أن مجلس النواب هو الجهة الوحيدة التي تتصدى للعملية التشريعية، إلا أن الدستور عاد في المادة (122) وأعطى حق اقتراح القوانين لكل من رئيس الجمهورية ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب، وكذلك المادة (167) أعطت للحكومة الحق في إعداد مشروعات القوانين والقرارات ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة إلى اللجان النوعية المختصة في مجلس النواب لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي الخبرة في الموضوع، أما عن اللوائح الإدارية التي يملك مجلس الوزراء إصدارها فهي متنوعة، واللوائح الإدارية، أو كما يطلق عليها التشريعات الفرعية أو الثانوية، تأتي بعد القوانين في المرتبة من حيث التدرج الهرمي للقواعد القانونية.

1 سامح علي، النظام المختلط، مرجع سابق، ص 214

أما بالنسبة للاختصاصات التنفيذية: تختص الحكومة وهي الجهاز التنفيذي الأول في الدولة، بتنفيذ السياسة العامة التي وضعتها بالاشتراك مع الرئيس، وتختص بتنفيذ القوانين التي أقرها مجلس النواب، ولكي تستطيع الحكومة تنفيذ القوانين فإن الدستور أعطاهم إمكانية إصدار لوائح إدارية، وهذه اللوائح تعد من مستلزمات الوظيفة التنفيذية وقد سبق بيان هذه اللوائح.

صلاحيات الوزراء:

الوزير هو الرئيس الإداري الأعلى لوزارته، لذلك يتمتع بجملة من الصلاحيات هي:

- تمثيل الوزارة في الشؤون الخاصة بوزارته
- ممارسة السلطة الإدارية على العاملين في وزارته كسلطة تعيين ونقل وتأديب العاملين في وزارته في الحدود التي رسمها القانون.
- إعداد مشروع الميزانية الخاصة بوزارته في نطاق الميزانية العامة للدولة.
- إصدار اللوائح التنفيذية الخاصة بوزارته.

أما الدور السياسي للوزير فإنه يتجلى في المشاركة في رسم السياسة العامة للدولة خصوصاً في ما يتعلق بوزارته .

الفرع الثالث: الوزارة في النظام الدستوري السوري:

يتألف مجلس الوزراء من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، وفيما يلي سنتحدث عن طريقة تشكيل الحكومة، وعن أنواع الوزراء، واختصاصات الوزارة:

أولاً- **تعيين الحكومة:** تنص المادة (97) من الدستور السوري الجديد لعام 2012 "يتولى رئيس الجمهورية تسمية رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، وتسمية الوزراء، ونوابهم وقبول استقالتهم، وإعفائهم من مناصبهم"

أعضاء مجلس الوزراء هم كما ذكرنا قبل قليل رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء، أما نواب الوزراء، فهم ليسوا أعضاء في المجلس، وللرئيس مطلق الحرية في تعيين كل هؤلاء، فهو ليس بحاجة دستورياً لرأي رئيس مجلس الوزراء في تعيين الوزراء، إلا أن ذلك يتم عملياً بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء، والرئيس غير مقيد أيضاً بأن يختار رئيس الوزراء من الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، ويعدّ انفراد الرئيس في تعيين أعضاء المجلس ونواب الوزراء، والانفراد بإقالتهم، تغليباً للمظاهر الرئاسية¹ على المظاهر البرلمانية، لاسيما أن الوزراء مسؤولون أمامه وأمام مجلس الشعب، وليس هناك ما يمنع الرئيس من تعيين أحد أعضاء البرلمان كعضو في التشكيلة الوزارية، ولرئيس الجمهورية بعد صدور مرسوم تأليف الوزارة تبديل الحقائق الوزارية بين أعضاء الوزارة أو تغيير تسمية وزير من الوزراء فسلطة رئيس الجمهورية في هذا المجال سلطة مطلقة، في حين رأينا أن تشكيل الحكومة المصرية بموجب دستور 2014 يكون بأن يكلف رئيس الجمهورية رئيس مجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعلى هذه الحكومة واجب نيل الثقة من مجلس النواب كما أن إعفاء الحكومة من عملها يحتاج لموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب كما أن إجراء أي تعديل وزاري يكون بعد التشاور مع رئيس مجلس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس.

ثانياً- أنواع الوزراء : يوجد نوعين من الوزراء وزراء بحقائب وزارية ووزراء دولة:

1- وزراء بحقائب وزارية: يترأس الوزراء الذين يملكون حقائب وزارية جهاز إداري يقومون بإدارته وفق السياسة العامة للدولة.

1 غسان سليم عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والمسؤولية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق ص723

2- وزراء الدولة: لا يملك وزراء الدولة حقائب وزارية، وتأتي تسميتهم على شكلين، إما وزير دولة لوزير له حقيبة وزارية، أو وزير دولة فقط، ويكون في هذه الحالة تحت تصرف رئيس مجلس الوزراء¹،

وتتضم الوزارة عدداً من النواب وهناك نواب لرئيس مجلس الوزراء ونواب للوزراء ويسري على هؤلاء ما يسري على الوزراء من حيث تعيينهم وقبول استقالتهم، وكذلك إعفائهم من مناصبهم، حيث يكون كل ذلك لرئيس الجمهورية.

ثالثاً- اختصاصات الوزارة: نصت المادة (118) من الدستور السوري لعام 2012 على أن "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" وبناءً على هذا النص الدستوري يعدّ مجلس الوزراء الجهة الأعلى في الدولة التي تساعد رئيس الدولة في القيام بمهام السلطة التنفيذية، ويقع على عاتق مجلس الوزراء العديد من المهمات والاختصاصات، من أهمها الاشتراك برسم السياسة العامة للدولة، وتنفيذها حيث تنص المادة (98) من الدستور السوري لعام 2012 "يضع رئيس الجمهورية في اجتماع مع مجلس الوزراء برئاسته السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها" وأكدت على ذلك نص المادة (9) من المرسوم التشريعي رقم 20 تاريخ 16-5-2017 الخاص بصلاحيات مجلس الوزراء، وبذلك يكون دستور 2012 قد أزال التناقض الحاصل بين المادة (94) والمادة (127) من الدستور القديم، حيث كانت المادة (94) تعطي الحق للرئيس منفرداً بوضع السياسة العامة للدولة، بينما كانت المادة (127) المادة التي تحدد اختصاصات مجلس الوزراء تعطي الحق برسم السياسة العامة للدولة لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء. وهكذا أزلت المادة (98) هذا التناقض بإعطاء حق رسم السياسة العامة للدولة لرئيس الجمهورية ومجلس الوزراء

1 المقصود بوزير الدولة عندنا الوزير بلا وزارة في البلاد الأخرى، نصرت منلا حيدر، طبيعة نظام الحكم السوري في ضوء قواعد النظامين البرلماني والرئاسي، مقالة منشورة في مجلة المحامون الصادرة عن نقابة المحامين في الجمهورية العربية السورية، دمشق، العدد الأول، 1978 ص53-54

وذلك باجتماع لرئيس الجمهورية مع مجلس الوزراء برئاسته، ويستطيع الرئيس متى شاء دعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته¹.

أما عن الاختصاصات التشريعية: التي يملكها مجلس الوزراء فهي تتمثل في إعداد مشروعات القوانين، فهو المخوّل بإعدادها كونه الأقرب للمواطنين، والأكثر احتكاكاً بالواقع، وهو على دراية بالمشكلات التي يعاني منها المواطنون، وبالنصوص القانونية اللازمة لمعالجة المشكلات القائمة، وبعد قيام المجلس بإعداد مشروعات القوانين فإنه لا يملك إحالتها إلى مجلس الشعب، لأن هذا الحق من اختصاص رئيس الجمهورية الذي له مطلق الحرية في إحالة هذه المشروعات لمجلس الشعب، لإقرارها، أو عدم إحالتها، وذلك لأن حق المبادرة التشريعية لا يدخل في صلاحيات مجلس الوزراء وإنما هو من حق رئيس الجمهورية² وتسمى المبادرة التشريعية هذه مشروع قانون، وتعد الاختصاصات التشريعية الممنوحة بموجب الدستور لمجلس الوزراء، ضئيلة بالمقارنة بالاختصاصات التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية، إذ يتمتع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى إحالة مشروعات القوانين-التي وافق عليها- المقدمة من مجلس الوزراء إلى مجلس الشعب، فإنه يتمتع بسلطة التشريع في حالات معينة³، وتملك الوزارة إلى جانب إعداد مشروعات القوانين وإحالتها إلى رئيس الجمهورية فإنها تملك إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، ما لم يُحدد القانون جهة أخرى مختصة بإصدارها.

1 يُعدّ حق الرئيس في دعوة مجلس الوزراء للانعقاد برئاسته حلاً وسطاً بين النظام البرلماني التقليدي الذي لا يسمح لرئيس الجمهورية إطلاقاً ترأس جلسات مجلس الوزراء والنظام البرلماني المتطور أو التعبير الأصح النظام المختلط كالنظام الفرنسي الذي يعطي الحق لرئيس الجمهورية سلطة ترؤس جلسات مجلس الوزراء، انظر غسان سليم عرنوس، مبدأ التلازم بين السلطة والحرية في النظم السياسية المعاصرة بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص788

2 غسان سليم عرنوس، مرجع سابق، ص788

3 يتولى رئيس الجمهورية سلطة التشريع خارج دورات انعقاد مجلس الشعب أو أثناء انعقادها إذا استدعت الضرورة القصوى ذلك أو خلال الفترة التي يكون فيها المجلس منحلّاً، تُعرض هذه التشريعات على المجلس خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد أول جلسة له وللمجلس الحق في إلغاء هذه التشريعات أو تعديلها القانوني وذلك بأكثرية ثلثي أعضائه المسجلين لحضور الجلسة على أن لا تقل عن أكثرية أعضائه المطلقة دون أن يكون لهذا التعديل أو الإلغاء أثر رجعي، وإذا لم يلغها المجلس أو يعدلها عُدت مقرة حكماً، ويرجع السبب في إلغاء التشريع في الفترة الفاصلة بين ولايتي مجلسين بسبب إيراد نص المادة 62 " 1- تجرى الانتخابات خلال الأيام الستين التي تسبق تاريخ انتهاء ولاية مجلس الشعب 2- ويستمر المجلس في الانعقاد حكماً إذا لم يُنتخب غيره ويبقى قائماً"

السلطة التشريعية في دستور سورية لعام 2014 ليست من اختصاص هيئة واحدة، بل هي سلطة مركبة يشترك فيها كل من مجلس الشعب، ورئيس الجمهورية¹، كما أن الحكومة تشارك فعلياً بأعمال السلطة التشريعية من خلال وجود وزراء أعضاء في البرلمان، لأن الوزراء الذين يحملون شرف عضوية البرلمان يشاركون بالعملية التشريعية من خلال المناقشات البرلمانية، ومن خلال التصويت أيضاً وهذا يعدّ تدخلاً فعلياً من جانب الوزارة بالعمل التشريعي، لأن مجلس الوزراء سيضمن تمرير المشروعات التي يريدها في حال كان هناك أغلبية برلمانية تؤيده وبفضل وجود وزراء أعضاء بالبرلمان.

أما بالنسبة للاختصاصات التنفيذية لمجلس الوزراء فإن المجلس يعدّ الهيئة التنفيذية والإدارية العليا في الدولة، وعليه يقع مهمة تنفيذ السياسة العامة للدولة في المجالات المختلفة استناداً إلى أحكام الدستور، والقوانين، والمراسيم، وقرارات رئيس الجمهورية ومتابعة تنفيذ القوانين، والأنظمة وإصدار القرارات الإدارية وفقاً لها، ويعدّ مجلس الوزراء السلطة المركزية الأولى في الدولة على فرض أن للرئيس سلطة مركزية²، وتعمل الوزارة على وضع الخطط اللازمة لتنمية الكوادر الفنية في أجهزة الدولة، وتأهيل القوى البشرية وفق لاحتياجات البلاد، وتنظيم الأجهزة الإدارية للدولة وتسهيل طريقة عملها واتخاذ التدابير اللازمة لضمان سيادة القانون، وحماية الحقوق والحريات العامة، وحماية الممتلكات العامة والخاصة، والحفاظ على النظام العام بمدلولاته المختلفة (الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة والآداب العامة).

أما عن الاختصاصات المالية: فإن الوزارة تختص بإعداد خطط التنمية، وتطوير الإنتاج، واستثمار الثروات القومية، وإعداد كل ما يلزم لتطوير الاقتصاد والنهوض به، وزيادة الدخل القومي، ويساعد في ذلك هيئة تخطيط الدولة التي تقوم بمهمة إعداد الخطط الطويلة والمتوسطة الأجل والسنوية، وتختص الوزارة بإعداد مشروع الموازنة

1 د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص273

2 غسان سليم عرنوس، مرجع سابق، ص785

العامة للدولة، وعقد القروض ومنحها وفق أحكام الدستور، وفي حدود السياسة العامة للدولة، ومشروع الموازنة العامة للدولة لا يقدم إلا من قبل السلطة التنفيذية، لأنه مشروع يتميز عن باقي مشروعات القوانين في الدولة، فهو قانون يقرّ لمدة مؤقتة وهي السنة وموضوعه يعدّ من أهم الموضوعات على الإطلاق، فهو يتعلق بإيرادات الدولة ونفقاتها، وتُشرف الوزارة على تنظيم وإدارة نظم النقد والائتمان والتأمين والمحافظة على أموال الدولة.

صلاحيات الوزراء

1- يتولى الوزراء تنفيذ المهمات والاختصاصات المكلفين بها، ويُعد كل عضو في المجلس مسؤولاً مسؤولاً فردية عن الأعمال التي تدخل في مجال اختصاصه، كما يعد جميع أعضاء المجلس مسؤولين عن أعمال الوزارة مسؤولية جماعية، وعليهم تنفيذ السياسة العامة للدولة في إطار القوانين التي تحدد مجال اختصاصهم.

2- يحق للوزير أن يعرض على مجلس الوزراء أو على اللجنة المختصة أي قضية عاجلة لم ترد في جدول الأعمال، إذا وافق رئيس اللجنة على عرضها.

3- يحق للوزير عرض أي مسألة ملّحة ضمن اختصاصه على رئيس مجلس الوزراء، وطلب الرأي والمشورة والتوجيه اللازم، وذلك من خلال مذكرة مكتوبة تتضمن شرحاً مفصلاً للموضوع ووجهة نظره.

4- ينسق الوزراء فيما بينهم المسائل التي تستدعي النقاش ويسعون إلى حلّها وعليهم أن يقدّموا إلى رئيس المجلس رأي كل منهم بمذكرة تفصيلية.¹

1 حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص 360

وبعد الانتهاء من دراسة الوزارة في كل من فرنسا ومصر وسورية نستطيع الخروج بالملاحظات الآتية:

- يتبين لنا من دراستنا لطرق تشكيل الوزارة أن الرئيس في فرنسا لا يستطيع الانفراد بتشكيل الوزارة التي يتولى رئاستها فهو يعين الوزير الأول، أما أعضاء الحكومة فهو يعينهم بناءً على اقتراح من الوزير الأول، ودستورياً أيضاً لا ينفرد الرئيس بتشكيل الوزارة، إنما يكلف رئيس مجلس الوزراء بتشكيلها، في حين ينفرد الرئيس دستورياً في سورية بتشكيل الوزارة، إنما عملياً يتم اختيار الوزراء بالتشاور مع رئيس الوزراء، واتضح لنا من خلال الدراسة أنه لا يوجد ما يمنع في كل من فرنسا ومصر وسورية من أن يتم اختيار الوزراء من بين أعضاء البرلمان، وهذه إحدى الطرق التي يتشكل بها الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية.
- تعرفنا من خلال الدراسة أنه يوجد أنواع للوزراء، حيث يوجد الوزير بحقيبة وزارية وهذا هو الوزير العادي، والذي يتبادر إلى الذهن عند سماع كلمة وزير، وهو الشخص الذي يحمل السمتين عادةً السمة السياسية كونه عضو في مجلس الوزراء والسمة الإدارية كونه يدير جهاز إداري، أما عن بقية أنواع الوزراء فعبارة وزير دولة تختلف في كل من فرنسا ومصر وسورية، فهي عبارة عن لقب في فرنسا يمكن منحه لبعض الوزراء الذين قد يملكون حقائب وزارية، أما في سورية فوزير الدولة لا يملك حقيبة وزارية، وهو يمكن أن يكون وزير دولة فقط، وعندها يكون تحت تصرف رئيس مجلس الوزراء، أو أن يكون وزير دولة لدى وزير بحقيبة وزارية، أما في مصر فإننا نجد أن كل وزارة تملك وكيل، ووكيل الوزارة هذا رجل إدارة فقط، وليس رجل سياسة، وهو يعدّ كما ذكرنا سابقاً يد الوزير في الجانب الإداري. وبالنسبة لصعوبة الجمع بين المنصب الوزاري والمنصب البرلماني، فإنها تكون أكثر وضوحاً بالنسبة للوزير الذي يملك حقيبة وزارية، فهو الوزير الأكثر مهاماً وانشغالا من الوزير بلا حقيبة وزارية.

- إن وضع السياسة العامة دستورياً هي مهمة مشتركة بين الرئيس ومجلس الوزراء في كل من فرنسا ومصر وسورية، أما في الأنظمة الرئاسية فإن مهمة وضع السياسة العامة تعود لرئيس الدولة فقط¹، والوزراء هم مجرد منفذون لهذه السياسة، أما في الأنظمة البرلمانية فإن رسم الخطوط العريضة للسياسة العامة الداخلية والخارجية فهي لمجلس الوزراء فقط، فهو المسؤول عن رسم هذه السياسة، وعن تنفيذها وهو المهيم على السياسة المالية²، وفي الحقيقة إن وضع السياسة العامة بالتشاور هو الأقرب للصواب، لأنه الأقرب إلى الديمقراطية والشورى، والأنجح عملياً لأن وضع السياسة العامة أمر في غاية الأهمية، ويتطلب معرفة ودراية وتخصص، فهو يستلزم إحصائيات وتقارير ودراسات مما لا يتصور قيام ذلك بدون مجلس الوزراء.
- لقد بينت الدراسة حجم الأعمال الوزارية، فالوزارة أمانة ومسؤولية ويتحمل الوزراء الكثير من الأعباء، وأمام هذه الأعمال والواجبات نرى أنه من غير الصواب تحميل الوزير الهموم البرلمانية، فكما على الوزير واجب الاشتراك في وضع السياسة العامة فإن عليه واجب تنفيذها وتنفيذ القوانين، ودور الوزارات في التشريع دور لا يُستهان به وهو يزداد أهمية يوماً بعد يوم، ونلاحظ أنه لا يسمح للوزراء أن يكونوا أعضاء في المجالس التمثيلية والتشريعية في الأنظمة الرئاسية مع أن حجم الدور الذي يلعبه الوزير في الأنظمة الرئاسية ضئيل بالمقارنة مع الدور الذي يلعبه الوزير في الأنظمة البرلمانية والمختلطة. وهكذا نكون قد أنهينا دراسة الوزير وهو عضو في الحكومة لننتقل إلى دراسة الوزير وهو عضو في البرلمان.

1 تكون السلطة التنفيذية فردية في النظام الرئاسي، وتكون مزدوجة في النظام البرلماني والمختلط وتكون جماعية في حكومة الجمعية وفي ادعاء الدول الشيوعية الذي يكذبه الواقع، لذلك فإن الاشتراك والتشاور في وضع السياسة العامة في الأنظمة المختلطة يجعل هذه الأنظمة أقرب للديمقراطية من الأنظمة الرئاسية، للمزيد يرجى مراجعة د. ماجد راغب الحلو، النظم السياسية، الاسكندرية، دار الجامعة الجديدة عام 2007، ص220

2 د. حافظ علوان الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، مرجع سابق ص105

المطلب الثاني: الوزير نائب في البرلمان

البرلمانات هي حجر الزاوية في النظم الديمقراطية، والسيادة هي للشعب والديمقراطية هي حكم الشعب بالشعب وللشعب، والبرلمان هو أحد أهم المؤسسات الدستورية والسياسية في النظم الديمقراطية، وهو يمثل الديمقراطية النيابية التي نشأت وترعرعت عبر زمن طويل وأحداث تاريخية متلاحقة في إنكلترا، ومنها انتقلت إلى دساتير الدول الأخرى وقوانينها الأساسية، إذاً البرلمانات هي وليدة التاريخ الدستوري في إنكلترا، والبرلمان في إنكلترا محترم من قبل الجميع خصوصاً في ظل غياب الدستور المكتوب. وكلمة برلمان التي تمثل وتعبر عن الديمقراطية النيابية أصبحت مصطلح عالمي واسع الانتشار وهي كلمة ليست عربية الأصل استعملت في البداية في إنكلترا إلا أن أصلها هو اللغة الفرنسية التي استعملت في إنكلترا في العصور الوسطى¹، وهي مشتقة من الفعل parler بمعنى يتكلم، وأحياناً تطلق هذه الكلمة على المكان الذي تجتمع فيه السلطة التشريعية²، ويمكننا تعريف البرلمان على أنه مجلس رسمي وشعبي يعالج الأمور العامة عن طريق المشاورة والمداولة، مهمته الأساسية التشريع.

تتاط السلطة التشريعية بمجلس واحد أو مجلسين أو مجالس عدة على أن يكون المجلس الأهم هو المجلس المكون عن طريق الانتخاب، وتختلف تسميات هذا المجلس فبعض الدول أطلقت عليه تسمية مجلس الشعب كما في سورية، ويطلق عليه في لبنان والمغرب ومصر اسم مجلس النواب³، وفي العراق ودولة الإمارات اسم المجلس الوطني وفي قطر والسعودية وعمان اسم مجلس الشورى، وفي الكويت وتونس اسم مجلس الأمة والجدير بالذكر أن بعض المجالس النيابية تتشكل بالتعيين مثال ذلك مجلس الشورى

1د. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، الموسوعة العربية المتخصصة، مرجع سابق

2د. نعمان الخطيب، النظم السياسية، عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عام 2011، ص346

3أطلقت تسمية مجلس النواب على البرلمان المصري بدلاً من تسمية مجلس الشعب في دستور 2012، وكان البرلمان مؤلفاً من مجلسين مجلس النواب ومجلس الشورى، وبعد ذلك تم إلغاء مجلس الشورى بموجب دستور 2014.

القطري، وفي كل من الكويت¹ والبحرين الوزراء غير المنتخبين يكونون أعضاء في البرلمان بحكم مناصبهم².

• تتبع أهمية البرلمان في الحياة السياسية والدستورية للدول كونه كيان يضم نواب وممثلين عن الشعب، فهو الصورة الحقيقية للشعب، ولأهمية الاختصاصات الموكلة إليه في التشريع³ والرقابة والحديث عن البرلمان مهم لمعرفة حجم المسؤولية الموكلة للنائب الذي يصل إلى البرلمان، وسندرس في هذا المطلب اختصاصات البرلمان في الفرع الأول، ومن ثم ندرس من له الحق في الترشح للبرلمان، وهل يحق للوزير أن يترشح للبرلمان في الفرع الثاني.

الفرع الأول: اختصاصات البرلمان

تختص معظم البرلمانات في العالم باختصاصين رئيسيين، وهما سلطة التشريع وسلطة الرقابة على السلطة التنفيذية، إضافةً إلى عدد من الاختصاصات الأخرى.

ونظرية الديمقراطية الليبرالية كانت تريد أن يستحوذ البرلمان على السلطة الأساسية في الدولة، وأن يكون عمل الحكومة فقط تنفيذ القوانين التي يقرها البرلمان، لذلك أطلقت على الحكومة اسم السلطة التنفيذية، مع أن الحكومة بالطبع، وخصوصاً هذه الأيام ليست فقط أداة لتنفيذ القرارات البرلمانية⁴، والبرلمان لا يستحوذ السلطة الأساسية، إنما

1 نصت المادة 80 من الدستور الكويتي " يتألف مجلس الأمة من خمسين عضواً ينتخبون بطريق الانتخاب العام السري المباشر وفقاً للأحكام التي بينها قانون الانتخاب، ويعتبر الوزراء غير المنتخبين بمجلس الأمة أعضاء في هذا المجلس بحكم وظائفهم " أي أن الوزراء الذين تم اختيارهم من خارج مجلس الأمة هم أعضاء بقوة القانون في المجلس النيابي

2 د. نعمان الخطيب، النظم السياسية، مرجع سابق، ص 346

3 تم إلغاء مجلس الشورى بموجب دستور 2014، ومجلس الشورى المصري تم إحداثه بموجب دستور 1971 وهذه الهيئة ليست نيابية بحكم تكوينها، حيث يتم تعيين ثلثا أعضائها بالانتخاب، والثلث الباقي بالتعيين والنسبة لاختصاصه فهو استشاري بحت، يبدي الرأي فيما يطلب منه، ولا يملك أي سلطات تشريعية أو تنفيذية، لذلك فهو مجلس استشاري، وليس مجلساً نيابياً لأن المجالس النيابية يجب أن تتولى وظيفة أساسية من وظائف الدولة، كما أن المجالس الاستشارية لا تعد مجالس نيابية حتى لو تم انتخاب غالبية الأعضاء للمزيد يمكن الرجوع للدكتور عادل ثابت، النظم السياسية، الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، عام 2007، ص 132

4 د. مورييس ديفرجيه، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص 116

كل ما يقوم به هو تحديد نشاط الحكومة على الصعيد القانوني، والمالي، والدبلوماسي ومراقبة عمل الحكومة.

أولاً- الاختصاص التشريعي: يختص البرلمان بإقرار القوانين، ومن أهم القوانين التي يقرها قانون الموازنة العامة، وهذا القانون يتميز بطبيعة خاصة، فهو قانون يقرّ لمدة مؤقتة ألا وهي السنة، ويتعلّق بإيرادات ونفقات الدولة، وإذا كانت القوانين يمكن أن تقدم من قبل البرلمان، أو من قبل السلطة التنفيذية، فإن قانون الموازنة لا يقدم إلا من قبل السلطة التنفيذية¹، وعندما تقوم السلطة التشريعية بإقرار القوانين، فهي تقوم بذلك بتحديد الإطار الذي يمكن للحكومة أن تعمل خلاله، ويبقى للحكومة دور واسع فهي تملك الحق في المبادرة باقتراح القوانين، وتملك سلطات واسعة لتطبيق القوانين، وتنفيذ سياساتها وأهدافها.

ثانياً- الاختصاص الرقابي: يندرج الاختصاص الرقابي للبرلمان ضمن فئة الرقابة السياسية، وهذه الرقابة هي التي يباشرها الشعب من خلال البرلمان على الجهاز الإداري للدولة، أي أن الشعب يراقب أجهزة الدولة من خلال نوابه في البرلمان، وهناك رقابة الأحزاب والتنظيمات السياسية، ورقابة الصحافة والإعلام، ورقابة الرأي العام، ولا يوجد نمط واحد للرقابة السياسية، فكل بلد طريقته وآلياته الخاصة تبعاً للظروف الاقتصادية والسياسية للبلد، ولمدى ديمقراطيته ولمدى نضج سكانه السياسي².

يملك البرلمان صلاحيات تشريعية واسعة تتمثل في سن القوانين، وصلاحيات مالية تتمثل في الموافقة على الموازنة العامة في الدولة، وصلاحيات سياسية، لا تقل أهمية عن الصلاحيات التشريعية والمالية، بل إن الرقابة هي من أقدم صلاحيات البرلمان وهي أول عمل قامت به البرلمانات، فالبرلمانات تكونت بهدف الموافقة على إقرار

1. سام دلّه، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص67

2. صلاح أحمد السيد جوده، أصول الرقابة في النظم المعاصرة والشرعية الإسلامية، القاهرة، دار النهضة العربية، عام 2012، ص79

الضرائب التي يطلبها الحُكام، وبذلك تكون الوظيفة المالية سابقة على الوظيفة التشريعية، والرقابة البرلمانية هي وسيلة من الوسائل التي يتبعها الشعب للتأكد من أن الحكومة تعمل لصالحه وأنها تلتزم بالميزانية التي أقرها للحفاظ على الأموال العامة، وجميع الفقه الدستوري على أن مهمة البرلمان في الرقابة لا تقل أهمية عن مهمته في التشريع، وذلك لأن أعمال البرلمان الرقابية تسيطر على نصف وقت الأعمال البرلمانية¹، خصوصاً في ظل هيمنة الحكومة على السياسة العامة، فهي مصدر معظم التشريعات، وفي الحقيقة الصراع الطويل بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية قد حُسم لصالح السلطة التنفيذية، وأصبحت الحكومة تقوم بإعداد البرامج والخطط الاقتصادية، وتملك الإمكانات المادية لتنفيذ هذه البرامج، ولم يبقَ أمام البرلمان سوى تفعيل وسائل الرقابة للتأكد من أن الحكومة تسير في الاتجاه الصحيح، ويملك أعضاء البرلمان وسائل رقابية مهمة، إذا تم تفعيلها فإنه يستطيع حماية مصالح الشعب الذي انتخبه، وهذه الوسائل هي الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء للاستفسار عن أمر من الأمور المتعلقة بعمل الوزارة، وكذلك يمكن طرح موضوع عام للمناقشة يشترك في المناقشة من يرغب بذلك من الأعضاء، وكذلك يحق للبرلمان إجراء تحقيق من خلال لجنة يُعهد إليها بهذه المهمة، ويمكن للبرلمان استجواب أحد الوزراء أو حتى رئيس الحكومة، وأخطر الوسائل الرقابية على الإطلاق هي حجب الثقة عن الوزارة بكاملها أو عن أحد الوزراء وهو ما يعرف بالمسؤولية الوزارية، والجدير بالذكر أن الرقابة البرلمانية موجودة في كل النظم السياسية، أي أنها موجودة أيضاً في النظام الرئاسي، صحيح أن الرقابة البرلمانية تكون واضحة المعالم في النظام البرلماني، إلا أنها موجودة في النظام الرئاسي وتقوم بدورها في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية² والرقابة البرلمانية لا تحقق هدفها في منع انحراف الإدارة إلا في الدول التي بلغ الشعب فيها درجة من الوعي السياسي تمكّنه من حُسن اختيار نوابه.

1 حسن البحري، الرقابة البرلمانية، الموسوعة العربية المتخصصة، مرجع سابق، ص4

2 د. حسن البحري، الرقابة البرلمانية، الموسوعة العربية المتخصصة، مرجع سابق، ص11

الفرع الثاني: الوزير وحق الترشح للبرلمان:

يصل التّوّاب إلى البرلمان عن طريق الانتخاب، وبقدر ما يكون الانتخاب نزيهاً وحقيقياً وعادلاً بقدر ما يكون لدينا برلماناً قوياً، أي أن الانتخابات الحقيقية الشفافة والعادلة هي التي تولد مشاركة واسعة في الحياة السياسية، إذ إن السبب الرئيسي لعزوف عامة الشعب عن الاهتمام بالشأن العام هو ليس الاهتمام بالشؤون الخاصة والسعي وراء لقمة العيش، بل إن السبب الرئيسي هو أزمة الثقة المتجذرة بين السلطة والشعب، أي المعرفة المسبقة المترسخة في ذهن المواطن أن صوته لن يغير شيئاً، وفقط عندما يدرك المواطن أن لصوته تأثير في العملية الانتخابية التي هي أساس العملية النيابية عندها سيتابع الشأن العام، وسيقوم بدراسة المرشحين وسيقوم بالمقارنة بينهم والإقبال على صناديق الاقتراع.

إن ظاهرة الإحجام عن التصويت هي ظاهرة متفشية في الدول النامية لعدم وجود الوعي السياسي، ولوجود قناعة بشكالية الانتخابات وصورتها، وأنه حتى لو كان لصوت المواطن تأثير ووصل النائب الجيد إلى البرلمان، فإن عدم وجود صلاحيات فعالة يملكها النائب يجعل من وجوده في البرلمان وجوداً غير فاعل، وللإحاطة بموضوع الانتخاب تمهيداً للحديث عن أحقية الوزير في الترشح للانتخابات البرلمانية سنتناول الموضوع عبر بيان خصائص الانتخاب، ومن ثم سندرس من يحق له الترشح للمجالس النيابية، وهل يحق للوزير خصوصاً الترشح للانتخابات البرلمانية؟.

أولاً: التكييف القانوني للانتخاب:

يأتي حق الانتخاب في مقدمة الحقوق السياسية للمواطن، ولقد اختلف الفقه في تكييف هذا الحق، هل هو حق ذاتي طبيعي للفرد، أم وظيفة عليه تأديتها، أم أنه ليساً حقاً ولا وظيفة، بل له تكييف آخر، واختلاف الآراء في تكييف حق الانتخاب نابع من اختلاف النظريات التي فسّرت السيادة في الدولة، فمن أخذ بنظرية أن السيادة للشعب

قال بأن الانتخاب حق شخصي، ومن أخذ بنظرية سيادة الأمة قال بأن الانتخاب هو وظيفة.

1- الانتخاب حق شخصي:

يتمتع كل مواطن بحق الانتخاب فهو من الحقوق الذاتية الشخصية، والتي لا يجوز أن يُحرم منها، فطالما أن السيادة هي للشعب فكل مواطن في الدولة يملك جزء من السيادة، والوسيلة المتاحة حالياً لتمكين الأفراد من السيادة هي الانتخاب، إلا أن هذا غير ممكن التطبيق عملياً، لأن الدولة لا تستطيع أن تعطي حق الانتخاب لكل المواطنين، فبعض الأشخاص لا تتوافر لديهم الأهلية اللازمة لممارسة هذا الحق، كما أن اعتبار الانتخاب حقاً من الحقوق الذاتية يعطي لصاحب الحق مكنة التصرف بهذا الحق، كالتنازل عنه بيعاً أو هبة، كما أن له الحق أساساً في اختيار ممارسة هذا الحق أو عدم ممارسته، إذاً كون الانتخاب حقاً من الحقوق الذاتية الشخصية يعطي لصاحب هذا الحق مكنة الاختيار في استعمال هذا الحق، أو عدم استعماله كما يعطيه الحق في التنازل عنه، بالمقابل فإن عدّ الانتخاب حقاً يقيد الدولة في جعل الانتخاب عاماً لكل المواطنين، إذاً الهدف من وراء القول إن الانتخاب حق شخصي هو تعميم حق الانتخاب ويعود لهذه النظرية أيضاً الفضل بالانتشار التدريجي للاقتراع العام¹.

2- الانتخاب وظيفة

إن عملية اختيار أصلح الأشخاص وأكفأهم لتمثيل الأمة، ولممارسة السلطة ليست حقاً لكل المواطنين، إنما واجب ووظيفة يمارسها المواطنون لأجل تحقيق الصالح العام، هذا هو رأي أنصار نظرية سيادة الأمة، هذه النظرية تعد الأمة وحدة مجردة متجانسة مستقلة عن الأفراد المكونين لها، والأمة هي التي تتمتع بالسيادة وليس الأفراد لذلك

1د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص147-148

تستطيع الأمة أن تضيق من دائرة هيئة الناخبين، وأن تعتمد نظام الاقتراع المقيد وأيضاً تستطيع أن تجعل الاقتراع إجبارياً، أي أن تجبر الناخب على الإدلاء بصوته.

نعتقد أن الأخذ بنظرية سيادة الأمة، وعدم إعطاء السيادة للشعب، يعني إعطاء كامل الحق للسلطات في أن تهتمش من المشاركة الشعبية، بجعل الاقتراع مقيداً، والحقيقة هي أن السيادة هي للقانون وللممثلة الأمة، وإذا قيل إن القانون هو من صنع ممثلي الأمة، فالسيادة إذاً هي لممثلي الأمة.

3- الانتخاب حق ووظيفة:

الانتخاب ليس حقاً وليس وظيفة، إنما هو حق ووظيفة في آن معاً، حيث قال هوريو "إن الانتخاب حق ووظيفة في ذات الوقت، وهو كذلك وظيفة اجتماعية، وكنتيجة لذلك فإنه من الجائز جعل التصويت إجبارياً"¹ وذلك لأنه من الصعب القول بأن الانتخاب حق فردي، لأن ذلك يعني عدم إمكانية حرمان بعض الأفراد كالقصر والمحكوم عليهم بجرائم تخلّ بالشرف من ممارسة الانتخاب، كما أن القول أن الانتخاب حق لكل فرد يعني جواز أن يتصرّف الفرد بحقه كما يحلو له هبةً أو بيعاً أو ما إلى ذلك، ومن الصعب أيضاً القول إن الانتخاب وظيفة، لأن ذلك يعطي الحق للمشرع إمكانية تضيق حجم الناخبين، أو الأخذ بالاقتراع المقيد، وكذلك من الصعب القول بأن الانتخاب حق ووظيفة في آن معاً، لأن فكرة الحق والوظيفة فكرتان متناقضتان²، أي أن أنصار هذا الرأي أرادوا القول إن الانتخاب حق شخصي تحميه الدعوى القضائية التي تمكّن الناخب من إدراج اسمه في الجداول الانتخابية.

¹ نورة الحسن، قانون الانتخابات السوري، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير مقدمة لكلية الحقوق، جامعة دمشق عام 2015، ص14

د. حسن البحري، الانتخاب، بحث منشور في الموسوعة العربية المتخصصة، ص20

4- سلطة قانونية مقررة للناخب لمصلحة الجماعة :

الرأي الراجح في الفقه المعاصر حول تكيف حق الانتخاب هو الانتخاب سلطة يستمدّها الناخب من الدستور، وقانون الانتخاب، اللذين يحددان مضمون هذه السلطة وشروط استعمالها، وهذه السلطة مقررة للصالح العام، وليس لمصلحة الأفراد، وبالنتيجة لا يمكن للأفراد التنازل عن هذه السلطة، كما أن المشرّع له أن يعدل في نظام الانتخاب تضيقاً أو اتساعاً، وكما ذكرنا الانتخاب هو من أبرز الحقوق السياسية لذلك فإنّ تكيفه قانونياً أمر صعب، كما أن الجدل حول طبيعة الانتخاب، وهل هو حق أم وظيفة، لا يثور في يومنا هذا إلا عندما تريد دولة إجبار المواطنين على التصويت، فتتبنى نظرية أن الانتخاب وظيفة¹.

وما يخفف من إمكانية تضيق المشرّع لهذا الحق هو أن هذا الحق هو من الحقوق الدستورية التي غالباً ما تعنى الدساتير بكفالتها وحمايتها للمواطنين.

ثانياً: خصائص حق الترشح:

1- الترشح حق سياسي:

تقضي المبادئ الديمقراطية منح المواطنين كافة من الذين تتوفر فيهم بعض الشروط الموضوعية الحق في الترشح للانتخابات، وفعلاً الديمقراطية كمبدأ ليست مشكلة فهي تهدف حماية الشعب، ومنع الاستئثار بالسلطة، إلا أن المشكلة تكمن في كيف يمارس الشعب السيادة، وكيف يمكن حماية حقوقه²، والمشكلة هي أن المشرّع لا يستطيع منح حق الترشح لكافة المواطنين، حتى لو توفرت فيهم بعض الشروط الموضوعية التي يطلبها، وذلك بسبب موقعهم الوظيفي مثلاً، وهذا يشكل بالتأكيد انتقاصاً من حقوق هؤلاء الموظفين السياسية، إلا أن لهذا الانتقاص القانوني ما يبرره

1د. سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، مرجع سابق، ص148

2أحمد عبد اللطيف السيد، دور رئيس الدولة في النظام السياسي الديمقراطي النيابي البرلماني، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض السعودية، الرياض، الطبعة الأولى، ص16

وذلك إما خوفاً من النفوذ الوظيفي الذي يشغله الشخص الراغب في الترشح، أو للحفاظ على السير الحسن للوظيفة العامة، أو خوفاً من التعدي على استقلال البرلمان¹.

2- الترشح حق دستوري:

يكفل الدستور حق الترشح لكل المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط التي يطلبها، فالقاعدة العامة هي أن حق الترشح مكفول لكل مواطن تتوافر فيه الشروط، والقانون عندما يمنع فئات معينة من الحق في الترشح، فإن ذلك يكون بنصوص قانونية على سبيل الحصر، ولا يجوز التوسع في هذه الحالات، أو القياس عليها، أو إنشاء حالات جديدة من المنع.

ينص الدستور الفرنسي في مادته الخامسة والعشرين على الآتي " تتحدد مدة كل مجلس وعدد أعضائه، ومكافآتهم، وشروط الترشح، وموانعه، وحالات التعارض، وعدم الجمع بموجب قانون أساسي" وأيضاً نصّ الدستور المصري لسنة 2014 في مادته السابعة والثمانين على أن: "مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني ولكل مواطن حق الانتخاب، والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون" ونصّ الدستور السوري في المادة الرابعة والثلاثين على أن " لكل مواطن الحق في الإسهام في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وينظم القانون ذلك "

ثالثاً: من يحق له الترشح لعضوية المجالس النيابية؟

ذكرنا أن أهمية المجالس المنتخبة تأتي من كونها الوسيلة الديمقراطية الوحيدة الممكنة لتمكين المواطنين من السيادة، وأن المرشح هو ممثل الشعب، ويقع على عاتقه نقل هموم ومشكلات الناخبين، والعمل على حلها، وكما أن حق الانتخاب حق دستوري

1د. عبد الله حنفي، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، القاهرة دار النهضة 2007، ص45

عام يشمل جميع المواطنين الذين تتوافر فيهم الشروط التي يطلبها الدستور، أو قانون الانتخاب، كذلك حق الترشح للمجالس المنتخبة فهو حق مصون بموجب الدساتير والقوانين النافذة، وكما أنه يوجد فئات تُحرم من حق الانتخاب توجد فئات محرومة من حق الترشح للانتخابات، وتختلف أسباب المنع من ممارسة حق الترشح، فهناك فئات ممنوعة من حق الترشح بسبب وظيفتها، وهناك فئات ممنوعة من حق الترشح بسبب عدم تمتعها بالحقوق المدنية والسياسية، أو أنها محرومة من ممارسة حقوقها المدنية والسياسية بشكل مؤقت، وأخيراً هناك فئات لا تنطبق عليها شروط الترشح المنصوص عليها في القانون، والسؤال هنا هل يحق للوزير الترشح لعضوية المجالس النيابية، أم أن عمله يحول بينه وبين الترشح؟ في الحقيقة إن الإجابة عن هذا السؤال تختلف من دولة إلى أخرى تبعاً لما ينص عليه دستورها وقانونها الانتخابي، ونبدأ الحديث عن الوضع في فرنسا من ثم مصر وأخيراً سورية، والمنطقي جداً أن نتناول في دراستنا جميع الفئات الممنوعة من حق الترشح لعضوية البرلمان، لمعرفة ما إذا كان الوزير من بين هذه الفئات، والمهم أيضاً أن نورد الحكمة التي أرادها المشرع في منع هذه الفئات من الترشح. والمقصود بموانع الترشح هي عدم الأهلية القانونية للترشيح للانتخابات¹.

1- الترشح لعضوية المجالس النيابية في فرنسا:

يتسع نطاق الانتخابات التي يمكن للمواطن الفرنسي أن يتقدم لها، فهناك البرلمان بمجلسيه الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، وهناك الانتخابات المحلية، وهناك الانتخابات المؤهلة لعضوية البرلمان الأوروبي، إلا أنه ما يعيننا هو الانتخابات البرلمانية، وبداية يشترط قانون الانتخاب الفرنسي شروط موضوعية عامة في المتقدم للترشيح، كالتمتع بالجنسية الفرنسية، وأن تتوافر فيه شروط الناخب، وبلوغ سن معينة وشروط موضوعية خاصة، كاشتراط المشرع عدم انتماء المرشح لفئات معينة من الوظيفة العامة، أو الوظائف الأخرى الواردة في القانون، كالعسكريين وبعض الوظائف

1د. عبد الله حنفي، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سابق، ص44

العليا، بالإضافة للشروط الشكلية كالقيد في جداول الانتخاب ... ويمكن تقسيم الفئات الممنوعة من الترشح لعضوية المجالس النيابية على النحو الآتي: حالة الوزير، من ثم الممنوعون من الترشح بصفة نسبية، أي أن المنع نسبي من حيث الزمان، وأخيراً الممنوعون من الترشح لعدم استيفائهم للشروط.

أ- الوزير: على الرغم من اعتناق شارل ديغول، وميشيل دوبريه لقاعدة عدم الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، إلا أنهما قد شجعا ووزرائهما على دخول المعارك البرلمانية¹، وذلك لمعرفة درجة شعبية الوزير، ومنذ ذلك الوقت أصبحت هذه العادة عرفاً برلمانياً، وكذلك إذا ترشح وزير لمنصب برلماني وخسر في الانتخابات، فإن عليه تقديم استقالته، تقديم الاستقالة أصبح في منزلة تقليد عرفي، كاستقالة وزير الطاقة آلان جوبيه في عهد الرئيس ساركوزي، عندما خسر في انتخابات عام 2007.

ويجمع الفقه على أن النصوص الدستورية والعضوية السارية منذ التصديق على دستور 1958 لم تأت على ذكر حالة عضو الحكومة الذي أصبح برلمانياً، أي الوزير الذي يرشح نفسه للانتخابات البرلمانية، إلا أن المادة (23) من الدستور تقيم تعارضاً أي تحظر الجمع، ولا تمنع الوزير من الترشح للانتخابات، وبناءً على ذلك يمكن للوزير أن يرشح نفسه للانتخابات البرلمانية، وفي حال فاز الوزير بمقعد في البرلمان، فما الحل الواجب إتباعه لإنهاء حالة الجمع في ظل سكوت النصوص عن ذكر هذه الحالة؟ المادة (23) من الدستور الفرنسي لم تحرم الوزير من الدخول في الانتخابات إلا أنها حظرت الجمع سواء بالنسبة لحالة البرلماني المعين كوزير، أو الوزير الذي يحصل على مقعد في البرلمان، الحل سنعرفه عند دراستنا للتنظيم الدستوري والتشريعي لقاعدة الجمع في فرنسا.

ب- الممنوعون من الترشح لعضوية البرلمان بصفة نسبية:

حدد قانون الانتخاب الفرنسي من المواد (131) إلى المواد (133) قائمة الوظائف العامة التي تمنع من يشغلها من الترشح للانتخابات البرلمانية، حيث نصت المادة (133) أنه لا يجوز أن يكون منتخبا في أي دائرة تتبع اختصاصه والتي يمارس بها، أو كان يمارس بها وظائفه منذ ستة أشهر كل من المفتشون العموميون في مجال الاقتصاد الوطني، والمهندسون العموميون للطرق والجسور، مهندسو الزراعة ..، وقضاة محاكم الاستئناف، أعضاء المحاكم الإدارية، وقضاة المحاكم، وضباط الجيش في القوات البرية والبحرية والجوية¹

إذاً بالنسبة للقضاة والعديد من الموظفين الذين تشملهم المادة (133) فإن مدة الحظر هي ستة أشهر، أما بالنسبة لمحافظي الأقاليم فإن مدة الحظر هي ثلاث سنوات من تاريخ تركهم للوظيفة، وبالنسبة لنائب المحافظ والسكرتير العام للمحافظة والعمد فإن المدة التي لا يجوز انتخابهم فيها هي سنة من تاريخ تركهم للوظيفة²

ج- الممنوعون من الترشح لعضوية البرلمان لعدم استيفائهم الشروط الموضوعية العامة:

تشتترط فرنسا كغيرها من الدول عدة شروط موضوعية عامة يجب أن تتوافر في المواطن الراغب بالترشح لعضوية المجالس النيابية، كالجنسية والقيّد في جداول

1 19 فئة وهي كالآتي: 1- المفتشون العموميون للاقتصاد القومي 2- المهندسون العموميون للطرق والجسور 3- المهندسون العموميون للمياه والغابات 4- المراقبون العموميون للخدمات البيطرية 5- قضاة محاكم الاستئناف 6- أعضاء المحاكم الإدارية 7- ضابط القوات البرية والبحرية والجوية الذين يمارسون وظيفة قائد قطاع عام 8- مديرو الأكاديميات 9- المفتشون العموميون للشباب والرياضة 10- مفتشو الخزائنة العامة ومفتشو العمل ومفتشو الشرطة 11- مديرو الضرائب ومديرو الجمارك ومديرو إدارات التحقيقات الاقتصادية ومديرو الإدارة الصحية والاجتماعية 12- مهندسو المياه والغابات ومهندسو الزراعة 13- المدير الإقليمي للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية (و بنوه الدكتور ماهر جبر نصر تعليقاً على هذه القائمة أنه لا يوجد معيار للتقسيم الحالي للموظفين وإن هذا الحظر يشكل اعتداءً على حرية عامة أساسية) د. ماهر جبر نصر، مرجع سابق ص 43 وهذا ما لم يره مجلس الدولة الفرنسي، حيث استقر قضاؤه على أن حالات عدم جواز الترشيح التي يقرها القانون لا تمثل اعتداءً مفرطاً على حقوق الإنسان (للمزيد حول رقابة القضاء الإداري على حالات عدم جواز ترشيح بعض الموظفين) يراجع د. عبد الله حنفي، مرجع سابق، من ص 55 إلى ص 64 2 د. عبد الله حنفي، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سابق، ص 50

الانتخاب، والأهلية، وأداء الخدمة العسكرية، وغيرها من الشروط التي يقرها قانون الانتخاب الصادر في يوليو 1974 وذلك على النحو الآتي:

(1) شرط الجنسية: غير المتمتع بالجنسية الفرنسية من الممنوعين من الترشح لعضوية البرلمان، ويستوي المتجنس في فرنسا مع المواطن الفرنسي الأصلي في الشروط المتعلقة بالترشيح وذلك وفقاً لقانون الجنسية الجديد لعام 1983¹

(2) شرط السن: من هم أصغر من سن 21 عاماً² ممنوعين من الترشح لعضوية البرلمان.

(3) الأهلية: عدم التمتع بالأهلية، أي وجود مانع دائم أو مؤقت يجعل المواطن محروماً من الترشح، كصدور حكم قضائي من القيد في الجداول الانتخابية وكذلك الممنوع من التصويت بسبب الوضع تحت الوصاية، أو من حكم بإدانته لارتكابه إحدى الجرائم الآتية: جريمة إغواء الناخبين، واستمالتهم بالهدايا والتبرعات، أو جريمة استخدام العنف، أو التهديد به للحصول على الأصوات في الانتخابات، أو جريمة محاولة التأثير على الناخبين، والعقوبة في الحالات الثلاثة الحرمان من الترشح لمدة عامين.

(4) المرشح الذي يتوانى عن تقديم حساب حملته الانتخابية في المواعيد المحددة، أو المرشح الذي تعدى الحد الأقصى المقرر قانوناً لنفقات الدعاية.

1 من المعلوم أن شرط الجنسية هو من الشروط الضرورية للترشح للمجالس النيابية، المتجنسون بالجنسية الفرنسية كان عليهم انتظار مرور مدة معينة تسمى هذه المدة بفترة الاختبار المدني، كي يستطيعوا بعدها الترشح لعضوية المجالس النيابية ولكن بعد صدور قانون الجنسية لعام 1983 تم بموجب المادة (80) إزالة أي تفرقة بين صاحب الجنسية الأصلية وصاحب الجنسية المكتسبة، حيث نصت المادة المذكورة " الشخص الذي يكتسب الجنسية الفرنسية يتمتع بكافة الحقوق ويلتزم بكافة الواجبات التي يلتزم بها الفرنسي وذلك اعتباراً من اليوم الذي اكتسب فيه الجنسية" راجع في ذلك د. حسين محمد مصلح محمد ود. عوني سالم النقراشي، الانتخابات البرلمانية وفقاً لقانون 46 لسنة 2014 ص103

2 قضى مجلس الدولة الفرنسي بضرورة توافر سن ال(21) في يوم الانتخابات، وليس في يوم تقديم أوراق الترشح، للمزيد حول شروط الترشح يرجى مراجعة د. حسين محمد وعوني النقراشي، الانتخابات البرلمانية وفقاً لقانون 6 لسنة 2014 مرجع سابق ص 104

(5) الحرمان بصفة مؤقتة بسبب الوظيفة، وقد سبق وأن تحدثنا عن فئات الموظفين المشمولة بالمنع في الفقرة السابقة.

(6) أداء الخدمة العسكرية أو الإعفاء النهائي منها¹.

2- الترشح لعضوية مجلس النواب المصري

يشترط القانون رقم (46) لسنة 2014 الصادر بقرار من رئيس الجمهورية بخصوص قانون مجلس النواب عدة شروط في المواطن الراغب بالترشح للانتخابات البرلمانية علماً أن الدستور المصري الصادر عام 2014 يعدّ أن مشاركة المواطنين في الحياة العامة واجب وطني، وأن لكل مواطن الحق في الانتخاب والترشح، وسوف يتم تقسيم الموضوع وفقاً للترتيب الآتي: سنبدأ بالمواطنين الممنوعين من الترشح لعدم استيفائهم الشروط الموضوعية العامة، من ثم ننتقل لدراسة الممنوعين من الترشح نسبةً للوظيفة التي يعملون بها، وتستطيع هذه الفئة التقدم باستقالتها، ومن ثم التقدم للترشح ونختم بفئة الموظفين الذين لهم الحق في الترشح ولا يستلزم القانون تقديم استقالتهم، إنما يمنع عليهم الجمع بين الوظيفة والعضوية في البرلمان.

أ- الممنوعون من الترشح لانتخابات مجلس النواب لعدم استيفائهم الشروط الموضوعية العامة:

نصت المادة الثامنة من القانون رقم (46) لعام 2014 الخاص بمجلس النواب على الشروط الواجب توافرها بالمواطن الراغب بالترشح لعضوية مجلس النواب، وفيما يلي شرح للأشخاص الذين لا تتوافر فيهم الشروط التي تطلبها المادة الثامنة².

1 يشترط قانون الانتخابات الفرنسي أن يكون المرشح قد أنهى الالتزامات التي يفرضها قانون الخدمة العسكرية لعام 1974.

(1) مزدوج أو متعدد الجنسية : يحرم القانون الخاص بمجلس النواب كل مصري يحمل إلى جانب جنسيته المصرية جنسية دولة أخرى الحق بالترشح إلى عضوية مجلس النواب.

(2) غير المدرج بالقوائم الانتخابية: يوجب المشرع المصري أن يكون المرشح لعضوية مجلس النواب مستوفياً الشروط اللازمة ليكون المواطن ضمن هيئة الناخبين، وهذا يعني أن كل مرشح هو في الأصل ناخب، والعكس غير صحيح فليس كل ناخب مرشحاً بالضرورة.

(3) شرط السن: من هم أصغر من سن الخامسة والعشرين يوم فتح باب الترشيح لا يحق لهم الترشح لعضوية مجلس النواب.

هناك من يرى أن سن الثلاثين عاماً الذي كان معمولاً به في التشريعات السابقة أفضل من سن الخامسة والعشرين¹، وأن في تخفيض السن نوع من التهاون على فرض أن الأعمال البرلمانية كالبحت في التشريعات، وميزانية الدولة، ومراقبة أعمال السلطة التنفيذية تحتاج إلى الخبرة السياسية، إلا أنني أرى أن المجتمع المصري كباقي المجتمعات العربية يمتاز بأن فئة الشباب هي الفئة الأكبر، وأنه من الممكن الاستفادة من هذه الطاقات.

(4) غير الحاصلين على شهادة التعليم الأساسي : تكثر المطالبات باشتراط شهادة أعلى من شهادة التعليم الأساسي، وذلك لأن واقع العمل البرلماني يتطلب ذلك، ولأن العصر الذي نعيش فيه بات يفرض ذلك، وهذه مطالبات مُحقة كون المجلس التشريعي يجب أن يضم نخبة أفراد المجتمع، وأكثرهم مقدرة على فهم المشكلات

1د . حسين محمد مصلح محمد ود. عوني سالم النفراسي، الانتخابات البرلمانية وفقاً لقانون 46 لسنة 2014، ص110

لإيجاد الحلول المناسبة، والعلم هو السبيل الوحيد لذلك في عالم تتسارع فيه الأحداث بشكل مخيف¹.

(5) المتهرب من أداء الخدمة العسكرية : يجب على الراغب بالترشح لعضوية البرلمان أن يكون قد أدى الخدمة الإلزامية العسكرية، أو أعفي من أدائها قانوناً، وذلك لأن الفرد كما له حقوق فإن عليه واجبات اتجاه بلده، ومن أهم هذه الواجبات أداء واجب الدم² وكل متهرب منها لا يستحق أن يحظى بشرف تمثيل شعبه سواءً في مجلس النواب أو المجالس المحلية.

(6) المرشح الذي سبق وأن أسقط مجلس النواب عضويته: يُمنع الفرد الذي أسقطت عضويته من الترشح مجدداً لمجلس النواب، وقرار إسقاط العضوية هذا يحتاج لموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب، ومع ذلك يستطيع الشخص الذي أسقطت عضويته أن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب في حالتين اثنتين.

الحالة الأولى انقضاء الفصل التشريعي الذي صدر خلاله قرار إسقاط العضوية
الحالة الثانية صدور قرار من مجلس النواب بإلغاء الأثر المانع من الترشح المترتب على إسقاط العضوية بسبب الإخلال بواجباتها.

بعد الانتهاء من الحديث عن الشروط الموضوعية العامة، ننتقل للحديث عن الأشخاص الذين تمنعهم وظيفتهم من الترشح لعضوية مجلس النواب، والجدير بالذكر أن المشرع المصري يبيح للموظف العام التقدم للترشيح للحصول على عضوية

1 الجدير بالذكر أن المادة 102 من الدستور المصري الجديد نصّت صراحة على شرط الجنسية المصرية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية، وشهادة التعليم الأساسي، وشرط السن، ك شروط يجب أن تتوافر في المرشح وترك للقانون اشتراط شروط أخرى، وذلك يضيف على هذه الشروط التي اشترطها الدستور قدسية أكثر من الشروط الأخرى التي اشترطها القانون، ونرى أنه كان من الأفضل ترك هذه الشروط للقانون خصوصاً الشرط المتعلق بالتصديق العلمي وشرط السن

2 استقر القضاء المصري في أحكام كثيرة له على اعتبار المتهرب من أداء الخدمة العسكرية غير مؤهل للترشح لعضوية المجلس النيابي، ويعود الفضل في ذلك للمحكمة الدستورية العليا التي كان لها دور كبير في ذلك، بعد التضارب الذي كان حاصلًا بأحكام القضاء الإداري للمزيد حول أحكام محكمة القضاء الإداري يرجى مراجعة د. حسين محمد مصلح محمد ود. عوني سالم النقراشي، الانتخابات البرلمانية وفقاً لقانون 46 لسنة 2014 ص 113-114

البرلمان أو أحد المجالس المحلية بل ويمنحه العديد من التسهيلات، ولكن هذا لا يمنع من وجود حظر قانوني على بعض الوظائف لذلك على الفئة الممنوعة تقديم الاستقالة أولاً ثم الترشح¹.

ب- الممنوعون من الترشح لانتخابات مجلس النواب وفقاً للأعمال التي يعملون بها²

نصت المادة (11) من قانون (46) لسنة 2014 في شأن انتخاب مجلس النواب على "مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام المنظمة لاستقالة رجال القوات المسلحة والشرطة، وأعضاء المخابرات العامة، وأعضاء الرقابة الإدارية، لا يجوز قبول أوراق ترشحهم، أو ترشح أعضاء الجهات أو الهيئات القضائية، أو الوزراء ونوابهم، أو المحافظين ونوابهم، ورؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية قبل تقديم استقالتهم من وظائفهم أو مناصبهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها....) وجاء انضمام الوزراء ونوابهم لهذه الفئة تطبيقاً للنص الدستوري القاضي بحظر الجمع بين النيابة البرلمانية والوزارة.

1- العاملون بالقوات المسلحة

2- العاملون بالشرطة

3- أعضاء المخابرات العامة

4- أعضاء الرقابة الإدارية

5- أعضاء الجهات أو الهيئات القضائية

6- المحافظون ونوابهم

7- الوزراء ونوابهم

8- رؤساء وأعضاء الهيئات المستقلة

9- الأجهزة الرقابية

1د. عبد الله حنفي أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سابق، ص150

يشترط القانون للفئات السابق ذكرها تقديم استقالتهم من مناصبهم، وتعتبر الاستقالة مقبولة من تاريخ تقديمها، وذلك مع عدم الإخلال بالقواعد والأحكام النازمة للفئات الأربعة الأولى السالفة ذكرها.

وترى الباحثة أن المشرع المصري كان موفقاً في منع الوزراء من الترشح لانتخابات مجلس النواب، صحيح أن مبدأ حظر الجمع أو التعارض بين المنصبين البرلماني والوزاري لا يعني عدم الأهلية للترشيح، إلا أن الغرض الذي ابتغاه المشرع من حرمان بعض الفئات من الترشح للانتخابات هو ضمان استقلال الناخبين وحمايتهم من الضغوط التي ممكن أن تمارس عليهم جراء استغلال المرشحين لنفوذ سلطات الوظيفة التي يشغلونها، وهذا الفرض ممكن الحدوث بالنسبة للوزير إذ أن المرشح الوزير لن يكون إطلاقاً كغيره من المرشحين العاديين، وأخيراً ننقل إلى الفئة الأخيرة وهي الفئة التي يسمح لها القانون التقدم بأوراقها والترشح دون أن يطلب منها تقديم الاستقالة.

ج- الفئات المسموح لها الترشح لعضوية مجلس النواب دون تقديم الاستقالة:

نصت الفقرة الثانية من المادة (11) من قانون رقم (46) الخاص بمجلس النواب "يعتبر رؤساء وأعضاء مجالس إدارة الهيئات العامة، وشركات القطاع العام، وشركات قطاع الأعمال العام، والعاملون في الجهاز الإداري للدولة، وفي القطاع العام أو قطاع الأعمال العام في إجازة مدفوعة الأجر من تاريخ تقديم أوراق ترشحهم حتى انتهاء الانتخابات"

إذاً بموجب هذه المادة يحق لهذه الفئات الترشح دون تقديم الاستقالة، كما أن القانون لا يطلب من هذه الفئة تقديم استقالتها، ولا حتى الحصول على إذن خاص من الجهة التي يعمل فيها، إنما حق الموظف في الترشح حق مطلق¹.

1د. عبد الله حنفي أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سابق، ص 159

تبنى المشرع المصري مبدأ عدم جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظيفة العامة بموجب المادة (103) من الدستور والمادة (31) من قانون رقم (46) الخاص بمجلس النواب، ونظمت المواد (31)-(32)-(33) من هذا القانون كيفية تفرغ الموظف النائب لأعمال النيابة البرلمانية مع الاحتفاظ له بوظيفته.

حيث حظرت المادة (31) الجمع بين عمل الوظيفة العامة والعمل البرلماني، وبالتالي يتعين على الموظف الذي نجح في الانتخابات أن يترك عمله الوظيفي ويتقاضى الموظف النائب راتبه الوظيفي، والمكافأة الشهرية التي يتقاضاها أعضاء مجلس النواب¹

عودة عضو مجلس النواب بمجرد انتهاء مدة العضوية إلى الوظيفة التي كان يعمل بها قبل اكتساب العضوية، أو إلى التي قد رُقى إليها، أو إلى أي وظيفة مماثلة واحتساب مدة العضوية في البرلمان كأقدمية للموظف²

والجدير بالذكر أن التعيين المبتدأ في الوظائف ممنوع حيث نصت المادة (46) من قانون مجلس النواب على أنه لا يجوز أن يُعين عضو مجلس النواب في وظائف الحكومة، أو القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، أو الشركات المصرية، أو الأجنبية أو المنظمات الدولية أثناء مدة العضوية، إلا إذا كان التعيين نتيجة ترقية، أو نقل من جهة إلى أخرى، أو كان بحكم قضائي، أو بناءً على قانون.

الخلاصة: أرسى الدستور المصري الجديد لعام 2014 في المادة (164) مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب، وتطبيقاً لهذا النص

1 يتقاضى الموظف النائب الراتب الذي كان يتقاضاه، وكل ما كان يحصل عليه يوم اكتساب العضوية من بدلات، وغيرها بالإضافة إلى مبلغ (5000) جنيه وهي المكافأة التي يتقاضاها أعضاء مجلس النواب، على ألا يزيد المبلغ عن الحد الأقصى للدخول المقرر قانوناً.

2 هذه كانت الأحكام الأساسية التي تحكم وضع الموظف النائب وللمزيد حول هذا الموضوع يمكن الرجوع للدكتور عبد الله حنفي، أحكام وأثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سابق من ص169 إلى ص102 وللدكتور فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص76 إلى ص108

الدستوري اشترطت المادة (11) من قانون مجلس النواب رقم (46) لعام 2014 لجواز ترشح الوزراء تقديم استقالتهم شأنهم في ذلك شأن القضاة، والمحافظين، ورجال القوات المسلحة، والشرطة و..... أما في حال تم تعيين أحد أعضاء مجلس النواب في الحكومة، فإن مكانه يخلو من تاريخ التعيين، ولقد كان المشرع مخلصاً مع مبدأ عدم جواز الجمع حتى النهاية حين لم يعط للوزراء الحق في الترشح لعضوية المجالس النيابية، وبذلك يكون قد سدّ جميع الأبواب في وجه مبدأ الجمع، وعالج حالة الجمع التي تتكون في حال تم اختيار أحد أعضاء المجلس النيابي ليكون في مجلس الوزراء وحسناً فعل المشرع المصري في منع الوزراء من الترشح لعضوية مجلس النواب، وفي اشتراطه على الوزراء تقديم استقالتهم، وذلك لاعتبارات كثيرة منها، أن الطموح السياسي لأي رجل سياسة هو التدرج في المناصب وصولاً إلى منصب الوزارة، فما الفائدة من الترشح لعضوية مجلس النواب بعد أن وصل السياسي لمنصب الوزارة، كما أن السماح للوزراء بالترشح لعضوية المجالس النيابية يطعن بنزاهة الانتخابات، لأن الوزير المرشح لن يتساوى مع المرشح العادي ولا بأي شكل من الأشكال، وذلك فهو سيعمل أثناء الحملة الانتخابية لاستغلال نفوذه كي يضمن نجاحه.

3- الترشح لعضوية مجلس الشعب السوري

اشترط المشرع السوري في قانون الانتخابات السوري رقم (5) لعام 2014 شروط معيّنة في المرشح لعضوية مجلس الشعب، بعض هذه الشروط تتعلق بالسن، وبعضها الآخر بالأهلية، وهناك طبعاً شرط الجنسية، وهناك فئة من المواطنين تمنعهم وظائفهم من الترشح لعضوية مجلس الشعب طيلة وجودهم في الخدمة، وفئات أخرى كالمحافظين والقضاة والعاملين في الدولة سنرى كيف عامل القانون هذه الفئات، وهل سمح لهم بالترشح، وفي حال سمح لهم بالترشح من هي الفئات التي سمح لها بالجمع؟ لذلك سندرس أولاً الممنوعون من الترشح لعدم استيفائهم الشروط، ومن ثم سندرس الممنوعون من الترشح نسبة للوظيفة التي يعملون بها، وأخيراً سندرس الفئات المسموح

لها الترشح لعضوية مجلس الشعب مع إمكانية الجمع بين المنصبين، لنرى منصب الوزير إلى أي الفئات ينتمي؟

أ- الممنوعون من الترشح لعدم استيفائهم الشروط الموضوعية العامة:

نصت المادة (39) من قانون الانتخابات السوري رقم (5) لعام 2014 على الآتي: "يتمتع بحق الترشيح لعضوية مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية ممن تتوافر فيه الشروط الآتية:

- (1) أن يكون متمتعاً بجنسية الجمهورية العربية السورية منذ عشر سنوات على الأقل بتاريخ تقديم طلب الترشيح، ويستثنى من هذا الشرط من مُنح الجنسية العربية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم (49) تاريخ 7-4-2011
- (2) أن يكون متمماً الخامسة والعشرين من عمره¹.
- (3) أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية .
- (4) أن لا يكون محروماً من ممارسة حق الانتخاب.
- (5) غير محكوم بجناية، أو جنحة شائنة، أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم مكتسب الدرجة القطعية، ما لم يرد إليه اعتباره وفقاً للقانون، وتحدد الجرح الشائنة والمخلة بالثقة العامة بقرار من وزير العدل.
- (6) أن يكون ناخباً في الدائرة الانتخابية التي يرشح نفسه عنها، أو ناقلًا موطنه الانتخابي إليها.

إذاً الممنوعون من الترشح لعدم استيفائهم الشروط الموضوعية هم كما ذكرت المادة (39) غير المتمتع بالجنسية العربية السورية، أو الذي لم يمضِ على اكتسابه للجنسية مدة عشر سنوات.

1 تشترط المادة (32) من التعليمات التنفيذية الصادرة عن الحكومة على أن يكون المرشح قد أتم الخامسة والعشرين من عمره في بداية العام الذي يجري فيه الانتخاب.

رفع المشرع السوري المدة التي على مكتسب الجنسية السورية أن يمضيها ليحق له بعدها الترشح لعضوية مجلس الشعب من خمس سنوات في قانون الانتخابات الصادر عام 1973 إلى مدة عشر سنوات في القانون الجديد، باستثناء من مُنح الجنسية العربية السورية بموجب المرسوم التشريعي رقم (49) لعام 2011 حيث منح هذا المرسوم المسجلين في سجلات أجاناب الحسكة الجنسية العربية السورية.

- المحروم من حقوقه المدنية والسياسية
- المحروم من ممارسة حق الانتخاب
- ووفقاً للمادة السابعة من التعليمات التنفيذية للقانون رقم 5/ يُحرم من حق الانتخاب والاستفتاء المحجور عليه طيلة مدة الحجر، ويثبت ذلك بحكم قضائي مكتسب درجة القطعية، ما خلا المجنون، والمعتوه الظاهر فهما محجور عليهما حكماً لعلّة الجنون أو العته دون حاجة لحكم قضائي، والمصاب بمرض عقلي مؤثر في أهليته طيلة مدة مرضه، والمحكوم عليه بجناية، أو جنحة شائنة، أو مخلة بالثقة العامة بمقتضى حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية، ما لم يرد إليه اعتباره.

- إجادّة القراءة والكتابة.
- تُضيف التعليمات التنفيذية هذا الشرط، وتحدد درجة الإجادّة بإنهاء مرحلة الدراسة الابتدائية، أو ما يعادلها أو تقديم أي شهادة معتمدة، أو صورة مصدقة عنها، وإلا جرى اختباره من قبل لجنة الترشيح لهذه الغاية.

ب- الممنوعون من الترشح لعضوية مجلس الشعب وفقاً للوظيفة التي يعملون بها:

- لا يحق لعسكري الجيش وعناصر قوى الأمن الداخلي ممارسة حق الانتخاب والترشح لعضوية مجلس الشعب ومجالس الإدارة المحلية طيلة وجودهم في الخدمة .
- حيث نصت المادة الثامنة من التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات رقم 5/ لعام 2014 الصادرة عن الحكومة على أن العسكريين في الجيش وعناصر قوى الأمن

الداخلي ممنوع عليهم ممارسة حق الانتخاب والترشح لعضوية مجلس الشعب، إنما بإمكانهم فقط ممارسة حق الانتخاب والترشح لمنصب رئيس الجمهورية، وممارسة الاستفتاء الشعبي.

وبذلك يكون المشرع بموجب التعليمات التنفيذية للقانون قد أنهى العمل بالحكم الفريد الذي كان موجوداً في قانون الانتخابات القديم الصادر عام 1973 والذي كان يسمح لضباط الشرطة الترشح لعضوية مجلس الشعب.

ج- المسموح لهم الترشح لعضوية مجلس الشعب مع عدم إمكانية الجمع بين المنصبين:

1) المحافظون: للمحافظين ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب، وفي حال نجاحهم فإنهم يعدون مستقلين حكماً لعدم إمكانية الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ، وذلك حسب الفقرة (ب) من المادة (42) من التعليمات التنفيذية لقانون الانتخابات.

2) القضاة وجميع العاملين لدى الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاع العام والمشارك: للقضاة ولجميع العاملين في الدولة الحق في الترشح لعضوية مجلس الشعب على أن يمنحوا إجازة خاصة بلا أجر مادام الترشيح قائماً، وذلك بموجب المادة (42) من قانون الانتخابات رقم 5/ لعام 2014، ويجب على الموظف المرشح أن ينفك عن عمله بدءاً من اليوم التالي الذي يلي تاريخ تسجيل طلب الترشيح، والبعض يرى أن اعتبار الموظف المرشح في إجازة حكومية بلا أجر من اليوم التالي لتاريخ تقديم أوراق الترشيح حتى نهاية الانتخابات إجحاف في حق الموظف المرشح، خصوصاً أن معظم التشريعات العربية تعدّ هذه الإجازة بأجر كامل¹، ونحن نرى أن المشرع كان مجحفاً في عدم إعطاء الموظف الراغب بالترشح إجازة خاصة مأجورة، صحيح أن المبدأ المعروف

1د. عبد الله حنفي، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سابق، ص284

في الوظيفة العامة هي أن الراتب مقابل العمل وأنه في حال تقدم للترشح أعداد كبيرة من الموظفين، فإن ذلك سيكبد الخزينة العامة أعباء مالية كبيرة، إلا أن الموظف سيتحمل أعباء ومصاريف الحملة الانتخابية، لذلك فإن منحه الأجر سيدفع المزيد من الموظفين إلى الاهتمام بالشأن العام والتقدم للترشح إلى الانتخابات.

د- المسموح لهم الترشح لعضوية مجلس الشعب مع إمكانية الجمع بين المنصبين:

نص قانون الانتخابات السوري رقم/5/لعام 2014 على أنه "لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشعب ومنصب المحافظ، أو عضوية مجالس الإدارة المحلية، أو أي وظيفة، أو عمل في الدولة ومؤسساتها وسائر جهات القطاعين العام والمشتراك باستثناء الوزارة والتدريس في الجامعات والباحثين في مراكز البحوث وعضوية المكاتب التنفيذية للاتحادات والمنظمات الشعبية وعضوية النقابات المهنية"

وبناءً على ذلك تكون الفئات التي يسمح لها المشرع بالجمع هي:

(1)-الوزراء :حيث نصت المادة (42) من قانون الانتخابات على أنه (أ- للوزراء أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب مع استمرارهم بمناصبهم)

وهكذا يكون القانون الجديد قد أبقى وضع الوزير على حاله كما في القانون القديم، أي السماح له بالترشح، وأن يظل على رأس عمله طيلة فترة الانتخابات، وحتى بعد نجاحه في الانتخابات.

(2)-أعضاء هيئة التدريس في الجامعات والباحثين في مراكز البحوث:

سمح القانون بالجمع بين التدريس في الجامعات والعضوية في مجلس الشعب

(3)-عضوية المكاتب التنفيذية للاتحادات والمنظمات الشعبية وعضوية النقابات المهنية

الخلاصة: فتح المشرع السوري الباب على مصراعيه فيما يتعلق بالجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، حيث أعطى المشرع الحق لرئيس الجمهورية أن يختار الوزراء من بين أعضاء البرلمان مع إمكانية أن يتابع الوزراء المعينون في الوزارة عضويتهم في المجلس النيابي، وكذلك سمح المشرع السوري للوزراء أن يرشحوا أنفسهم لعضوية البرلمان مع استمرارهم في مناصبهم الوزارية أثناء الانتخابات وبعد النجاح فيها.

ونحن نرى أن السماح للوزير بأن يكون من بين المرشحين للبرلمان فيه إجحاف وظلم للمرشحين العاديين، لأن المرشح الوزير لن يتساوى مع بقية المرشحين، وسيعمل على استغلال منصبه ليضيف إلى منصبه الوزاري منصباً آخر هو تمثيل الشعب في البرلمان.

المبحث الثاني

التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع

شهدت قاعدة الجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري تطبيقات متباينة في الدول، سواء الدول التي اعتنقت النظام البرلماني أو النظام الرئاسي، كما أن هذه القاعدة شهدت تبايناً أيضاً في الدولة الواحدة على اختلاف تاريخها الدستوري

ونستطيع بسهولة أن نستشف مدى أهمية قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان في كون هذه القاعدة موجودة عادة بين نصوص الدستور، ويمكن للمشروع الدستوري أن يحيل البحث في هذه النقطة للقانون الانتخابي، أو أي قانون آخر، إلا أنه غالباً ما يحرص على النص على حظر هذه القاعدة، أو جوازها في الدستور، وتتبع أهمية هذه القاعدة من كونها تتعلق بالنظام السياسي للدولة، ولذلك يجب أن تكون ضمن أسمى وأعلى التشريعات في الدولة، والسؤال الذي يطرح نفسه أنه في حال انتهجت الدولة نظام حكم معين رئاسي، أو برلماني، أو نظام حكومة الجمعية، فهل ذلك يلزمها بضرورة الأخذ بمظاهر النظام كافة، بمعنى أنه إذا كانت قاعدة الجمع مظهراً أو معلماً أساسياً من معالم النظام البرلماني، فهل تكون الدولة التي تتبع نظاماً برلمانياً ملزمة بالأخذ به، ويمنع ذلك على الدولة التي تتبع نظاماً رئاسياً، أو نظاماً آخر والجواب على هذا السؤال يكون بالطبع لا. لكل دولة الحق في أن يكون لها نظام سياسي يتلاءم مع بيئتها وتاريخها وتجربتها، أي لها الحق في أن تُدخل على النظام الدستوري ما تشاء من التعديلات، بشرط أن تكون التعديلات منسجمة نوعاً ما مع هذا النظام، أو على الأقل لا تتعارض معه، وبشرط أن تكون هذه التعديلات في صالح الدولة، بالمقابل إذا اتبعت دولة ما نظام سياسي معين، وارتأت أن تتبنى مظهراً معيناً من مظاهر نظام سياسي آخر، فهل يحكم على هذا النظام بناءً على هذا المظهر فقط، أي إذا كانت قاعدة الجمع ملمحاً أساسياً من ملامح النظام البرلماني، فهل أخذ الدولة

بهذه القاعدة يعني أن نظام الحكم فيها برلمانياً، والجواب على ذلك يكون بالطبع لا، لأنه لا يمكن الحكم على نظام سياسي اعتماداً على مظهر واحد من مظاهر الحكم. بقي أن نقول أن الجمع إذا كان من مستلزمات النظام البرلماني، فإن الدولة التي لا تتبع النظام البرلماني عليها أن لا تتبنى الجمع، لأن الجمع هو أقوى مظهر يدل على تعاون السلطتين، فإذا تبنت دولة ما نظاماً رئاسياً أو اقرب ما يكون للنظام الرئاسي، فإن تبنيها لقاعدة الجمع يكون مستهجناً، كون النظام الرئاسي يقوم على الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإذا كان التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية محل اتفاق في الفقه الدستوري، فإن الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية البرلمانية في النظام البرلماني لا يزال محل خلاف.

والتاريخ الدستوري والقانون المقارن يدل على أن حظر الجمع، أي التعارض بين الوزارة والنيابة البرلمانية يكون في الدول التي ترفض النظم البرلمانية، وبالمقابل فإن السماح بالجمع يكون في الدول التي تتبنى النظم البرلمانية، فما هو الوضع بالنسبة للنظام الفرنسي، وللنظامين اللذين يدوران في فلكه النظام المصري والنظام السوري¹.

فيما يلي عرض لهذه القاعدة في كل من فرنسا ومصر وسورية، لنرى التاريخ الدستوري لهذه القاعدة في هذه الدول، ولنبين فحوى هذه القاعدة، وقد رأينا في المبحث الأول كيف يتولد الجمع لنرى في هذا المبحث كيفية إنهائه في الدول التي تحظره.

1 ماهر جبر نصر، إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، مرجع سابق، ص3

المطلب الأول : التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع في فرنسا

يأخذ النظام الفرنسي ببعض مظاهر النظام الرئاسي، وبعض مظاهر النظام البرلماني، ويأخذ صراحة بقاعدة حظر الجمع بين الوزارة والعضوية البرلمانية، وتُركز الدراسات الدستورية التي تناولت قاعدة الجمع على أن قاعدة الجمع كانت في الجمهورية الثالثة والرابعة، وأن حظر الجمع إنجاز عظيم يُحسب لدستور الجمهورية الخامسة، نعم إن قاعدة حظر الجمع بين المنصبين البرلماني والوزاري يُحسب لدستور عام 1958 إلا أن فرنسا عرفت حظر الجمع قبل دستور 1958، وفي الحقيقة لا يمكننا فهم التشريع الحالي إلا في ضوء السياق التاريخي له، لذا سنتعرف سريعاً على التشريع قبل دستور الجمهورية الخامسة، في الفرع الأول من ثم سنلقي الضوء على الأسباب الموجبة لتبني دستور فرنسا الحالي لمبدأ الحظر في الفرع الثاني، وأخيراً سنتعرف على الأساليب المتبعة لإنهاء الجمع في الفرع الثالث.

الفرع الأول: قاعدة الجمع في الدساتير الفرنسية قبل دستور 1958:

نصت المادة (16) من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر عقب الثورة الفرنسية في شهر آب من عام 1789 «كل مجتمع لا تتأمن فيه ضمانات الحقوق ولا مبدأ فصل السلطات لا دستور له» لذلك يمكن أن نلاحظ مدى تمسك الفرنسيين بمبدأ الفصل بين السلطات، فيما بعد صدر المرسوم 1789/7/11 والمرسوم 1790/1/10 وكلا المرسومين حظرا أن يكون ممثل الشعب عضواً في الحكومة، وعلى هذا الأساس طُبق هذا المبدأ في أول دستور لفرنسا في 1791/9/3، حيث تم منع الجمع بين الوزارة والنيابة وأكدت ملكية تموز هذا المبدأ بصورة غير مباشرة من خلال القانون الصادر في 1830/9/12 الذي أوجب انتخاب نائب جديد بدلاً من الذي تم تعيينه في الوزارة¹.

1 أمين صليبا، مقال بعنوان متى تعدل المادة (28) ويصبح الجمع بين الوزارة والنيابة غير دستوري، مقال في جريدة الأخبار اللبنانية ONLINE@AKHBAR.COM

إذا أول دستور فرنسي، وكذلك ملكية تموز، أخلصنا للمبادئ التي جاءت بها الثورة إذ إن حظر الجمع يعدّ تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وفي ظل دساتير الثورة كان الهدف من حظر تعيين ممثلي الشعب في وظائف وزارية إنقاذ السلطة التشريعية من نفوذ السلطة التنفيذية.

اختلف حظر الجمع في الملكية والإمبراطورية، إلا أن ملكية يوليو وبموجب قانون (12) سبتمبر عام 1830 كانت تُخضع البرلماني المُعين في وظيفة عامة بمقابل بما فيها وظيفة الوزير لانتخاب جديد، ومع تطور النظام البرلماني وتأكيد الدور السياسي للوزير برز التعارض بين كل وظيفة عامة بمقابل ومهمة تمثيل الشعب، باستثناء وظيفة الوزير ففي ظل الجمهورية الثانية التي استمرت تقريباً أربع سنوات ومئة يوم نصت المادة (28) من دستور 1848 والمادة (85) من قانون الانتخاب الصادر في 1849 على أن الوزارة ليست كباقي وظائف الدولة، إذ يمكن الجمع بين الوزارة والنيابة، إلا أن الدستور الصادر في ظل الإمبراطورية الثانية (1852-1875) في المادة (44) من دستور 1852 نصت على أن الوزراء لا يمكنهم أن يكونوا أعضاء في الهيئة التشريعية وفي الحقيقة منع الجمع كان في تلك الفترة لضمان سلطة الإمبراطورية على الحكومة ولم يكن الهدف ضمان استقلال البرلماني، وبذلك ارتبط منع الجمع بالإمبراطورية الديكتاتورية، ومع قيام الإمبراطورية البرلمانية عاد الجمع وتؤكد في دستور 1870.

في ظل الجمهورية الثالثة تأكد مبدأ عدم الجمع بين الوظائف الحكومية والبرلمانية رغم بعض الاعتراضات عليه والتعارض بين الوظيفة البرلمانية والحكومية أيده بعض الفقهاء أمثال "هوريو" و"رينيه كابيتان" ويتسم دستور 1875 بأنه دستور موجز جداً، وأنه أقام برلمانية متوازنة، إلا أن التعارض الذي نتكلم عنه بين الوظائف البرلمانية والحكومية لم ينل من حق الوزراء كقاعدة عامة من دخول البرلمان، والمشاركة في المناقشات البرلمانية، حتى لو لم يكونوا أعضاء فيه، في حين أن الوضع في انكلترا

مهد النظام البرلماني خلاف ذلك، إذ لا يسمح للوزراء غير الأعضاء من الدخول إلى البرلمان¹.

ومنذ عام 1925 احتدم الخلاف حول قاعدة الجمع والنقاشات كانت تدور حول فيما إذا كان الجمع يعدّ من مستلزمات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أم لا²، إلّا أن هذه النقاشات لم تأتِ بنتائج مثمرة حيث جاء دستور الجمهورية الرابعة عام 1946 ليبقي على حالة الجمع المعمول بها في ظل الجمهورية الثالثة، ولكن الجمهورية الثالثة والرابعة اتبعت النظام البرلماني، فذلك كان سنداً وحجة قوية يستند إليه كل أنصار مبدأ الجمع، وفي ظل الجمهورية الرابعة تم تقديم أكثر من اقتراح للجمعية الوطنية للدول عن قاعدة الجمع، ففي عام 1950 قدم Noel إلى الجمعية الوطنية اقتراحاً يقضي باستقالة النائب بقوة القانون من البرلمان في حال تم اختياره للوزارة ولكن هذا الاقتراح لم يكتب لها النجاح، وهناك محاولة أخرى عام 1955 على يد Aumetan والجديد في هذا الاقتراح الرغبة في عدم سريان حظر الجمع على رئيس الوزراء، ولم يكن حظ هذا الاقتراح أفضل من الاقتراح الذي سبقه، وأيضاً الاقتراح الذي قُدم أيضاً في العام ذاته، كل هذه المحاولات باءت بالفشل ويتفق الاقتراح الأخير الذي قدمه Plushetlu مع الاقتراح الذي قدمه Noel إذ يعد عضو البرلمان الذي تم اختياره للوزارة مستقياً بقوة القانون³، وصحيح أن هذه المحاولات لم تتجح إلا أن صدى هذه المشروعات تردد عند إعداد دستور الجمهورية الخامسة.

1. نصر إسلام إمام علي، الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس عام 2010

2. أيمن محمد شريف، الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق

3. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص13، 14

الفرع الثاني: أسباب تبني الدستور الفرنسي لقاعدة حظر الجمع

أرجع جانب من الفقه الأسباب التي كانت وراء تبني الدستور الفرنسي لفكرة الحظر لمساعي الجنرال شارل ديغول، حيث عبّر عن رغبته في الحظر في أكثر من مناسبة وذلك في خطابه في 16 يونيو 1946، وكذلك في المؤتمر الصحفي الذي عقده في 12 نوفمبر 1947 عندما قال: " نحن نريد أن تكون السلطات منفصلة، لأن الحكم وظيفة والتشريع وظيفة أخرى، ولا يختلطان" وعبر عن رغبته في الحظر بشكل واضح في المؤتمر الصحفي في 30 يونيو 1955 والذي أكد فيه استناداً لمبدأ الفصل بين السلطات على أنه "لا أحد يمكنه أن يكون في نفس الوقت برلمانياً ووزيراً بمعنى الخصم والحكم، مراقب ومُراقب"¹، لقد كان ديغول واضحاً في إبرازه للهدف من وراء تبنيه مبدأ عدم الجمع بين منصب الوزارة وعضوية البرلمان، فهو أراد القضاء على الأمل الذي ينشأ لدى النائب في كرسي الوزارة، هذا الأمل الذي قد يدفع النائب إلى إسقاط الحكومة أملاً في الحصول على المنصب الوزاري، وأراد تقوية الحكومة وتحسينها².

تبنى مشروع دستور الجمهورية الخامسة في المادة (21) حظر الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان، إلّا أن الخلاف احتدم بين لجنة الدستور والمشروع الحكومي الخاص بالدستور الجديد، والمادة (21) تعرضت إلى الانتقادات من قبل لجنة الدستور، وأهم الحجج التي أوردتها اللجنة تتلخص في نقطتين مهمتين: النقطة الأولى هي إن انتساب الوزراء للبرلمان يكسبهم الخبرة السياسية، والنقطة الثانية هي أن الحظر يجافي طبيعة النظام البرلماني القائم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلّا أن هذه الحجج الواهية لم تتل من عزيمة أنصار حظر الجمع، وأصرّ شارل ديغول حينها على الحظر، لأنه حسب ديغول السلطة التنفيذية (أي الحكم) وظيفة، والتشريع وظيفة أخرى

1د. أيمن محمد شريف، الأزواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص406-407

2 د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، الإسكندرية منشأة المعارف، عام 2006، ص238

ويجب أن لا يتوحدا أبداً، ولا يجوز لشخص واحد أن يقوم بالوظيفتين معاً¹، والحجج التي قُدمت لتبرير الحظر هي كالاتي:

أولاً- عدم الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان تطبيق لمبدأ الفصل بين السلطات:

يعدّ مبدأ الفصل بين السلطات المبدأ الأساسي الحامي للحريات العامة، وللسير المنتظم لهيئات الدولة، ولا يجوز للأعضاء الذين يمارسون سلطة ما من سلطات الدولة ممارسة سلطة أخرى في الوقت نفسه، وبناءً على ذلك فالجمع يعدّ خرقاً واضحاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

ثانياً- عدم تناقض حظر الجمع مع التعاون بين السلطات في النظام البرلماني:

يقوم النظام البرلماني على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، إلّا أن عدم الجمع بين المنصب الوزاري والعضوية في البرلمان، لن يؤثر على التعاون بين السلطتين، فقد ردّ أنصار حظر الجمع على هذه الحجة أن التعاون بين الحكومة والبرلمان أمر لا بد منه، لكن لا بد أيضاً من حد أدنى من الفصل بين السلطتين حتى لا ينتهي الأمر إلى تركيز السلطات²، كما أن اتصال أعضاء البرلمان بالوزراء أمر ممكن من خلال اللجان البرلمانية، والتعاون يبقى وثيقاً بين السلطتين في ظل حظر الجمع، حيث يمكن للوزراء أن يكونوا من بين أعضاء البرلمان، وأن يكون لديهم الخبرة السياسية، بشرط عدم الجمع أي بشرط تقديم عضو البرلمان استقالته عند اختياره للوزارة³

1 أمين صليبا، مقال بعنوان متى تعدل المادة 28 ويصبح الجمع بين الوزارة والنيابة غير دستوري، مرجع سابق

2 فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، مرجع سابق، ص15

3 أيمن محمد شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص393

ثالثاً - تحقيق الانسجام والاستقرار الوزاري:

استند واضعو مشروع الدستور للواقع السياسي المضطرب قبل دستور 1958 حيث اتسمت هذه الفترة بعدم الاستقرار الوزاري نتيجة تسابق نواب البرلمان للفوز بالمناصب الوزارية، لذلك أصبحت العضوية البرلمانية وسيلة وليست غاية، كما أن عدم السماح بالجمع يحقق الانسجام بين أعضاء الوزارة، لأن قيام عضو البرلمان بترك عضويته البرلمانية وتفرغه للوزارة يدفعه إلى العمل على نيل ثقة رئيس الدولة والوزير الأول.

رابعاً - حُسن إدارة المرافق العامة:

يتحرر الوزير في حال تفرغه لعمله الوزاري من ضغوط الناخبين، وسيعمل لصالح المصلحة العامة بدلاً من العمل لتحقيق مصالح الناخبين، ما يعطيه الحرية في اتخاذ القرارات كما أن تفرغه للوزارة، سيمنحه القدرة على تكريس كل جهده للتركيز في أداء مهماته.

استطاع واضعو مشروع الدستور بالحجج القوية التي أوردوها دحض أي حجج مناهضة لمشروع إنهاء الجمع، وصدر دستور 1985، وهو يحمل نص المادة (23) التي لا تختلف عن المادة 21 في مشروع القانون.

الملاحظ أن أغلب الحجج التي تم ذكرها، والتي كانت أسباب تبني الدستور لحظر الجمع هي أسباب تبرر إنهاء الجمع، وتصب في مصلحة الحكومة، إلا أن حظر الجمع فيه مصلحة حقيقية للحكومة وللبرلمان أيضاً، إذ إن عضو البرلمان بحاجة إلى التفرغ للأعمال النيابية، فمن المهمات الرئيسة لعضو البرلمان مراقبة أنشطة وتصرفات السلطة التنفيذية، فكيف يمكنه ذلك وهو عضو في الوزارة، إذ لا يمكن لعضو البرلمان أن يحمل صفة المراقب والمُراقب معاً في وقت واحد، وللبرلمان مصلحة في منع الجمع

لأن استقلال البرلمان هو أحد الضمانات الكفيلة بتحقيق الاستقرار وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات.

في الحقيقة إن الأسباب التاريخية التي كانت وراء تبني الدستور الفرنسي لمبدأ الحظر هي أسباب تصلح لقيام مبدأ الحظر في كل نظام سياسي قانوني، ويأتي مبدأ حظر الجمع ضمن حملة الإصلاحات التي وضعت لتضع حداً للأخطاء التأسيسية والسياسية للجمهورية الرابعة وفي ما يأتي نص المادة 23 من الدستور الفرنسي الصادر عام 1958

" لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة، وتولي أي ولاية برلمانية، أو أي منصب تمثيلي مهني، على المستوى الوطني، أو أي وظيفة عامة، أو أي نشاط مهني .

تحدد الشروط التي يستبدل بموجبها أصحاب مثل هذه الولايات أو المناصب أو الوظائف بموجب قانون أساسي .

ويجري استبدال أعضاء البرلمان طبقاً لأحكام المادة 25"

وبعد تبني مبدأ حظر الجمع الذي أرساه دستور 1985 جرت محاولات عديدة للعودة إلى نظام الجمع، إلا أن جميع هذه المحاولات باءت بالفشل، وعلى العكس فإنها أدت إلى ترسيخ جذور هذا المبدأ، ففي عام 1967 تبني عضو مجلس الشيوخ بريلوت اقتراح لتعديل الدستور والسماح بالجمع بين العضوية البرلمانية والمنصب الوزاري، وقد أقام بريلوت اقتراحه هذا على حجة أساسية تتلخص في أن حظر الجمع يتعارض مع النظام البرلماني، ولكن لم يكن صعباً على الإطلاق دحض هذه الحجة، إذ أن جوهر النظام البرلماني ليس هو السماح بالجمع بين الوزارة والنيابة، إنما جوهر النظام البرلماني هو مسؤولية الوزارة أمام البرلمان .

و في عام 1821 تبنى SERRE مقترح أسنده لحجة أن الحكومة تدير شؤون البلاد بالتعاون مع البرلمان والحكومة ستبدو ضعيفة في حال لم يكن بعض من أعضائها ضمن التشكيلة الوزارية، ومرة أخرى تم الرد على هذه الحجة على فرض أنه ليس من الضروري أن يكون الوزراء ضمن البرلمان ليكون لدينا حكومة قوية، لأن للوزراء الحق في المشاركة في المناقشات البرلمانية، والدفاع عن سياسة الحكومة، ولعل الحجة التي وردت في هذا المقترح هي أحد الأسباب الرئيسة للنظم التي تأخذ بنظام الجمع، فهذه النظم أرادت أن يكون لها من يمثلها في البرلمان، ويتبنى سياستها بطريقة صريحة وعلنية¹، وكأن هناك رغبة في الحفاظ على توجه سياسي معين، أو رغبة في دعم الحكومة دائماً عن طريق البرلمان.

الفرع الثالث: أساليب إنهاء الجمع:

أرست المادة (23) من الدستور الفرنسي مبدأ عدم الجمع بين الوزارة وعضوية أيًا من مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، أما عن كيفية إنهاء الجمع حال حدوثه فإن نص المادة (23) أحال إلى قانون أساسي لرسم إنهاء الجمع.

ذكرنا سابقاً أن الجمع يتولد من فرضين اثنين حيث يمكن أن يتم اختيار أحد أعضاء البرلمان ليكون ضمن التشكيلة الوزارية عندها ما هو الحل الواجب إتباعه والذي جاء به القانون الأساسي؟، والفرضية الثانية أن يرشح الوزير نفسه للانتخابات البرلمانية علماً أن المرسوم رقم 58-1099 في 17 نوفمبر عندما عدد الفئات المحظور عليها الترشيح في فرنسا كان من بين هذه الفئات الوزير، ومع ذلك فإن التطبيق العملي شهد ترشح وزراء للانتخابات البرلمانية، وعلى سبيل المثال نجح في عام 1959 ثلاثة وزراء في انتخابات مجلس الشيوخ، والسؤال هل نظم القانون كيفية الخروج من حالة الجمع هذه.

1 عبد الله حنفي، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سابق، ص204

صدر قانون 17 نوفمبر عام 1958 متضمناً الأحكام الآتية:

لعضو البرلمان المعين في الوزارة مهلة محددة بشهر للتوافق مع قاعدة حظر الجمع.

إذاً إذا تم تعيين أحد أعضاء البرلمان ليكون عضواً في الحكومة، عندها يجب على المعين أن يختار خلال شهر منصب من المنصبين إما الوزارة، أو النيابة.

إذا انقضت مدة الشهر ولم يقم البرلمان المعين كوزير باختيار المنصب الذي يريده عندها يعتبر مستقياً من العضوية البرلمانية، ومختاراً للمنصب الوزاري، وبالنسبة لمقعده البرلمان الذي أصبح شاغراً يتم تطبيق نظام النواب الاحتياطيين.

خلال مدة الشهر لا يجوز لعضو البرلمان الذي تم اختياره كوزير أن يشترك في التصويت، وله الاشتراك في أعمال البرلمان الأخرى .

تعدّ مدة الشهر مدة إلزامية، بمعنى أن البرلمان/المعين كوزير عليه أن ينتظر لنهاية هذه المدة عندها يعلن عن رغبته باختيار أحد المنصبين.

خلال مدة الشهر : إذا استقالت الحكومة ولم يكن البرلمان المعين كوزير قد صرح عن رغبته في اختيار أحد المنصبين، عندها يستعيد البرلمان كافة صلاحياته البرلمانية أي أنه يستمر في عضويته البرلمانية، ويستعيد حقه في التصويت الذي كان ممنوعاً عليه خلال هذه المدة، أما إذا استقالت الحكومة وكان البرلمان قد اختار الوزارة صراحة وبعد ذلك استقالت الحكومة عندها يفقد النائب عضويته في البرلمان والمنصب الوزاري أيضاً.

يهدف نظام الحلول أو نظام النواب الاحتياطييين إلى عدم إجراء انتخابات جزئية متكررة في كل مرة يتم فيها شغور أحد المقاعد البرلمانية¹.

يختص المجلس التشريعي المعني بإعلان وجود حالة من حالات التعارض، ويعدّ المقعد البرلماني شاغراً إذا انقضت مدة الشهر، ولم يقدّم الشخص المعني بإعلان رغبته في الاختيار بين المنصبين.

ينتقد بعض الفقهاء² المعالجة الجزئية التي أتت بها التشريعات الفرنسية، لأنها لم تعالج الحالة العكسية ألا وهي انتخاب أحد الوزراء ليكون عضواً في البرلمان، وتجدر الإشارة أن الفرض الذي أغفله المشرع ظهر سريعاً في التطبيق العملي ففي انتخابات 1959 نجح ثلاثة وزراء في انتخابات مجلس الشيوخ، وإزاء هذا الموقف كان لابد من الاجتهاد وبالتالي تباينت الحلول المقدمة.

ذهب الاجتهاد إلى أن للوزير الحق في مهلة معقولة للاختيار وهذه المدة من باب القياس يمكن أن تكون ذات المدة المحددة للنائب الذي يُعين في الوزارة، فإذا انقضت هذه المهلة لم يعدّ بإمكان صاحب الشأن الاختيار وتُطبق القاعدة القاضية بتفضيل العضوية، أو المنصب المكتسب أخيراً، وهكذا على رئيس مجلس الوزراء أن يطلب من رئيس الجمهورية إعلان استقالة الوزير.

أما التطبيق فإنه بعد انتظار مهلة شهر تمّ عدّ الوزير الذي أصبح عضواً في مجلس الشيوخ مستقياً من عضوية مجلس الشيوخ³

1 إلى جانب المزايا التي يمتاز بها نظام الحلول إلا أن له الكثير من الصعوبات والتعقيدات كما أن الحال له نظام قانوني خاص، ولا يتمتع بالمزايا ذاتها التي يتمتع بها العضو العادي سواء فيما يتعلق بالحصانة البرلمانية أو المزايا المالية، كما أنه يُحرّم من الترشيح ضد النائب الأصلي الذي أصبح وزيراً، انظر عبد الله حنفي، أحكام وأثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، ص 93

2 أمثال الدكتور فتحي فكري المرجع السابق ص 22 والدكتور أيمن محمد شريف المرجع السابق ص 411

3 د. فتحي فكري، مرجع سابق، ص 23

إلا أن الدكتور عبد الله حنفي قام بالردّ على ذلك بالقول إنّه إذا جرت انتخابات عامة وترشح خلالها أحد الوزراء لعضوية البرلمان، فإنّه بعد الانتخابات الحكومة تستقيل، ويتم تشكيل حكومة جديدة فإذا نال نفس الشخص حقيبة وزارية وهو عضو في البرلمان عندئذ نطبق القواعد التي جاء بها القانون، أما إذا لم يتم تجديد تعيينه كوزير عندها يبقى الشخص برلمانياً فقط¹.

المطلب الثاني: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع في مصر

يمكننا بسهولة تقفي آثار قاعدة الجمع، لأن هذه القاعدة غالباً ما تكون ضمن نصوص الدستور، منصوص عليها بالجواز أو المنع، وهذا يؤكد لنا مدى أهمية هذه القاعدة، فهي هو المشرع يحرص على النص عليها ضمن أسمى تشريعات الدولة .

نصوص الدساتير تعطينا فكرة وافية عن طبيعة النظام السياسي، هل هو برلماني أم مختلط، أم هو نظام حكومة الجمعية، وفي حال انتهج المشرع الدستوري نظاماً سياسياً معيناً، فإن عليه أن يكون منسجماً مع نفسه، وألا تتعارض النصوص الدستورية مع النظام الذي اختاره، إلا إذا كان هذا التعارض له مبرراته القوية كالظروف والأوضاع الخاصة للبلد، أو أن هذا التعارض يصب في مصلحة البلد، كون المبدأ الذي تنبأه هو موضع خلاف في النظام السياسي نفسه.

الملاحظ والمستهجن في الوقت نفسه أن دول تنتهج نفس النظام السياسي تختلف في مدى تبنيها لمبدأ الجمع من عدمه، وإذا كان نظام الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان أمراً مقبولاً إلى حد ما في النظم البرلمانية، إلا أنّه بالتأكيد يعدّ أمراً مستهجنًا في النظم الرئاسية، لأن التعاون الوثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني قد يبرر إلى حد ما الأخذ بنظام الجمع، أما في النظام الرئاسي حيث

1 راجع في ذلك د. عبد الله حنفي، مرجع سابق، ص94

محدودية الصلات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن ذلك يفرض الأخذ بمبدأ حظر الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.

مصر شأنها كشأن العديد من الدول تعاقبت عليها عدة دساتير، وشهدت ثورات أثرت في طبيعة النظام، فما هو موقف هذه الدساتير من قاعدة الجمع، وما هو موقف الدستور المصري الجديد؟، هذا ما سنعرفه من خلال الفرعين الأول والثاني.

الفرع الأول: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع قبل عام 2011:

شهد التاريخ المصري توالي دساتير عديدة، وجميع الدساتير التي سبقت الحراك الشعبي عام 2011 قضت بجواز الجمع بين النيابة البرلمانية والوزارة، وذلك بغض النظر عن النظام السياسي المتبع آنذاك برلماني أم رئاسي، ولا نعلم سبباً لتمسك المشرع التأسيسي بهذا المبدأ، سوى أن هذا المبدأ يصب في مصلحة الحكومة.

أولاً- منطقية الجمع في دستور 1923 والدستور 1930:

يشكل دستور 1923 نقلة نوعية في التطور الدستوري لمصر، فهو الدستور الذي صدر إثر ثورة شعبية عارمة على المستعمر البريطاني عام 1919، حيث حقق دستور 1923 آمال الشعب، وأقام نظام حكم ديمقراطي نيابي برلماني ملكي، الجديد في دستور 1923 ليس إقامة النظام الملكي، إنما الجديد هو اكتمال عناصر النظام البرلماني التقليدي في هذا الدستور، حيث يوجد على رأس السلطة التنفيذية ملك له المكانة الأولى في البلاد، إلا أنه مجرّد من السلطات الفعلية فهو ملك يسود ولا يحكم، وإلى جانب الملك يوجد طبعاً مجلس الوزراء الذي يتمتع بالسلطات الفعلية¹.

1 تنص المادة (60) من دستور 1923 على أن "توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون".

والوزارة مسؤولة عن الحكم¹، و مسؤولة أمام البرلمان²، والبرلمان يستطيع سحب الثقة منها، كما للملك حق حل مجلس النواب³، ومن ملامح التعاون بين السلطتين إمكانية الجمع بين المنصبين الوزاري والبرلماني، هذا ما سمحت به المادة (63) "للوزراء أن يحضروا أي المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام، ولا يكون لهم رأي محدود في المداولات إلا إذا كانوا أعضاء، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفي دواوينهم، أو أن يستتبيوهم عنهم، ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته".

يجمع الفقه على منطقية الأخذ بجواز الجمع بين المنصبين في هذا الدستور، نظراً لاعتناق هذا الدستور للنظام البرلماني التقليدي.

بعدها أبطل الأمر الملكي لسنة 1930 دستور 1923، وأحل محله دستور 1930، صحيح أن دستور 1930 أبقى على النظام الملكي النيابي البرلماني، إلا أنه أضعف من سلطة البرلمان لحساب الحكومة، وذلك عن طريق سلب اختصاصات كانت مقررة للبرلمان بموجب دستور 1923، ومع السلطات الكثيرة التي مُنحت للملك والحكومة، إلا أن النظام يبقى برلمانياً والجمع يبدو مفهوماً.

ثانياً- استهجان الجمع في الدساتير التي تبنت النظام الرئاسي:

تم الاستفتاء على دستور 1956 وعلى تولية جمال عبد الناصر رئيساً للبلاد، وقد أخذ هذا الدستور بالنظام الجمهوري للحكومة، وعمل على تقوية مركز رئيس الدولة فجعل له سلطات تنفيذية حقيقية، وترجيح كفة رئيس الجمهورية في مواجهة البرلمان والوزارة لم يصاحبه الأخذ بآليات النظام الرئاسي، حتى يتم التوازن بين السلطات، بل إن هذا الدستور أخذ من النظام البرلماني بعض المظاهر ومن النظام الرئاسي بعض

1 جاء في المادة (57) من دستور 1923 " مجلس الوزراء هو المهيم على مصالح الدولة ".

2 جاء في المادة (61) من دستور 1923 " الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته ".

3 للمزيد حول دستور 1923 انظر د. جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص239

المظاهر، وهذا الاتجاه المتمثل بتقوية سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية على حساب السلطات الأخرى، هو الاتجاه المتبع منذ هذا الدستور إلى دستور 1971¹

عمل دستور 1956 على إقامة مكانة متميزة لرئيس الجمهورية، حيث يتمتع الرئيس في ظل هذا الدستور بصلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة، حيث أخذ هذا الدستور بوحدة الجهاز التنفيذي، ونصت المادة (147) على أن رئيس الجمهورية يجتمع مع الوزراء في هيئة مجلس وزراء لتصريف شؤون البلاد، ولم يأخذ دستور 1956 بالمسؤولية التضامنية للوزارة، لذلك يمكن نعت النظام الرئاسي الخالص، وبما أن الرئيس يستطيع حل مجلس الأمة، وهذا ما لا نجده في النظام الرئاسي، لذلك يمكن القول بأن هذا النظام كان نظام تركيز السلطات بيد رئيس الجمهورية، فهو يملك وحده السلطة التنفيذية ويتحكم في أمر السلطة التشريعية².

الوزارة لم تكن تتمتع بالاستقلال الفعلي، فالرئيس هو الذي يعين الوزراء وهو الذي يعفيهم من مناصبهم، أما بالنسبة لمجلس الأمة فإنه لم يكن يتمتع بالاستقلال الكافي ولم يتسم عمله بالفعالية في المشهد السياسي لعدم وجود أحزاب سياسية، ولقيام نظام الحزب الواحد، ولم يكن يمارس صلاحياته الرقابية بشكل جيد، أما عن صلاحياته التشريعية، فكانت وفق رغبة الحكومة لاسيما أن المادة 155 أتاحت للوزراء ولنواب الوزراء أن يكونوا أعضاء في مجلس الأمة "يجوز للوزراء ونواب الوزراء أن يكونوا أعضاء في مجلس الأمة" وهنا يبدو الجمع مستهجناً كون النظام يعدّ من النظم الرئاسية التي لا تتناسب مع الجمع إطلاقاً.

ثم صدر دستور 1964 والجديد في هذا الدستور استحداث منصب النائب الأول لرئيس الجمهورية، والفصل بين شخص رئيس الجمهورية ورئيس الوزارة، صحيح أن هذا الدستور أخذ بالمظاهر البرلمانية والمظاهر الرئاسية، إلا أن السلطات الواسعة والتي

1 د . جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، مرجع سابق ص249

2د. سامح علي، النظام السياسي المختلط، مرجع سابق، ص60

يزيدها الواقع أحياناً يرجح كفة النظام الرئاسي، خصوصاً وأن الحكومة لم تكن لها الحرية الكاملة في رسم وتنفيذ السياسة العامة، حيث نصت المادة (132) " تتولى الحكومة تنفيذ السياسة العامة للدولة وفقاً للقوانين و القرارات الجمهورية...." وكون النظام رئاسياً، فإننا نرى وجانب كبير من الفقه عدم صحة وجود المادة (142) التي أجازت الجمع " يجوز لأعضاء الحكومة، ونواب البرلمان أن يكونوا أعضاء في مجلس الأمة"

بعد ذلك صدر دستور 1971 والذي يمثل مرحلة جديدة شهدت مصر بعدها الاستقرار السياسي، وبموجب التعديل الدستوري لعام 1980 تحول التنظيم الدستوري من نظام الحزب الواحد إلى نظام تعدد الأحزاب، وبموجب هذا التعديل أيضاً لم يعدّ النظام اشتراكياً بحثاً إنما أصبح اشتراكياً ديمقراطياً، وكانت ذلك خطوة باتجاه اقتصاد السوق، ويعدّ دستور 1971 من الدساتير التي انتهجت النظام الرئاسي¹ ومن أهم مظاهر هذا النظام السلطات الواسعة لرئيس الجمهورية² وبالنسبة لنظام الجمع بين الوزارة والنيابة، فقد نصت المادة (143) بجواز الجمع وفي ما يلي نص هذه المادة (يجوز لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، كما يجوز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه)

1 جمع رئيس الدولة بين منصبه ورئاسة الوزارة في عامي 1973، 1980 هذا ما يدعم الرأي القائل بأن النظام الذي أتى به دستور 1971 نظام رئاسي، حيث أن أغلبية الفقه ترى أن دستور 1971 هو أول دستور حاول انتهاج النظام المختلط للمزيد حول هذا الموضوع يرجى مراجعة د. سامح علي، النظام السياسي المختلط، بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق في جامعة الإسكندرية، دار الفكر والقانون، 2016 ص61

2 نصت مواد دستور 1971 على سلطات واسعة للرئيس أهمها تولي السلطة التنفيذية وممارستها على الوجه المبين في الدستور (مادة 137) الاشتراك مع مجلس الوزراء في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها (مادة 138) دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته ورئاسة الجلسات التي يحضرها مع حق طلب تقارير من الوزراء، هذا إلى جانب تعيين الموظفين المدنيين والممثلين العسكريين والممثلين الدبلوماسيين وعزلهم (المادة 142) اقتراح القوانين (المادة 109) وإصدارها والاعتراض عليها (المادة 112) دعوة البرلمان للانعقاد في دور انعقاد عادي (المادة 101) واجتماع غير عادي المادة (102) إلقاء بيان عند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب يتضمن السياسية العامة للدولة والحق في إلقاء بيانات أخرى أمام المجلس (132) تعيين الوزراء وعزلهم من مناصبهم (مادة 141) إصدار اللوائح بأنواعها المختلفة: التنفيذية والضبط والمستقلة والضرورة (المواد من 144 إلى 147) إعلان حالة الطوارئ (المادة 148) إبرام المعاهدات المادة (151) حل البرلمان (المادة 136) الدعوة إلى استفتاء الشعب في المسائل الهامة التي تتصل بمصالح العليا للبلاد العليا (المادة 152)

إذاً في هذه المادة قرر الدستور المصري لعام 1971 قاعدة الجمع، والمادة (25) من هذا الدستور تقرر سريان العديد من الأحكام الواردة في الدستور ومنها المادة (143) على مجلس الشورى، أي أن ذلك يفيد جواز عضوية كل من رئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء ونوابهم، لمجلس الشورى أيضاً.

إذا كان الوجود الحكومي في البرلمان متوفر عن طريق السماح للوزراء بحضور جلسات مجلس الشعب دون السماح للوزراء غير الأعضاء بالتصويت طبقاً للمادة (134)، فما الحكمة من وراء السماح للوزراء أن يكونوا أعضاء في البرلمان؟ خصوصاً بأن النظام السياسي المتبع بدستور 1971 كان ميالاً إلى الرئاسية بشكل كبير، وكان مطعماً ببعض الملامح البرلمانية، لذلك كان من الأجدر الأخذ بقاعدة الجمع، ولكن الدافع من وراء الأخذ بقاعدة الجمع وتمسك السلطة التأسيسية به على مدى الدساتير السابقة لتاريخ 25 يناير هو أن النظام المصري وأي نظام يأخذ بقاعدة الجمع، يريد أن يُحكم الإمساك بالسلطة، لذلك فهو يريد أن يكون للحكومة من يمثلها داخل البرلمان، يتبنى سياستها وينتهج برنامجها بشكل صريح وقانوني¹، أي لزيادة إحكام سيطرة الحزب الحاكم، فأعضاء الوزارة هم أعضاء الحزب الواحد، وكذلك هم أعضاء البرلمان، والمطلوب من قاعدة الجمع ليس إقامة التعاون المنشود بين السلطات الحكومية والبرلمان، إنما المطلوب من قاعدة الجمع هو ضمان سيطرة الحزب الحاكم على الحياة السياسية برمتها التشريعية والتنفيذية، أي إقامة نوع من الاندماج بين السلطات وليس نوع من التعاون².

بعد عرضنا للسبب الكامن وراء تبني النظام المصري لقاعدة الجمع سنعرض الآن لبعض الجوانب القانونية المتعلقة بنظام الجمع الذي كان متبعاً في الدستور القديم لعام 1971.

1 عبد الله حنفي، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة نيابية، مرجع سابق، ص204

2 عبد الله حنفي، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، ص211

نصت المادة (135) من الدستور القديم "يسمع رئيس مجلس الوزراء في مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام، ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين، ولا يكون للوزير صوت معدود عند أخذ الرأي، إلا إذا كان من الأعضاء"

هذه المادة سمحت للوزراء الأعضاء بالتصويت في البرلمان، وهذا يفيد أن الوزير النائب يستطيع التصويت في كل المسائل المطروحة المعروضة على المجلس، بما في ذلك اتهام أحد الوزراء، وبالتأكيد كان من الأفضل منع الوزراء الأعضاء في البرلمان من التصويت في مثل هذه المسائل الحساسة، وكذلك نصت المادة 126 من الدستور على أن سحب الثقة من الحكومة لا يكون إلا بعد استجواب وأن يكون التصويت بأغلبية أعضاء المجلس، ولم يستثنى المشرع هنا أيضاً الوزراء الأعضاء¹، أي أنه لا يوجد نص صريح يمنع من اشتراك الوزراء في بعض أعمال البرلمان كطرح الثقة بأحد الوزراء أو بالوزارة.

من المعلوم حجم الخطورة التي تتطوي على ترشح الوزراء للانتخابات البرلمانية، لما في ذلك من مساس بنزاهة العملية الانتخابية، إذ أن استغلال الوزير المرشح لسلطات الوزارة بكل إمكانياتها لدعم حملته الانتخابية أمر وارد جداً، خصوصاً أن الوزير يظل في منصبه الوزاري أثناء الانتخابات وبعدها مما يُمكن الوزير من التتكيل بالموظفين المنتمين للأحزاب الأخرى، وما نرغب في قوله أن الخطورة تزداد بشكل كبير فيما لو رشح بعض الوزراء ممن يملكون حقائب سياسية حساسة أنفسهم لعضوية البرلمان.

سمحت المادة (134) للوزراء بأن يكونوا أعضاء في البرلمان، إلا أن المادة لم تحدد حداً أقصى لذلك، أي أنه لا يوجد عدد معين للوزراء كحد أقصى، وفي الواقع لم يبالغ الحزب الحاكم في مصر في ترشيح أعضاء الحكومة في الانتخابات البرلمانية، إذ

1 انظر د. عبد الله حنفي، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سابق، ص 211

أن عدد الوزراء في مجلس الشعب المصري في الفصل التشريعي الخامس 2005-2010 كان فقط تسعة وزراء، والجدير بالذكر أن هناك شخصيات كثيرة جمعت بين البرلمان والوزارة لسنوات طويلة¹.

من المعلوم أن الرئيس منح لرئيس الجمهورية تعيين بعض الوزراء في البرلمان والنسبة المقررة له دستورياً هي عشرة أعضاء في مجلس الشعب، وثلاث الأعضاء في مجلس الشورى، والسؤال هنا ماذا لو اختار الرئيس من بين النواب الذين سيختارهم شخصيات من الوزارة، وهنا تكمن المشكلة لأن ولاء الشخص المعين من قبل الرئيس لمهمتين اثنتين (الوزارة - النيابة البرلمانية) سيكون بالتأكيد للرئيس ولن يكون للمواطنين الذين يمثلهم².

إذاً دستور 1971 نص كغيره من الدساتير التي سبقته على الجمع بين المنصب الوزاري والمنصب البرلماني، وجاء الجمع مطلقاً دون أية قيود أي دون تحديد عدد أقصى للوزراء ليكونوا نواباً في البرلمان ودون تقييد مشاركة الوزراء في التصويت في بعض المسائل الخطيرة والحساسة كسحب الثقة من الحكومة، وأخيراً يستطيع أي وزير حتى لو كان يحمل حقيبة وزارية هامة أن يرشح نفسه للانتخابات البرلمانية.

وعلت المطالبات لإنهاء حالة الجمع، فهل كان لهذه المطالبات صدى في ظل الدساتير الصادرة بعد عام 2011، هذا ما سنناقشه في الفرع الثاني من هذا المطلب.

1من أبرز الشخصيات التي جمعت بين المنصب الوزاري والمنصب البرلماني : كمال الشاذلي هو المثال الأبرز على الجمع بين المنصبين، فقد تم انتخابه عن دائرة الباجور في محافظة المنوفية منذ برلمان 1964 حتى عام 2005، حيث توفي في عام 2010 ولم يلحق انتخابتها، وجمع بين المنصبين منذ عام 1993 حتى عام 2005، حيث شغل منصب وزير شؤون مجلس الشعب والشورى . مفيد شهاب الفقيه القانوني البارز ووزير التعليم الأسبق ووزير الشؤون القانونية والمجالس النيابية في حكومة أحمد نظيف، ترشح وهو وزير عن مقعد دائرة محرم بك في الإسكندرية بانتخابات 2010 عن مقعد الفئات. أحمد فتحي سرور رئيس مجلس الشعب منذ عام 1991 حتى عام 2010 وكان وزيراً للتعليم في عهد الرئيس السابق حسني مبارك منذ عام 1986 حتى عام 1990 في حكومة الدكتور عاطف صدقي.

والأمثلة تطول حيث شغل يوسف بطرس غالي منصب وزير المالية والعضوية في مجلس الشعب عن برلمان 2005 للمزيد يمكن مراجعة مقال أحمد البدرائي شخصيات جمعت بين البرلمان ومقعد الوزارة مقال منشور في جريدة الشروق، صدرت المقالة في 15 فبراير 2017 www.shorouknews.com تاريخ الزيارة 2017-8-22

2 عبد الله حنفي، أحكام وآثار تولي الموظف العام وكالة انتخابية، مرجع سابق، ص214

الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع بعد عام 2011:

تحتى الرئيس حسني مبارك عن السلطة في 11 فبراير/شباط 2011 إثر حراك شعبي، وتم تكليف المجلس الأعلى للقوات المسلحة بإدارة شؤون البلاد، قام المجلس بإصدار عدد من الإعلانات الدستورية، كان الإعلان الدستوري الأول في 13 فبراير/شباط، 2011 والذي تضمن تعهد المجلس العسكري بعدم الاستمرار في الحكم والتزامه بتسليم السلطة لحكومة مدنية منتخبة في غضون ستة أشهر، أو حتى يتم إجراء انتخابات البرلمان والرئاسة، كما قام المجلس العسكري بتعطيل مجلس الشعب والشورى المنتخبين عام 2010، وتعليق العمل بدستور 1971، وفيما بعد صدر دستور 2012 الذي اعتُمد رسمياً في 25 نوفمبر 2012 وهذا الدستور لم يدم طويلاً، حيث خرجت مظاهرات في 30 يونيو 2013 تم بعدها توقيف العمل بدستور 2012 مؤقتاً من أجل إنشاء دستور جديد للبلاد، حيث تم تشكيل لجنتين لهذا الغرض¹، من ثم جرى الاستفتاء الشعبي على مسودة الدستور في كانون الثاني/ شباط 2014 لتتم الموافقة عليه من قبل الشعب.

بناءً على ذلك سندرس على التوالي دستور 2012 ودستور 2014

1 تم تشكيل لجنتين لإعداد الدستور، لجنة العشرة : تتكون من عشرة أعضاء من الهيئات القضائية، وفقهاء القانون الدستور لدراسة دستور 2012، واقتراح التعديلات، ومن أبرز اقتراحات هذه اللجنة إلغاء مجلس الشورى وإلغاء نسبة (50%) من العمال والفلاحين في البرلمان، وبالفعل تم إلغاء مجلس الشورى وتم النص في المادة (243) على أن الدولة تعمل على تمثيل العمال والفلاحين على النحو الذي يحدده القانون، وبذلك لم يحدد الدستور نسبة العمال والفلاحين إنما تركها للقانون.

لجنة الخمسين : تتكون من خمسين شخصية معينة تمثل كل أطياف المجتمع لدراسة مقترحات لجنة العشرة وإعداد المقترحات تمهيداً لطرحها في استفتاء عام.

أولاً : دستور 2012

صدر دستور 2012 حاملاً معه تغييرات نوعية ميزته عن باقي الدساتير التي سبقته، ومن جملة التغييرات التي حملها الدستور تغيير لطالما تم انتظاره، ألا وهو حظر الجمع بين المنصب الوزاري والمنصب البرلماني، وبذلك يكون هذا الدستور قد أنهى العمل بنظام دام فترة زمنية طويلة، وكان مثار جدل دائم في الكثير من الأوساط القانونية والسياسية.

وفيما يأتي بعض الإضاءات حول دستور 2012، لنرى من خلال هذه الإضاءات السياق الذي ضم هذه المادة، وهل هذا الدستور تبنى نظام الحكم البرلماني، أم الرئاسي أم المختلط ؟

تبنى دستور 2012 نظاماً اعتمد فيه على مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية، وتقليص سلطات رئيس الجمهورية ومسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

1 - ثنائية السلطة التنفيذية:

النظام السياسي الذي أتى به دستور 2012 نص على ثنائية السلطة التنفيذية، حيث يوجد رئيس للدولة لديه بعض الصلاحيات التي تم تقييدها إلى حد بعيد مقارنة بالدساتير السابقة، ويوجد الحكومة المشكلة من رئيس الوزراء ونوابه والوزراء، والتي تملك عدة اختصاصات أهمها الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وإعداد مشروع الموازنة العامة للدولة، ومشروع الخطة العامة للدولة، وإصدار اللوائح لتنفيذ القوانين ولوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء واللوائح اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة بعد موافقة مجلس الوزراء، كما يجوز لأي من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام أي من مجلسي النواب والشورى.

احتفظ الدستور للرئيس ببعض الاختصاصات كوضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع الحكومة والإشراف على تنفيذها¹، إلا أن اختصاصاته تقلصت دون شك بموجب هذا الدستور، وخصوصاً فيما يتعلق بممارسته لاختصاصاته، وفيما يتعلق بتشكيل الحكومة، أو بإجراء التعديلات الوزارية، أو فيما يتعلق بحل البرلمان.

2- تقليص سلطة رئيس الدولة:

سنتحدث بداية عن كيفية ممارسة الرئيس لاختصاصاته، ومن ثم سنتحدث عن تشكيل الحكومة وعن إجراء التعديلات الوزارية وأخيراً سنتحدث عن حل البرلمان.

نصت المادة (141) " يتولى رئيس الجمهورية سلطاته بواسطة رئيس مجلس الوزراء والوزراء، عدا ما يتصل منها بالدفاع والأمن القومي والسياسة الخارجية والسلطات المنصوص عليها بالمواد 139، 145، 146، 147، 148، 148"

وبالعودة إلى هذه المواد نجد أن رئيس الدولة يستطيع أن يمارس صلاحياته دون رئيس مجلس الوزراء والوزراء فيما يتعلق فقط بتشكيل الحكومة، المادة (139) سوف نرى أن سلطته في تشكيل الحكومة مقيدة برضا مجلس النواب، وفي ما يتعلق بتمثيل الدولة في الخارج وإبرام المعاهدات، فإن إبرام المعاهدات يحتاج إلى موافقة مجلس النواب والشورى، ومعاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بالسيادة فإنها تحتاج إلى موافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلسي النواب والشورى، وفي كل الأحوال لا يجوز إقرار أي معاهدة تخالف أحكام الدستور².

1 المادة (140) من دستور 2012

2 المادة (145) من دستور 2012

يمارس رئيس الجمهورية صلاحيات دون الحكومة في ما يتعلق بترؤسه للقوات المسلحة، إلا أن إعلان الحرب وإرسال القوات المسلحة إلى الخارج يحتاج إلى أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية عدد الأعضاء¹.

يستطيع الرئيس تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين، وعزلهم، وتعيين الممثلين السياسيين للدولة، وإقالتهم، واعتماد الممثلين السياسيين للدول والهيئات الأجنبية².

أما بالنسبة لإعلان حالة الطوارئ فإن رئيس الجمهورية يستطيع إعلانها بعد أخذ رأي الحكومة، وعليه عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية³، وأخيراً يستطيع الرئيس العفو عن العقوبة أو تخفيفها⁴.

تشكيل الحكومة وإجراء التعديلات الوزارية:

كان لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1971 الحرية في تعيين رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ونوابهم، وإعفائهم من مناصبهم، وذلك بقرار منه بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، أما في دستور 2012، فإن تشكيل الحكومة قد يمر بمراحل عدة.

أ- يختار رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء، ويعهد إليه بتشكيل الحكومة، وهنا لم يشترط النص أن يكون رئيس مجلس النواب ممثلاً للأغلبية في البرلمان، إلا أنه اشترط أن يوافق البرلمان على برنامج الوزارة، وفي حال لم تحصل الحكومة على ثقة مجلس النواب عندها تنتقل للمرحلة الثانية.

1 المادة (146) من دستور 2012

2 المادة (147) من دستور 2012

3 إذا تم الإعلان عن حالة الطوارئ في غير دور انعقاد المجلس يجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً، أما في حال كان المجلس منحلّاً فإن الأمر يعرض على مجلس الشورى وذلك كله ضمن المدة التي حددتها المادة ألا وهي سبعة أيام، والأغلبية المطلوبة لإعلان حالة الطوارئ هي موافقة أغلبية عدد أعضاء كل من المجلسين ويكون الإعلان لمدة محددة لا تتجاوز الستة أشهر لا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة الشعب في استفتاء عام، ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ المادة (148) من دستور 2012

4 المادة (149)

ب- يكلف الرئيس رئيساً آخر لمجلس الوزراء، بشرط أن يكون من حزب الأكثرية ويكلفه بتشكيل الحكومة، وفي حال لم تحصل الحكومة على ثقة مجلس النواب ننقل للمرحلة الثالثة.

ج- يختار مجلس النواب بنفسه رئيس الوزراء، ويكلفه الرئيس بتشكيل الحكومة، وفي حال لم تحصل الحكومة على ثقة مجلس النواب، عندها يتم حلّ مجلس النواب ويتم الدعوة لانتخابات مجلس جديد¹.

حل مجلس النواب:

نص دستور 1971 بعد تعديله عام 2007 على صلاحيات واسعة للرئيس فيما يتعلّق بحل مجلس الشعب، حيث تقرر له هذا الحق عند الضرورة، ولكن دون شرط استفتاء الشعب، في حين اشترطت المادة (127) من دستور 2012 يستطيع رئيس الجمهورية حل البرلمان بقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، وتم تحصين المجلس من الحل خلال دور انعقاده السنوي الأول، وكذلك يمنع حل المجلس لنفس سبب حل المجلس السابق، والجدير بالذكر أن المادة (127) نصت أيضاً على أن أغلبية الشعب إذا لم توافق على حلّ مجلس النواب، فإنّه على رئيس الجمهورية الاستقالة من منصبه.

3- مسؤولية الحكومة أمام البرلمان :

قررت المادة (126) من دستور 2012 على مسؤولية الحكومة تجاه البرلمان، حيث قررت المادة أحقية مجلس النواب في سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو من أحد الوزراء، ولا يتم سحب الثقة إلا بعد استجواب وبناءً على اقتراح عُشر أعضاء المجلس.

1 هذا التعديل طلبته لجنة الصياغة في دستور 2012 " البرلمان في المرة الثالثة هو الذي يختار رئيس الوزراء، وهذا النظام موجود في ألمانيا حيث يعرض الرئيس اسم مستشار وإذا لم يوافق عليه البندوستاج، يختار البندوستاج مستشاراً خلال 15 يوماً والا فيحل البندوستاج، د. سامح علي، النظام السياسي المختلط (دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية) بحث مقدم لنيل درجة الدكتوراه جامعة الإسكندرية، دار الفكر والقانون، عام 2016، ص208

وبعد التعرف على الملامح الأساسية لدستور 2012 فيما يأتي نص المادة (156) التي حظرت الجمع.

نصت المادة 156 من الدستور المصري لعام 2012 على ما يلي:
 " لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية أي من مجلس النواب الشورى، وإذا عُين أحد أعضائهما في الحكومة، يخلو مكانه في مجلسه من تاريخ هذا التعيين وتطبق أحكام المادة 112 من الدستور"

بالعودة إلى المادة (112) من الدستور نجد النص على أنه " إذا خلا مكان عضو أحد المجلسين قبل انتهاء مدته بستة أشهر على الأقل وجب شغل مكانه طبقاً للقانون خلال ستين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان وتكون مدة العضو الجديد مكملية لعضوية سلفه "

إذاً حظرت المادة 156 الجمع، وهذه المادة التي طال انتظارها جاءت أخيراً لتمنع الجمع ليس فقط بالنسبة لمجلس النواب وإنما منعت الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشورى.

والجدير بالذكر أن المادة (83) من الدستور نصت أيضاً على حظر الجمع بين عضوية مجلس النواب ومجلس الشورى. بعد دراسة هذه النقاط حول دستور 2012 وموقفه الرائد من حظر الجمع، يمكننا القول بأن النظام الذي أتى به هذا الدستور أقرب للنظام المختلط¹، حيث استوفى هذا الدستور الشرائط التي يقوم عليها النظام المختلط عادة، حيث أن الفقه مستقر على أن النظام المختلط يقوم على الأخذ ببعض مظاهر النظام البرلماني، وبعض مظاهر النظام الرئاسي، والسلطة تكون موزعة بشكل دستوري بين الرئيس والحكومة الناتجة بشكل غير مباشر عن الإرادة الشعبية، والسلطة التنفيذية

1حنان أبو سكين، نظام الحكم في الدستور الجديد، مقال منشور في الأهرام مجلة الديمقراطية المحكمة العدد 50، democracy.ahram.org.eg 2013/4/17

تتعاون مع البرلمان الذي له الحق في مراقبتها، إذ إن الرئيس في ظل دستور 2012 كانت سلطاته محدودة، ولم يكن باستطاعته أن يمارس سلطاته دون رئيس مجلس الوزراء والوزراء، وهذا ما عطل قرارات كثيرة للرئيس محمد مرسي بعد الطعن عليها على أساس أنه لم يأخذ موافقة مسبقة من الحكومة، النظام الذي أتى به دستور 2012 أقرب للنظام المختلط، لذلك نص على حظر الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان جاء في المادة (156)، وبذلك تكون هذه المادة منسجمة مع باقي مواد الدستور، وانجاز يحسب لهذا الدستور.

ثانياً - دستور 2014:

أخذ دستور 2014 ببعض مظاهر النظام البرلماني، وبعض مظاهر النظام الرئاسي، وأبرز مظاهر النظام البرلماني تجلت في ثنائية السلطة التنفيذية والتعاون والرقابة المتبادلة السلطتين التشريعية والتنفيذية، أما المظاهر الرئاسية تجلت في انتخاب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة، وامتلاك الرئيس لسلطات فعلية يمارسها منفرداً بعيداً عن الحكومة، والفصل بين عضوية البرلمان وعضوية الحكومة.

1- المظاهر البرلمانية في دستور 2014:

أ- ثنائية السلطة التنفيذية:

يتميز دستور 2014 المصري بالنص على الأخذ بمبدأ بثنائية السلطة التنفيذية، حيث يوجد بجانب الرئيس المنتخب من قبل الشعب حكومة ناتجة بشكل غير مباشر عن الإرادة الشعبية، وكما للرئيس سلطات فعلية سندها الشرعي انتخابه من قبل الشعب، كذلك الحكومة لديها سلطات فعلية مستقلة عن رئيس الجمهورية، حيث يمارس رئيس مجلس الوزراء مثلاً سلطة إصدار اللوائح، وتشكل هذه الحكومة هيئة متجانسة متضامنة في ما بينها.

ب- التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطات:

- تمتلك السلطة التنفيذية بعض الحقوق تجاه السلطة التشريعية تتمثل في :
 - دعوة البرلمان للانعقاد وفض دورات انعقاده¹، ويستطيع الرئيس دعوة البرلمان للانعقاد في اجتماع غير عادي لأمر عاجل، ويستطيع عُشر أعضاء البرلمان طلب ذلك أي 57 عضو لأن أعضاء المجلس 567 عضو.
 - سلطة اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها.
 - لرئيس الجمهورية وللمجلس الوزراء ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب اقتراح القوانين.
 - حضور جلسات مجلس النواب وإلقاء البيانات أمامه.
- في النظام الرئاسي لا يستطيع رئيس الجمهورية، ولا الوزراء دخول البرلمان بصفتهم هذه إنما يمكنهم الدخول كزائرين، أما في النظام البرلماني فإنهم يدخلون بصفتهم الوظيفية ويجلسون في المقاعد الأمامية².

1 نصت المادة (115) من الدستور على أن يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور، ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة .

2 يجب التفرقة بين الحضور الجوازي والحضور الوجوبي، الحضور الجوازي يتضمن إلقاء بيان أمام مجلس النواب أو إحدى لجانته عن موضوع يدخل في اختصاص عضو الحكومة، أما الحضور الوجوبي فإنه يكون واجب على عضو الحكومة للرد على الأسئلة والاستجابات المقدمة إليه، وكقاعدة عامة يجب أن يُسمع إليهم كلما طلبوا الكلام وعليهم الرد على القضايا موضوع النقاش دون أن يكون لهم صوت محدود في التصويت، انظر د. سامح علي، النظام المختلط، مرجع سابق، ص 163

– حل مجلس النواب

لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب، إلا أن نص المادة (137) أجاز لرئيس الجمهورية حلّ المجلس عند الضرورة وبقرار مسبب وبعد استفتاء الشعب أي أن الأصل هو عدم جواز الحل¹.

تمتلك السلطة التشريعية بعض الحقوق تجاه السلطة التشريعية كطرح موضوع عام للمناقشة، وتشكيل لجان تقصي الحقائق، والسؤال، وطلب الإحاطة، والاستجواب الذي قد يؤدي إلى سحب الثقة من الوزارة أو من وزير بعينه، أما عن مسؤولية الحكومة تجاه البرلمان فإنها تكون بحجب الثقة عنها قبل البدء بعملها أو سلطته بسحب الثقة منها أخيراً سلطته في إقالتها بقرار من رئيس الجمهورية.

بالنسبة لحجب الثقة عن الحكومة فإن المادة (146) نصت على أن يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بتشكيل الحكومة وعرض برنامجها على مجلس النواب وفي حال لم تحصل الحكومة على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر يكلف رئيس الجمهورية رئيساً آخر لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية أعضاء مجلس النواب، أما بالنسبة لطرح الثقة فإن ذلك يكون بناءً على اقتراح عُشر أعضاء المجلس، ويصدر قرار سحب الثقة بأغلبية أعضاء المجلس، وكل ذلك بعد استجواب موجه لعضو الحكومة محل المسؤولية أو للحكومة بأسرها ممثلة في رئيس مجلس الوزراء.

1 ينتقد الدكتور سامح علي بأن يكون قرار الحل بعد استفتاء الشعب بحجة أن النظام البرلماني يعطي للسلطة التنفيذية حق حل البرلمان مقابل إعطاء البرلمان الحق في تحريك المسؤولية الوزارية وبحجة عدم وجود جدوى من إجراء الاستفتاء على قرار رئيس الجمهورية بحل المجلس النيابي على أساس أنه سيتم إجراء انتخابات جديدة والشعب سيكون هنا الفصيل والحكم وعلى ذلك تم حذف هذا الشرط في تعديل 2007 إلا أن المشرع نص عليه مجدداً في دستور 2014، للمزيد حول هذا الموضوع وحول الحالات التي يلجأ فيها الرئيس لحل البرلمان يرجى مراجعة د. سامح علي، النظام المختلط، مرجع سابق، ص164

أما بالنسبة لسلطة البرلمان في إقالة الوزارة، والتعديل الوزاري، فإنه لأول مرة في التاريخ الدستوري المصري يتم إعطاء البرلمان سلطة في الاشتراك مع رئيس الجمهورية في إقالة الوزارة، أو إقرار التعديل الوزاري، حيث نصت المادة (147) على أن رئيس الجمهورية يستطيع إعفاء الحكومة من أدائها لعملها بشرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، ولرئيس الجمهورية إجراء تعديل وزاري بعد التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب.

2- المظاهر الرئاسية في دستور 2014:

أ- الانتخاب المباشر لرئيس الجمهورية:

نص دستور 2014 في المادة (143) على الاقتراع السري العام المباشر لرئيس الجمهورية¹، وطريقة اختيار رئيس الجمهورية حازت على اهتمام كبير في الأوساط القانونية والسياسية، حيث كان دستور 1971 قبل تعديل 2005 يأخذ بطريقة الاستفتاء الشعبي على تولية رئيس الجمهورية بعد أن يقوم مجلس الشعب بتسمية المرشح لرئاسة الجمهورية، والطريقة الديمقراطية في اختيار رئيس الدولة هي السند الشرعي لمنحه سلطات فعلية يمارسها منفرداً بعيداً عن الحكومة، لذلك نرى أن النظام البرلماني لا يهتم كثيراً بمدى ديمقراطية طريقة اختيار رئيس الدولة لأن الرئيس لا يمارس صلاحيات منفردة عن الوزارة²

ب - امتلاك رئيس الجمهورية سلطات فعلية :

يمارس رئيس الجمهورية بموجب دستور 2014 مجموعة من السلطات السياسية والعسكرية والإدارية والتشريعية

1 المادة (143) من دستور 2014 " ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، وينظم القانون إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية "

2 د. سامح علي، النظام السياسي المختلط، مرجع سابق، ص 172

(1) السلطات السياسية:

يعدّ الرئيس حكماً بين السلطات، يستطيع رئيس الجمهورية حلّ مجلس النواب عند الضرورة بقرار مسبب بعد استفتاء الشعب، وله إعفاء الحكومة من أدائها لعملها بشرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب، كما له إجراء تعديل وزاري بعد التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب، وله سلطة استفتاء الشعب في الأمور الهامة، والعفو عن العقوبة أو تخفيفها.

(2) السلطات العسكرية:

الرئيس هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ويستطيع بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب إعلان الحرب، أو إرسال قوات قتالية للخارج .

(3) السلطات الإدارية:

يضع الرئيس بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة، ويعمل على تنفيذها وله الحق في تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين.

(4) السلطات التشريعية :

تتمثل في اقتراح مشروعات القوانين، والاعتراض عليها، وإصدارها، وإصدار قرارات بقوانين في حالة عدم قيام مجلس النواب .

ج- حظر الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان :

نصت الفقرة الثانية من المادة (164) على أنه " .. لا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب، وإذا عُين أحد أعضاء المجلس في الحكومة يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين"

وفي هذه الحالة يطبق نص المادة 108 من الدستور الذي ينص على أنه " إذا خلا مكان عضو مجلس النواب قبل انتهاء مدته بستة أشهر على الأقل، وجب شغل مكانه طبقاً للقانون خلال ستين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان " وذلك عن طريق الانتخاب الجزئي.

وبذلك تكون الدساتير الصادرة بعد ثورة يناير، قد نصت على عدم الجمع بين المنصبين. وبعد شرح المظاهر البرلمانية والرئاسية في الدستور الجديد، السؤال ما هي طبيعة هذا الدستور؟

يرى رأي في الفقه أن لجنة الخمسين أرادت وضع نظام حكم شبه رئاسي، وإذا كان دستور 1971 حاول انتهاج النظام المختلط، إلا أن الدستور 2014 كان موفقاً أكثر من ناحية النصوص في التوجه نحو النظام المختلط، لكنه لم ينص على مبدأ التوقيع الوزاري المجاور لاختصاصات رئيس الجمهورية، كما أنه كان موفقاً في النص على مبدأ حظر الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان كون النظام المختلط يأخذ بهذا المبدأ والواجب احترام مقتضيات هذا النظام.

المطلب الثالث: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع في سورية

يتعين علينا خوض غمار الدساتير التي تعاقبت على سورية، والتي كانت متنوعة ومختلفة إلى حد كبير، والذي يعيننا من هذه الدراسة، هو كيف تصدى المشرع الدستوري السوري لمسألة الجمع، وكيف عالجها في ضوء المتغيرات التي كانت تمر بالبلاد.

الفرع الأول: قاعدة الجمع في الدساتير السورية قبل دستور 2012:

توالت على الدولة السورية منذ أن تبلورت كدولة عدة دساتير، بعضها لم يكتب له النور بفعل الاحتلال الفرنسي، والبعض الآخر كان كمشاريع دساتير مؤقتة تطبق لفترة بسيطة من ثم يلغى العمل بها بفعل الانقلابات، واللافت من استقراء تاريخ الدساتير السورية أنها درجت على الأخذ بقاعدة الجمع بين النيابة والوزارة في كل الدساتير سواء أكان الدستور المتبع برلماني، أم رئاسي، باستثناء دستور عام 1953 والذي سمي بدستور أديب الشيشكلي.

- في البداية توالت على الدولة السورية دساتير اتسمت بالطابع البرلماني، لذلك كان تبني قاعدة الجمع فيها منطقياً نوعاً، ما وكان ذلك في دستور 1920 و1930 و1950، وفي حين تم إتباع النظام الرئاسي في دستور 1958 ودستور 1973، لذلك كان مستهجناً تبني فكرة جواز الجمع بين الوزارة والعضوية البرلمانية.

أولاً- منطقية الجمع في الدساتير التي تبنت النظام البرلماني:

1- دستور 1920: صدر دستور 1920 وكان دستوراً اتحادياً، أي أن شكل الدولة اتحادي مع استقلال ذاتي واسع للمقاطعات سوريا الأردن لبنان فلسطين وكان دستوراً ملكياً نيابياً بامتياز، وهذا واضح من خلال بنوده حيث نص على أن الملك محترم

وغير مسؤول وأن الحكومة المركزية تتألف من هيئة الوزارة وهي مسؤولة عن أعمالها أمام المجلس النيابي¹.

كما تنص المادة (32) على أن لكل وزارة واجب إعطاء بيان عن خطتها العمومية للمجلس النيابي، وأن تطلب الاعتماد منه، إذا الطابع البرلماني واضح في هذا الدستور وجاءت المادة (60) التي تنص على جواز الجمع منسجمة مع باقي مواد الدستور.

"لا تجمع الوظيفة والنيابة في شخص واحد، إلا إذا كان النائب عضواً في هيئة الوزارة"

2- دستور 1930: وبالاتقال إلى دستور عام 1930 فإن الدستور يقيم دولة بسيطة ذات نظام حكم جمهوري نيابي برلماني مستوحى من الدستور الفرنسي لعام 1875.

ونصت المادة (76) على أن كل قرار يتخذه رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه بالتوقيع عليه الوزراء المختصون، ويستثنى من ذلك تعيين رئيس مجلس الوزراء واستقالته.

المادة (77) تعطي الحق لرئيس الجمهورية أن يتخذ مرسوماً بموافقة مجلس الوزراء وعلى مسؤولية هذا المجلس يحلّ مجلس النواب قبل انتهاء مدة ولايته القانونية.

والمادة (93) تلزم الوزارة إذا تم طرح الثقة بها، أو الوزير، إذا تم طرح الثقة به بالاستقالة، والمادة الأهم بالنسبة لنا هي المادة (43) التي نصت على جواز الجمع بين الوزارة والنيابة، ولقد جاءت هذه المادة متناسقة مع باقي مواد الدستور كون مواد الدستور تنبئ أن نظام الحكم برلماني.

3- دستور 1950: هنا الدستور لا يختلف عن الدساتير التي سبقته في كونه يتبنى النظام البرلماني، حيث نصت المادة (98) على مسؤولية الوزارة أمام البرلمان، والمادة

¹ المادة (20) من دستور 1920.

(85) التي تتيح لرئيس الجمهورية إمكانية حل مجلس النواب بمرسوم معلن متخذ في مجلس الوزراء.

والمادة (79) التي نصت على أنه كل ما يصدر عن رئيس الجمهورية من مراسيم وصكوك ورسائل تتصل بأمور الدولة يجب أن يكون موقعاً من قبل رئيس الوزراء، والوزير المختص، باستثناء مرسوم تسمية رئيس الوزراء، أو قبول استقالته وعلى الوزارة أن تتقدم ببرنامجهما يتم التصويت عليه من قبل مجلس النواب، وأخيراً نص دستور 1950 في المادة (101) على أنه يجوز الجمع بين الوزارة والنيابة.

ثانياً- حظر الجمع في دستور 1953:

وسع دستور 1953 من صلاحيات رئيس الجمهورية، وجعل مسؤولية الوزراء عن أعمال وزارتهم محصور برئيس الجمهورية فقط.

وتبنى هذا الدستور الجمع في المادة (95)، حيث نصت هذه المادة "لا يجوز الجمع بين الوزارة والنيابة، ولا يجوز للوزير أن يرشح نفسه للنيابة بعد اعتزاله منصبه بمدة يحددها القانون"

وتعليقاً على هذه المادة يمكننا القول، أن هذه المادة جاءت بشكل مغاير تماماً لكل الدساتير السابقة، حيث نصت كل الدساتير السابقة على جواز الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة، وكان هذا مفهوماً ومنطقياً إلى حد ما، كون الدساتير السابقة تتبنى النظام البرلماني.

ثالثاً- استهجان الجمع في الدساتير التي تبنت النظام شبه الرئاسي:

تبنى دستور عام 1973 النظام شبه الرئاسي، أي أن المشرع الدستوري لم يأخذ بالنظام الرئاسي الخالص، ولا بالنظام البرلماني الخالص، وإنما حرص المشرع على تقوية السلطة التنفيذية، واقتباس بعض ملامح النظام البرلماني، حيث أخذ المشرع بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ووزارة، وهذا يعد من الأسس التي يقوم عليها النظام البرلماني، إلا أن الرئيس ليس مجرد سلطة اسمية، أو رمزية، كما في النظم البرلمانية التي تشترط لنفاذ قرارات الرئيس أن يوافق عليها رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء المختصون يجعل السلطة التنفيذية الفعلية في الوزارة دون رئيس الدولة.

وإنما جعل من رئيس الدولة سلطة فعلية عليا تمارس اختصاصات حقيقة لا رمزية، لذلك فإن مبدأ الثنائية التي أخذ بها المشرع الدستوري في تكوين السلطة التنفيذية هي ثنائية غير متكافئة رجحت فيها كفت رئيس الجمهورية على كفة مجلس الوزراء¹، حيث يتمتع رئيس الجمهورية باختصاصات واسعة، والوزارة مسؤولة أمام الرئيس وأمام البرلمان.

وبالنسبة لفكرة الجمع بين عضوية البرلمان والوزارة فإن المشرع الدستوري قد أخذ بقاعدة جواز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب، حيث نصت المادة (125) من الدستور "يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب" مع أن هذه السمة هي من السمات التي تتميز بها أنظمة الحكم البرلمانية.

لذلك يعد مستهجناً أن يتبنى دستور 1973 فكرة الجمع وهو الدستور الذي يتبنى نظام الحكم شبه الرئاسي أي المختلط.

1 د. حسن البحري، دستور الجمهورية العربية السورية، مرجع سابق ص6

الفرع الثاني: قاعدة الجمع في الدستور السوري لعام 2012:

بعد المرور بكل الدساتير التي مرت على سورية نصل إلى الدستور المطبق حالياً دستور 2012، ويلتقي هذا الدستور مع سابقه دستور 1973 في العديد من النقاط، كما يختلف عنه في الكثير من النقاط.

يلتقي دستور 1973 مع دستور 2012 في طبيعة نظام الحكم المتبع فالنظام جمهوري ديمقراطي، وشكل نظام الحكم شبه رئاسي، حيث السلطة التنفيذية موزعة بشكل دستوري بين رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، والسلطة التنفيذية تتعاون مع البرلمان الذي له الحق في مراقبتها.

والنظام المختلط أساساً يقوم على الأخذ ببعض خصائص النظام البرلماني كثنائية السلطة التنفيذية، والمسؤولية الفردية والتضامنية للوزراء، وبعض خصائص النظام الرئاسي، كانتخاب رئيس الدولة، وامتلاكه لسلطات فعلية، وحظر الجمع بين عضوية الوزارة وعضوية البرلمان، وفيما يلي بيان للمظاهر الرئاسية والمظاهر البرلمانية في هذا الدستور.

أولاً- المظاهر الرئاسية في دستور 2012:

1- انتخاب رئيس الجمهورية والسلطة الفعلية التي يملكها: نصت المادة (86) من الدستور السوري لسنة 2012 على أن يُنتخب رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة، وتجدر الإشارة إلى أن دستور 2012 جاء بحكم فريد من نوعه في تاريخ سورية المعاصر، وهو ضرورة انتخاب الرئيس من قبل الشعب مباشرة¹، ويمتلك رئيس الجمهورية وفقاً لنصوص دستور 2012 سلطات واسعة ومتنوعة، فهو يملك سلطة التشريع ضمن قيود معينة، كما يملك حلّ مجلس الشعب، فضلاً عن أن الوزراء مسؤولون أمامه، بالإضافة إلى مسؤوليتهم أمام مجلس الشعب.

1 د. حسن البحري، النظم السياسية، مرجع سابق، ص334

ثانياً - المظاهر البرلمانية في دستور 2012:

1- ثنائية السلطة التنفيذية: أخذ الدستور بفكرة ثنائية السلطة التنفيذية، فإلى جوار رئيس الجمهورية الذي يمارس السلطة التنفيذية نيابة عن الشعب، توجد هيئة الوزارة أي مجلس الوزراء الذي يعدّ الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويتكون هذا المجلس من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء.

إلا أن هذه الثنائية التي أقامها دستور 2012 تختلف عن التي تقيمها الأنظمة البرلمانية، وذلك لأن الرئيس يملك سلطات فعلية يمارسها منفرداً، وقراراته لا تحتاج إلى موافقة رئيس مجلس الوزراء، أو الوزراء المختصين، أي أن هذه الثنائية هي ثنائية غير متكافئة رجحت بشأنها كفة رئيس الجمهورية على كفة مجلس الوزراء¹.

2- المسؤولية الفردية والتضامنية للوزراء: المسؤولية السياسية للوزارة هي جوهر النظام البرلماني والركن الأساسي فيه، وحق مجلس البرلمان المنتخب في مساءلة الوزارة كلها أو مساءلة أحد الوزراء يوجب استقالة الوزارة أو الوزير، إذاً مجلس الشعب بموجب الفقرة الثالثة من المادة (75) من الدستور السوري الحالي هو الجهة المختصة بحجب الثقة عن الوزارة، أو عن أحد الوزراء، إلا أنه لا يجوز حجب الثقة إلا بعد استجواب موجه إلى الوزارة أو إلى أحد الوزراء.

3- إباحة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان: دستور 2012 أخذ كالدستور الذي سبقه بفكرة جواز الجمع.

حيث نصت المادة (126) من دستور 2012 "يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب"، وبناء على ذلك فإنه يجوز لرئيس مجلس الوزراء، أو نوابه، أو الوزراء أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب، ولا يؤثر ذلك على عضويتهم في الحكومة، حيث

1د. حسن البحري، النظم السياسية المقارنة، مرجع سابق، ص334

كفل لهم المشرع الاستمرار بمناصبهم وعدم فقدهم لها حيث نصت المادة (42) البند(أ) من قانون الانتخابات العامة النافذ رقم 5/ لعام 2014 على أن "لوزراء أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب مع استمرارهم بمناصبهم"

ويأتي اعتناق دستور 2012 لمبدأ جواز الجمع مستغرباً، لأن شكل نظام الحكم في سورية في ظل دستور 2012 يبتعد كثيراً عن النظام البرلماني، ويقترّب أكثر من النظام شبه الرئاسي، على غرار ما هو موجود في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الخامسة لسنة 1958، وقاعدة الجمع في ظل دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 هو محظور بموجب المادة (23) من الدستور كما أن الدستور المصري لعام 2014 اتبع أيضاً النظام المختلط وتبنى على غرار النظام الفرنسي قاعدة حظر الجمع.

وإذا كان الجمع معلماً أساسياً من معالم النظم البرلمانية التقليدية، فهو يعدّ مقبولاً نوعاً ما في الدول التي تعتنق النظام البرلماني، إلا أن تطبيقه في الدول التي تتبع النظام المختلط يعدّ مستهجناً، خصوصاً وأن المشرع السوري قد أخذ بهذه القاعدة على إطلاقها دون إدراج أية قيود، حيث لم يضع المشرع في سورية حداً أقصى لعدد الوزراء الذين يمكن أن يكونوا أعضاء في البرلمان، مما يشكل خطراً حقيقياً على استقلال البرلمان كجهة رقابة على الحكومة وممثل عن الشعب، وبما أن المشرع بموجب المادة (42) من قانون الانتخابات رقم 5/ لعام 2014 قد سمح للوزراء الترشح لعضوية مجلس الشعب مع الاستمرار في عملهم الوزاري، فإن الخطورة تكمن في الفترة الخاصة بالدعاية الانتخابية وذلك، لأن الوزير قد يعمل على تسخير مرافق الدولة لدعايته الانتخابية ويمكن أن يضغط على الموظفين للتصويت لصالحه، وهذه الخطورة تتجلى بوضوح لأن الوزير لا يحصل على إجازة من عمله أثناء فترة الدعاية الانتخابية، بل يظل في منصبه الوزاري أثناء وبعد الحملة الانتخابية، خلافاً لما هو متبع بالنسبة للموظفين الراغبين في الترشح، فالقانون يعطي الموظف إجازة خاصة بلا أجر مادام

الترشيح قائماً، علماً أن الخوف من استغلال الوزير لإمكانيات الوزارة أكبر وأخطر بكثير من الموظف.

الخاتمة

أولاً: النتائج

تبين لنا من الدراسة السابقة

1- الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية البرلمان هو نوع من أنواع التعارض الذي ينشأ بين العمل البرلماني والأعمال والأنشطة الأخرى، وهو ملمح أساسي من ملامح التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني، وأن الجمع نشأ كوسيلة من الملوك الذين قاموا باختيار الوزراء من مجلس العموم بغية إرضائه، وبسبب ظهور الأحزاب السياسية ترسخت قاعدة الجمع وبرز التقليد البرلماني القاضي بتأليف الوزارة من بين أعضاء الحزب الفائز في الانتخابات البرلمانية.

2- بالنسبة لموقف الفقه حيال الجمع فمنهم من يرى أن الجمع أمراً لازماً وأساسياً في النظام البرلماني، كون الجمع من مستلزمات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ولأن الوزارة تتشكل وفقاً لرغبة الأغلبية، ومنهم من لا يرى بأن الجمع من ضرورات النظام البرلماني، لأن الجمع ليس من أساسيات النظام البرلماني، فجوهره مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، لذلك يرى جانب من الفقه عدم ضرورة الأخذ بقاعدة الجمع حتى في النظم البرلمانية.

3- النظم البرلمانية متباينة في الأخذ بهذه القاعدة، في حين أن هذه القاعدة محظورة في النظام الرئاسي، حيث تستقل كل سلطة من السلطات باختيار أعضائها بحرية مطلقة دون تدخل من جانب السلطات الأخرى، ويتفرغ كل عضو من أعضاء هذه السلطات لممارسة الوظيفة التي تتطلبها السلطة المنتمي إليها، إلا أن هذا الاستقلال العضوي هو قاعدة عامة يرد عليه استثناء وحيد هو "تولي نائب الرئيس الأمريكي لرئاسة مجلس الشيوخ"، وفي نظام حكومة الجمعية فإن الجمع محظور على

الرغم من أن هذا النظام هو نظام دمج السلطات، أما النظام المختلط الذي تتبناه فرنسا ومصر مؤخراً، فقد أخذ بقاعدة حظر الجمع، في حين أن سورية أخذت بقاعدة جواز الجمع.

4- بينت الدراسة الأسباب التي تدعو إلى المطالبة بتبني حظر الجمع، وذلك لأن الجمع يتعارض مع المبادئ الدستورية، كالديمقراطية، والرقابة البرلمانية، ومبدأ الفصل بين السلطات، فالجمع يخل بمبدأ تكافؤ الفرص، لأن الوزير الراغب في ترشيح نفسه للانتخابات لن يتساوى بأي شكلٍ من الأشكال مع بقية المرشحين وأنه إذا كانت مقاعد البرلمان محدودة العدد، فإن إسنادها لأشخاص هم وزراء أصلاً يعمل على تخفيض منسوب المشاركة الشعبية، وبينت الدراسة صعوبة ممارسة الرقابة البرلمانية، فالوزير النائب هو الرقيب وهو المراقب.

5- بينت الدراسة حجم الأعمال الوزارية وكيف أنها لا تتناسب مع الأعمال البرلمانية، وأن الجمع يمكن أن يتولد عند تشكيل الحكومة عندما يختار رئيس الدولة في النظام السوري أعضاء في البرلمان ليكونوا ضمن التشكيلة الوزارية، أو عندما يختار رئيس الوزراء المكلف من قبل الرئيس في مصر أعضاء في البرلمان ليكونوا أعضاء ضمن الوزارة، وكذلك يتمتع الرئيس الفرنسي بحرية كبيرة في اختيار الوزير الأول، فهو يستطيع أن يختاره من داخل البرلمان أو من خارجه، وكذلك يستطيع الوزير الأول أن يختار الوزراء من داخل البرلمان أو خارجه، أو من الاثنين معاً.

6- الجمع يمكن أن يتشكل في حال قام الوزير بترشيح نفسه للانتخابات البرلمانية لذلك بيننا أن الوزير يستطيع أن يترشح للانتخابات البرلمانية في كل من فرنسا وسورية، إذ كفل المشرع السوري للوزراء الحق بالترشح لعضوية مجلس الشعب مع استمرارهم بمناصبهم الوزارية، في حين أن المشرع المصري ضم الوزراء إلى قائمة الممنوعين من الترشح إلى انتخابات مجلس النواب.

7- قاعدة حظر الجمع بين الوزارة والبرلمان ليست وليدة دستور 1958 في فرنسا وأن أول دستور فرنسي، وكذلك ملكية تموز أخلصنا للمبادئ التي جاءت بها الثورة الفرنسية، وحظرت الجمع الذي يُعد حظره التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات، في حين أن الجمهوريات الثانية والثالثة والرابعة أجازت الجمع إلى أن جاء دستور الجمهورية الخامسة الذي تبني حظر الجمع في المادة (23) منه وكان الدافع لذلك هو تدعيم مركز السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية حيث لوحظ في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة سيطرة للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، وأن التسابق إلى المناصب الوزارية كان يدفع الكثير من البرلمانيين إلى قلب الحكومة بغرض الحصول على المنصب الوزاري، والجمع في فرنسا لا يتشكل فقط من خلال اختيار الوزير الأول أعضاء حكومته من داخل البرلمان، إنما يمكن للجمع أن يولد من خلال ترشيح الوزراء أنفسهم لعضوية البرلمان.

8- الحل الذي اتبعه المشرع الفرنسي لإنهاء حالة الجمع هو إعطاء البرلماني المعين كوزير مهلة حُددت بشهر للتوافق مع قاعدة الجمع واختيار أحد النشاطين، وفي حال انقضت المهلة المقررة دون أن يُحدد صاحب الشأن موقفه عُد مستقياً بقوة القانون من العضوية البرلمانية، أما المقعد الذي أصبح شاغراً فإن العضو الاحتياطي يحل محل النائب المستقيل، وهذا النظام وضع لمنع إجراء انتخابات تكميلية للمقعد الذي شغل بتعيين العضو وزيراً، أما بالنسبة للوزير الذي رشح نفسه لانتخابات العضوية في الجمعية الوطنية أو مجلس الشيوخ، فإن المشرع لم ينص على كيفية الخروج من حالة الجمع هذه.

9- بالنسبة للتنظيم الدستوري في مصر، فإن جميع الدساتير التي سبقت دستور 2012 أخذت بجواز الجمع بين النيابة البرلمانية والوزارة، في حين جاء دستور 2012 ودستور 2014 ليحظرا هذا الجمع إتباعاً للنظام الفرنسي الذي يحظر الجمع، ولأسباب خاصة بالوضع المصري كتعاظم دور السلطة التنفيذية ولحماية استقلال البرلمان،

وبذلك يكون الدستور المصري لعام 2014 قد أرسى مبدأ عدم جواز الجمع بين عضوية الحكومة وعضوية مجلس النواب، وأنه في حال تم تعيين أحد أعضاء المجلس في الحكومة، فإن مكانه يخلو من تاريخ هذا التعيين، وتطبيقاً لمبدأ حظر الجمع وإخلاصاً له منع المشرع المصري الوزراء من الترشح لعضوية مجلس الشعب، وبذلك يتولد الجمع في مصر في حالة وحيدة وهي حالة اختيار رئيس الوزراء المكلف من قبل الرئيس أعضاء في البرلمان ليكونوا ضمن التشكيلة الوزارية، وفي هذه الحالة يعدّ مكان العضو المختار للوزارة خالياً من تاريخ هذا التعيين، ويتم تطبيق نص المادة (108) من الدستور التي نصت على أنه إذا خلا مكان عضو مجلس النواب قبل انتهاء مدته بستة أشهر على الأقل وجب شغل مكانه طبقاً للقانون خلال ستين يوماً من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان، وذلك يكون عن طريق الانتخاب الجزئي، وبذلك لم يعطي المشرع في مصر للبرلماني المعين كوزير مهلة زمنية للاختيار بين الوزارة والنيابة، إنما عدّ مكانه في البرلمان شاغراً ولجأ إلى الانتخابات الجزئية لشغل هذا المقعد، أما الفرضية الثانية التي ينشأ فيها الجمع وهي حالة ترشح الوزير لعضوية البرلمان والتي لم يعالجها المشرع الفرنسي فإن المشرع في مصر منع الوزراء من الترشح لعضوية مجلس النواب.

10- في سورية فقد بينت الدراسة أن جميع الدساتير السورية بما فيها الدستور الحالي دستور 2012 أخذت بقاعدة الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية سواء أكان النظام المتبع رئاسياً أم برلمانياً، باستثناء دستور عام 1953، وأن الجمع يتولد عندما يختار رئيس الجمهورية الوزراء من بين أعضاء البرلمان، أو عندما يرشح الوزير نفسه لعضوية مجلس الشعب.

وبناءً على هذه النتائج نقترح هذه التوصيات

ثانياً: التوصيات

1- القول باستقلال البرلمان بوجود وزراء أعضاء مع أعضائه قول عار عن الصحة، لأن وجود الوزراء ضمن البرلمان، يعني أن السلطة التنفيذية تتغلغل ضمن السلطة التشريعية، وللنائب الوزير كما لبقية النواب الحق في التصويت في كل المسائل، وهذا يعني عدم وجود استقلالية في القرار البرلماني.

2- يتبنى الدستور السوري نظاماً مختلطاً يجمع بين بعض خصائص النظام البرلماني وبعض خصائص النظام الرئاسي، لذلك فإن الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان لا ينسجم مع مقتضيات هذا النظام، علماً بأن المظاهر الرئاسية هي الغالبة على المظاهر البرلمانية، وبما أن الجمع محظور في النظام الرئاسي، فإن حظره بات لازماً في سورية .

3- جوهر النظام البرلماني هو مسؤولية الحكومة أمام البرلمان وحق الحل في المقابل، و الجمع ليس جوهر النظام البرلماني، أي أنه حتى لو اتبع نظام الحكم في سورية النظام البرلماني فإن الأفضل هو عدم الأخذ بنظام الجمع لتعارض الجمع مع الديمقراطية ومبدأ الفصل بين السلطات كما أن الرقابة تتعارض مع وظيفة العمل الحكومي، وبغية حدوث توازن بين السلطات لا بد من وجود سلطة توقف الأخرى، والجمع يعمل على تركيز السلطات ويشل فعالية البرلمان الرقابية.

4- ضرورة تفرغ عضو البرلمان لعمله البرلماني لزيادة فعالية العمل التشريعي والرقابي، وكذلك ضرورة تكريس الوزير وقته للعمل الوزاري، لأن ذلك من شأنه زيادة فعالية العمل الحكومي. فالشخص الواحد من الصعب عليه القيام بمتطلبات كل من العاملين التشريعي والحكومي.

5- نقترح تعديل المادة (126) من الدستور السوري لتصبح " لا يجوز الجمع بين الوزارة وعضوية مجلس الشعب، غير أنه يجوز لهم حضور جلسات المجلس " أي أننا نقترح إرساء قاعدة حظر الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان مع الإبقاء على حق الوزراء في دخول جلسات البرلمان بصفقتهم الوزارية، وتطبيقاً لهذه المادة وخوفاً من استخدام الوزير الذي يرشح نفسه لعضوية البرلمان إمكانات الوزارة لخدمة دعايته، ولأن ذلك يشكل إخلالاً بمبدأ المساواة بين الوزير ومنافسيه أثناء الحملة الانتخابية نقترح تعديل المادة (142) من قانون الانتخابات رقم (5) لعام 2014 لتصبح " لا يجوز للوزراء ترشيح أنفسهم لعضوية مجلس الشعب".

قائمة المراجع

أولاً- باللغة العربية:

(1) الكتب والمؤلفات العامة والمتخصصة:

1. د. إبراهيم عبد العزيز شبحا: القانون الدستوري والنظم السياسية، (الدار الجامعية، الجزء الأول، عام 1994).
2. د. إبراهيم عبد الله إبراهيم حسين المعارضة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة عام 2009
3. د. أحمد عدنان كاظم - د. وصال نجيب العزاوي: العلاقة بين الحكومة والمعارضة في الدول العربية، (المركز العراقي للدراسات الاستراتيجية).
4. د. أحمد سرحال، النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، عام 1999.
5. د. إسماعيل البدوي: اختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة، (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، عام 1993).
6. د. أيمن محمد شريف: الازدواج العضوي والوظيفي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، (القاهرة، دار النهضة العربية، عام 2005).
7. د. إيهاب زكي سلام: الرقابة السياسية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني، (القاهرة، عالم الكتب، عام 1983).
8. د. جابر جاد نصّار: الوسيط في القانون الدستوري، (القاهرة، عام 2007).
9. د. حافظ علوان حمادي الدليمي: النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، (عمان، الأردن، دار وائل، الطبعة الأولى، عام 2001).
10. د. حسان محمد شفيق العاني: الأنظمة السياسية والدستورية المقارنة، (بغداد، مطبعة جامعة بغداد، عام 1986).

11. د. حسن سيد أحمد إسماعيل: النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وانكلترا، (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى).
12. د. حسن مصطفى البحري: النظم السياسية المقارنة، (دمشق، جامعة الشام الخاصة، الطبعة الثالثة، عام 2018).
13. د. حسين عثمان محمد عثمان: النظم السياسية والقانون الدستوري، (بيروت، الدار الجامعية، عام 1991).
14. د. حسين محمد محمد محمد ود. عوني سالم النقرشي الانتخابات البرلمانية وفقاً لقانون 46 لسنة 2014، (القاهرة، دار النهضة العربية، عام 2014)
15. د. حسني بودييار: الوحيز في القانون الدستوري، (الجزائر، دار العلوم، عام 2003).
16. السيد خليل هيكل: موقف الفقه الدستوري التقليدي والفقه الإسلامي من بناء وتنظيم الدولة، دار النهضة العربية
17. د. رأفت دسوقي: هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، (الإسكندرية، مصر، منشأة المعارف، عام 2006).
18. د. رقية المصدق: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، (المغرب، دار توبقال للنشر، عام 1986).
19. د. رمضان محمد بطيخ: تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، (القاهرة، دار الفكر العربي، عام 1988).
20. د. سامح سعد محمد حسن علي: النظام السياسي المختلط، (المنصورة، مصر، دار الفكر والقانون، عام 2016).
21. د. سعاد شرقاوي: النظم السياسية في العالم المعاصر، (القاهرة، جامعة القاهرة، عام 2007).
22. د. سعد عصفور: المبادئ الأساسية في القانون الدستوري والنظم السياسية، (الإسكندرية، منشأة المعارف، عام 1980).

23. د. سعيد بوالشعير: القانون الدستوري والنظم السياسية المقارنة، (الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الرابعة).
24. د. سليمان الطماوي: السلطات الثلاث في الدساتير العربية والفكر السياسي الإسلامي، (القاهرة، عام 1986).
25. د. صالح جواد الكاظم و د. علي غالب العاني: الأنظمة السياسية، (بغداد، جامعة بغداد، عام 1991).
26. د. صلاح أحمد السيد جودة: أصول الرقابة في النظم المعاصرة والشرعية الإسلامية "دراسة مقارنة"، (القاهرة، دار النهضة العربية، عام 2012).
27. د. عادل ثابت: النظم السياسية، (الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، عام 2007).
28. د. عبد الله ناصيف: السلطة السياسية، (القاهرة، دار النهضة، عام 1983).
29. د. عبد الغني بسيوني عبد الله: سلطة ومسؤولية رئيس الدولة من النظام البرلماني، (بيروت، المؤسسة الجامعية، الطبعة الأولى، عام 1995).
30. د. علي عبد القادر مصطفى: الوزارة في النظام الإسلامي وفي النظم الدستوري المعاصرة، (بدون جهة نشر، عام 1981).
31. د. علي سعد الله: نظرية الدولة في الفكر الخلدوني، (عمان، دار مجدلاوي) الطبعة الأولى، عام 2003.
32. د. فتحي فكري: جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، (القاهرة، دار النهضة العربية، عام 1994).
33. د. قائد محمد طربوش: السلطة التشريعية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري، (بيروت، لبنان، المؤسسة الجامعية، الطبعة الأولى، عام 1995).
34. د. ماجد راغب الحلو: النظم السياسية، (الإسكندرية، دار الجامعة الجديدة، 2007 عام).
35. د. ماهر جبر نضر: إمكانية الجمع بين وظيفة عضو الحكومة وممارسة الوكالة البرلمانية، (دار النهضة العربية، عام 1995).

36. د. محمد الشافعي أبو راس: نظم الحكم المعاصرة "دراسة مقارنة في أصول النظم السياسية"، (القاهرة، عالم الكتب، عام 1984).
37. د. محمد شاكر أسعيد: البرلمان السوري في تطوره التاريخي، (الطبعة الثانية).
38. د. نعمان أحمد الخطيب: النظم السياسية، (عمّان، دار الثقافة، عام 2011).
39. د. يحيى السيد الصباحي: النظام الرئاسي الأمريكي والخلافة الإسلامية، (القاهرة، دار الفكر العربي، عام 1993).

(2) مؤلفات مترجمة للغة العربية:

1. مونتسيكو: روح الشرائع، ترجمة عادل زعيتر (مصر، دار المعارف، الطبعة الثانية، عام 1954).
2. مورسي دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري والأنظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد (بيروت، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، عام 1992).

(3) الرسائل العلمية:

1. د. أحمد شوقي محمود: الرئيس في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة مقدمة لكلية الحقوق، عام 2008.
2. د. أشرف محمد أنس جعفر: التنظيم الدستوري للوظيفة العامة، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه، جامعة القاهرة، عام 2009.
3. د. جميلة مسلم شرجي: الاتحاد الفيدرالي دراسة تطبيقية عن الوطن العربي، رسالة دكتوراه كلية الحقوق، جامعة القاهرة، عام 2003.
4. د. حسن مصطفى البحري: الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق بجامعة عين شمس بالقاهرة، مصر، 2005/عام 2006.

5. د. عصام أبو بكر فهمي: مبدأ التفرغ لعضوية البرلمان، رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه كلية الحقوق جامعة أسيوط، مصر، عام 2008.
6. عبد العزيز حمود بن اللحيدان: وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية، رسالة ماجستير مقدمة لجامعة الملك عبد العزيز، عام 1428هـجري.
7. قيبوعة عماد الدين: فعالية الرقابة السياسية في الجزائر، رسالة ماجستير مقدمة لكلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح.
8. د. فادي محمد جديد: مبدأ ثنائية السلطة التنفيذية والعلاقة بين رئيس الدولة والحكومة في النظم السياسية المعاصرة، رسالة مقدمة إلى كلية الحقوق في جامعة دمشق لنيل درجة الماجستير في القانون العام، 2001.
9. د. فادي محمد جديد: الكونغرس الأمريكي رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون العام، عام 2015.
10. د. محمد سامر التركاوي: دور رئيس مجلس الوزراء في النظام النيابي البرلماني، رسالة أعدت لنيل درجة الدكتوراه، جامعة دمشق عام 2014.
11. نوره الحسن: قانون الانتخابات السوري، رسالة مقدمة لنيل درجة الماجستير مقدمة لكلية الحقوق جامعة دمشق، عام 2015.

(4) الدوريات والمقالات:

1. د. حسن مصطفى البحري: السلطة، بحث منشور في الموسوعة القانونية المتخصصة الصادرة عن هيئة الموسوعة العربية التابعة لرئاسة الجمهورية العربية السورية، المجلد الرابع، دمشق، عام 2010.
2. د. حسن البحري: دستور الجمهورية العربية السورية "دراسة مقارنة ما بين دستوري 1973 و 2012 منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، عام 2017.

3- د. حسن البحري : دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 24، العدد الأول، عام 2008.

4- أمين صليبا: مقال بعنوان متى تُعدل المادة 28 ويصبح الجمع بين الوزارة والنيابة غير دستوري، منشور في جريدة الأخبار اللبنانية online@akhbar.com.

5- أحمد البدرأوي: شخصيات جمعت بين البرلمان ومقعد الوزارة، مقال منشور في جريدة الشروق الصادرة في 15 فبراير 2017 www.shorouknews.com تاريخ الزيارة 22-8-2017.

6- حنان أبو سكين: نظام الحكم في الدستور الجديد، مقال منشور في الأهرام مجلة الديمقراطية المحكمة العدد 50 ، 2013/4/17 ، democracy. Ahram.org.eg.

7- رشيد لزرق التنافي بين صفة النيابة والوزارة بالمغرب على ضوء التجارب الدولية، www.anewar.org.

8- نصرت منلا حيدر طبيعة نظام الحكم السوري في ضوء قواعد النظامين البرلماني والرئاسي، مقالة منشورة في مجلة المحامون الصادرة عن نقابة المحامين في الجمهورية العربية السورية، دمشق العدد الأول، 1978.

(5) دساتير وقوانين:

1. دستور الجمهورية العربية السورية لعام 1973
2. دستور الجمهورية العربية السورية لعام 2012
3. دستور جمهورية مصر العربية لعام 2012 و 2014
4. قانون رقم 46 لسنة 2014 قانون مجلس النواب المصري
5. قانون رقم 45 لسنة 2014 قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية

6. قانون الانتخابات السوري رقم /5/ لعام 2014
7. النظام الداخلي لمجلس الشعب السوري الصادر في 30 تموز 2017
8. دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية

ثانياً – باللغة الإنكليزية

1. **Mark Frankig and Philip Norton**- Parliamentary Question ، Qxford، 1999
2. **Carl J. Friedrich and Charles Blitzer** ، -The Age of Power (Ithaca ، NewYork: Cornell University Press ، 1957).
3. **Michel Hellen and Brian Thompson**-constitutional and Administrative ، law ،Qxford university press 2005
4. **James Simon** -British Cabinet Government ،London ، Rout ledge ، second Edition ، 1999

الفهرس

الفهرس.....	196
الفصل الأول	7
مفهوم الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.....	7
المبحث الأول	11
قاعدة الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان	11
المطلب الأول : تعريف الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان.....	13
الفرع الأول : تعريف الجمع	13
الفرع الثاني: التعارض بين العمل الوزاري والنيابة البرلمانية ومفاهيم أخرى	
مشابهة	14
أولاً-التعارض وعدم الأهلية للترشيح:.....	15
ثانياً-التعارض والجمع مع التفرغ:	16
ثالثاً: التعارض وحق الوزراء في دخول البرلمان.....	19
المطلب الثاني: موقف الفقه والأنظمة السياسية من الجمع بين العضوية البرلمانية	
والمنصب الوزاري.....	21
الفرع الأول: موقف الفقه من جواز الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان	21
أولاً: الجمع من مستلزمات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.....	21
ثانياً: الجمع ليس من مستلزمات التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية	
.....	23
الفرع الثاني- موقف الأنظمة السياسية من قاعدة الجمع:	29
أولاً: الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية في النظام الرئاسي	30
ثانياً : الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية في نظام حكومة الجمعية.....	39
ثالثاً: الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية في النظام البرلماني	43

المبحث الثاني.....	51
تعارض قاعدة الجمع مع المبادئ الدستورية.....	51
المطلب الأول : قاعدة الجمع ومبدأ الفصل بين السلطات.....	51
الفرع الأول : مضمون مبدأ الفصل بين السلطات.....	53
الفرع الثاني: تعارض قاعدة الجمع مع مبدأ الفصل بين السلطات.....	60
المطلب الثاني - قاعدة الجمع والديمقراطية النيابية:.....	65
الفرع الأول- مفهوم الديمقراطية.....	66
أولاً: أساسيات الحكم الديمقراطي.....	66
ثانياً- حسنات الديمقراطية:.....	67
ثالثاً: الانتقادات الموجهة للديمقراطية:.....	68
الفرع الثاني - تعارض قاعدة الجمع مع أساسيات الحكم الديمقراطي.....	69
المطلب الثالث : قاعدة الجمع والرقابة البرلمانية.....	71
الفرع الأول- الرقابة البرلمانية.....	71
الفرع الثاني : تعارض قاعدة الجمع مع الرقابة البرلمانية.....	76
أولاً : الوزير وصعوبة ممارسة حق السؤال.....	76
ثانياً: الوزير وصعوبة ممارسة الاستجواب البرلماني.....	79
الفصل الثاني.....	85
تطبيق قاعدة الجمع بين الوزارة والنيابة البرلمانية.....	85
تمهيد وتقسيم.....	87
المبحث الأول: الوزارة والنيابة البرلمانية.....	87
المبحث الثاني: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع.....	87
المبحث الأول- الوزارة والنيابة البرلمانية.....	89
المطلب الأول: الوزير عضو في الحكومة.....	89
الفرع الأول: الوزارة في النظام الدستوري الفرنسي.....	91

- 102..... الفرع الثاني: الوزارة في النظام الدستوري المصري
- 105..... ثالثاً-اختصاصات الوزارة:
- 108..... الفرع الثالث: الوزارة في النظام الدستوري السوري
- ثانياً- أنواع الوزراء :يوجد نوعين من الوزراء وزراء بحقائب وزارية ووزراء دولة.....
- 109.....
- 116..... المطلب الثاني- الوزير نائب في البرلمان.....
- 120..... الفرع الثاني - الوزير وحق الترشح للبرلمان.....
- 120..... أولاً: التكليف القانوني للانتخاب.....
- 123..... ثانياً: خصائص حق الترشح.....
- 124..... ثالثاً: من يحق له الترشح لعضوية المجالس النيابية؟.....
- 141..... المبحث الثاني : التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع.....
- 143..... المطلب الأول : التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع في فرنسا.....
- 143..... الفرع الأول: قاعدة الجمع في الدساتير الفرنسية قبل دستور 1958.....
- 147..... الفرع الثاني: أسباب تبني الدستور الفرنسي لقاعدة حظر الجمع.....
- 151..... الفرع الثالث: أساليب إنهاء الجمع.....
- 154..... المطلب الثاني : التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع في مصر.....
- 155..... الفرع الأول: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع قبل ثورة يناير 2011.....
- 162..... الفرع الثاني: التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع بعد ثورة يناير.....
- 163..... أولاً : دستور 2012.....
- 168..... ثانياً : دستور 2014.....
- 174..... المطلب الثالث : التنظيم الدستوري لقاعدة الجمع في سورية.....
- 174..... الفرع الأول: قاعدة الجمع في الدساتير السورية قبل دستور 2012.....
- 182..... الخاتمة.....
- 182..... أولاً: النتائج.....

- 186.....ثانياً: التوصيات
- 188.....قائمة المراجع