

# النظامان الرئاسي والبرلماني (١)

في دساتير الدول العربية

للدكتور محمد فؤاد مهنا

نظام الحكم الديمقراطي النيابي البرلماني ومثله نظام الحكم الديمقراطي النيابي الرئاسي نظامان من أنظمة الديمقراطية الغربية نشأ أصلاً في دول أوروبا وأمريكا . وعن هذه الدول أخذت دساتير الدول العربية أو دساتير غيرها من دول أمريكا اللاتينية وآسيا وأفريقيا .

وليس لكل من هذين النظامين صورة واحدة محددة يرسمها دستور الدولة أو الدول التي نشأ فيها . ولكن لكل منهما وبصنفه خاصة النظام البرلماني صور متعددة تختلف في بعض وجوهها باختلاف الدول التي أخذت بها بل وتختلف في الدولة الواحدة تبعاً لتطور الظروف .

ولهذا فإن دراسة النظامين الرئاسي والبرلماني في دساتير الدول العربية تتطلب أولاً وقبل كل شيء تفهم حقيقة هذين النظامين في نشأتهما وتطورهما في الدول التي تعتبر مصدراً يعتمد عليه في دراسة هذين النظامين وهي في نظرنا إنجلترا وأمريكا .

غير أنه يلاحظ مع ذلك ان الفهم الدستوري قد رسم لكل من النظامين صورة تقليدية أو كلاسيكية حدد فيها العناصر التي يتكون منها كل من النظامين والأسس التي يقوم عليها .

---

(١) البحث الذي تقدمه اليوم يونيه ١٩٦٩ للنشر هو في أصله الباب الثالث من دروس القانون الدستوري التي أُلقيت على طلبة قسم الماجستير في جامعة بغداد في العام الجامعي ١٩٦٨-١٩٦٩ . ونظراً لأنه لم يسبق نشر هذه الدروس فمدر رأينا أن نقدمها للنشر بمجلة الحقوق في صورة بحث مستقل .

وبالرغم من أن هذه العناصر والأسس ليست في الواقع متوافرة بصورة  
واحد وبقدر واحد محدد في كل النظم البرلمانية والرئاسية المعروفة في  
الوقت الحاضر إلا أن الرأي العلمي في الفقه الدستوري متفق على أن هذه  
العناصر والأسس تمثل الصورة العامة التقليدية لكل من النظامين . ولهذا رأينا  
ان نقسم دراستنا في هذا البحث إلى ثلاثة فصول :

فصل أول ندرس فيه الصورة العامة التقليدية لكل من النظامين  
الرئاسي والبرلماني .

وفصل ثان ندرس فيه الصورة الحقيقية لكل من النظامين في التطبيق  
العملي في الدول التي نعتبرها مصدراً حقيقياً لحذين النظامين .

وفصل ثالث وأخير نخصصه لدراسة النظامين في دساتير الدول العربية .

# الفصل الأول

## الصورة التقليدية

للنظامين الرئاسي والبرلماني

ندرس في هذا الفصل الصورة التقليدية لكل من النظامين في مبحث مستقل .

### المبحث الأول

الصورة التقليدية للنظام البرلماني

النظام البرلماني هو أساساً نظام نيابي لكنه يتميز بعدة مميزات أساسية : ويمكن تعريفه بأنه النظام الذي يعهد بإدارة شؤون الحكم إلى البرلمان ورئيس الدولة عن طريق وزارة مسؤولة أمام البرلمان (١) .

والنظام البرلماني ليس نظاماً جامداً له صورة واحدة في أصولها وتفصيلاتها ولكنه يتميز بالمرونة ، بمعنى انه يمكن أن تكون له أكثر من صورة تختلف فيما بينها من بعض الوجوه مع اتفاقها كلها من حيث اعتبارها نظاماً برلمانياً .

### أسس النظام البرلماني

يرى الفقه الدستوري بوجه عام أن ثمة أسساً محددة يجب أن تتوافر في نظام الحكم حتى يمكن أن يقال عنه أنه نظام برلماني :

حقيقة يلاحظ ان هذه الأسس قد يتناولها أو يتناول بعضها شيء من التنوع أو التطوير لكنها في جوهرها أسس لازمة لاقامة نظام برلماني

(١) بيردو القانون الدستودي والنظم السياسية ١٩٦٦ ص ١٤٠

سليم . هذه الأسس ثلاثة وهي التوازن ، والتعاون ، والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية .

١ - التوازن بين السلطتين :

يقصد بالتوازن (١) بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أن لا يكون لأى من السلطتين سيطرة أو نفوذ دائم على السلطة الأخرى .

والتوازن المطلوب هنا يتناول البرلمان والوزارة ورئيس الدولة .

وتحقيق هذا التوازن يتطلب أن تكون كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية مستقلة عن الأخرى أى أن لا تكون احدهما خاضعة للأخرى ،

واستقلال السلطة التشريعية مكفول فى الأصل كنتيجة طبيعية لتكوين هذه السلطة عن طريق الانتخاب .

أما استقلال السلطة التنفيذية فيتحقق بوسيلتين :

الأولى : ازدواج السلطة التنفيذية من حيث تكوينها ، بمعنى أن يعهد باختصاصات هذه السلطة لعضوين بدلا من عضو واحد يجمع فى يده كل الاختصاصات .

وعلى هذا الأساس تتكون السلطة التنفيذية فى الصورة التقاليدية للنظام البرلمانى من رئيس دولة غير مسئول ووزارة مسئولة أمام البرلمان .

وهذا التكوين المزدوج للسلطة التنفيذية من شأنه أن يكفل استقلال هذه السلطة فى شخص رئيس الدولة . وفى نفس الوقت يكفل تحقيق ديمقراطية الحكم فى شخص الوزارة المسئولة أمام ممثلى الشعب ( البرلمان ) .

---

(١) يرى الأستاذ بيردو أن المطلوب هنا هو المساواة بين السلطتين ( المرجع السابق ص ١٤٠ - ١٤٤ ) .

الثانية : والوسيلة الثانية لتحقيق استقلال السلطة التنفيذية هي اختيار رئيس الدولة من خارج البرلمان أو بعبارة أخرى من غير أعضاء البرلمان .

وتكتمل صورة هذا الاستقلال بأن يكون الرئيس الذى يختار من خارج البرلمان شخصية ممتازة يتمتع بنفوذ واحترام شخصى فى نظر الجميع .

## ٢ - التعاون بين السلطتين :

ان استقلال كل سلطة عن الأخرى قد يودى إلى أن تتجاهل كل من السلطتين السلطة الأخرى، ولكن النظام البرلمانى لا يسمح بهذا التجاهل أو بهذا النوع من الاستقلال لأنه يقوم على أساس الاستقلال مع التعاون بين السلطات .

وتحقيق التعاون فى النظام البرلمانى يتم عن طريق الوزارة .

ذلك لأن الوزارة فى النظام البرلمانى هى التى ترسم السياسة العامة للدولة وهى فى نفس الوقت مسؤولة أمام البرلمان عن هذه السياسة وعن ممارستها لشئون الحكم بوجه عام .

ومن جهة أخرى يقوم الوزراء بوصفهم أعضاء فى البرلمان ورؤساء فى نفس الوقت - بالوزارات برسالة مزدوجة تحقق التعاون بين السلطتين .

فهم - من ناحية - يقومون بايضاح وشرح مشروعات السلطة التنفيذية والدفاع عنها أمام البرلمان .

ومن ناحية أخرى ينقلون رغبات الشعب إلى رئيس الدولة .

وبهذا يتحقق التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية إلى حد يمكن معه القول بوجه عام بأن قرارات الحكومة فى النظام البرلمانى تصدر باتفاق رئيس الدولة وممثل الشعب (١) .

(١) بيردو المرجع السابق ص ٦٤٦ .

### ٣ - الرقابة المتبادلة بين السلطتين :

قلنا فيما تقدم أن ثمة تعاون بين السلطتين في النظام البرلماني وأنه بفضل هذا التعاون تصدر قرارات السلطة التنفيذية باتفاق رئيس الدولة وممثل الشعب :

غير أن النظام البرلماني لا يفرض الاتفاق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في كل الأحوال . أو بعبارة أخرى لا يحول دون إمكان قيام خلاف بين السلطتين . وهو في هذه الحالة (حالة الخلاف) يضع في يد كل من السلطتين من الوسائل ما يمكنها من مراقبة السلطة الأخرى :

فالوزارة في النظام البرلماني مسئولة عن أعمالها (وأهمها رسم سياسة الدولة) أمام البرلمان . وللبرلمان أن يعترض على سياسة الوزارة حتى ولو لم تتضمن أية مخالفة لبدأ المشروعية . وله أن يسحب الثقة منها . وفي هذه الحالة يجب على الوزارة أن تستقيل :

ومن ناحية أخرى وفي مقابل سلطة إسقاط الوزارة التي يملكها البرلمان تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان .

### عناصر النظام البرلماني

عناصر النظام البرلماني ثلاثة نحددتها ونتكلم عن كل منها بشيء من التفصيل فيما يلي :

العنصر الأول : رئيس الدولة . وهو في النظام البرلماني رئيس للدولة فقط وليس رئيساً للحكومة . ومعنى هذا أنه لا يمارس شؤون الحكم بنفسه ولا يسأل عن أعماله ، وإنما يكون في الحقيقة بمثابة حكم أعلى (١) يعمل نفوذه في حالة الخلاف بين الوزارة والبرلمان لتحقيق المصلحة الوطنية .

---

Premier Magistrat. (١)

ورئيس الدولة في النظام البرلماني قد يكون ملكاً وراثياً كما قد يكون رئيساً للجمهورية أى رئيساً منتخباً . ومعنى هذا أن طريقة اختيار رئيس الدولة ليس لها أهمية في النظام البرلماني وإنما المهم ان هذا الرئيس لا يمارس شئون الحكم بنفسه ولا يكون مسؤولاً .

وليس معنى هذا أن رئيس الدولة ليس له أى دور في توجيه الحكم إذ الواقع ان لرئيس الدولة نفوذاً وتأثيراً في توجيه هذه الشئون . ويظهر هذا النفوذ والتأثير بصفة خاصة في حالة تعدد الأحزاب دون أن يحصل احدها في الانتخابات على الأغلبية المطلقة لاعضاء المجلس التشريعي .

ويستمد رئيس الدولة هذا النفوذ والتأثير من مصدرين :

الأول : ما يتمتع به من تقدير واحترام شخصي :

والثاني : حقه الدستوري في اختيار رئيس الوزراء وفي رئاسة مجلس الوزراء وفي الامتناع عن التوقيع على القرارات .

العنصر الثاني : الوزارة . وتعتبر حجر الأساس في النظام البرلماني .

ويمكن تحديد وضع الوزارة والوزراء في النظام البرلماني كما يلي :

١ - الوزارة هي التي تمارس شئون الحكم وتسال عن عملها في هذا الشأن أمام البرلمان .

٢ - لا يمكن أن تستمر الوزارة في ممارسة شئون الحكم الا بالاستناد إلى ثقة البرلمان . فاذا فقدت هذه الثقة وجب عليها أن تستقيل .

٣ - يعتبر الوزراء موظفين عموميين . وهم يختارون كقاعدة عامة من بين أعضاء البرلمان (١) لكن البرلمان لا يعينهم وإنما يعينون من قبل رئيس الدولة (٢) .

---

(١) يجوز استثناء أن لا يكون الوزير عضواً في البرلمان .

(٢) رئيس الدولة يختار رئيس الوزراء ورئيس الوزراء يختار الوزراء ويعينهم رئيس الدولة بناء على اقتراح رئيس الوزراء .

٤ - للوزراء بوجه عام حق حضور جلسات البرلمان والاشتراك في المناقشات ؛

العنصر الثالث : البرلمان . ويتكون عادة من مجلسين . وذلك بقصد تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

فكما أن السلطة التنفيذية تتكون من رئيس الدولة والوزارة ، تتكون السلطة التشريعية أيضاً من مجلسين مجلس النواب ومجلس الشيوخ .  
غير أن وجود مجلسين تشريعيين ليس شرطاً أساسياً في النظام البرلماني وللبرلمان كما سبق القول حق إسقاط الوزارة .

### المبحث الثاني

#### الصورة التقليدية للنظام الرئاسي

يتفق النظام الرئاسي مع النظام البرلماني في أنه أساساً نظام ديموقراطي نيابي .

غير أنه فيما عدا ذلك يختلف النظامان اختلافاً جوهرياً .

فبينما يقوم النظام البرلماني على أساس التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . يقوم النظام الرئاسي على العكس على أساس الفصل المطابق بين السلطتين . أو بعبارة أخرى على أساس استقلال كل من السلطتين بوظيفتها دون أن يقوم بينهما تعاون أو رقابة متبادلة (١) بل إن العلاقة بينهما في صورتها التقليدية تكاد تنحصر في حق كل من السلطتين في وقف عمل الأخرى في حدود معينة .

ومن هذا العرض السريع يتبين ان النظام الرئاسي يقوم على أساسين :

الأول : استقلال كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية بوظيفتها إلى حد يمكن معه القول بأن كلا من السلطتين تنفرد بممارسة وظيفتها .

(١) يلاحظ أن أبرز صورة للنظام الرئاسي في الوقت الحاضر هي الصورة القائمة في الولايات المتحدة الأمريكية .



والثاني : حق كل من السلطتين في تعويق سير عمل السلطة الأخرى أو وقفه في حالات معينة .

ويمكن حصر مظاهر استقلال كل من السلطتين فيما يلي :

- ١ - رئيس الدولة يختار بواسطة الشعب بالانتخاب وهو في نفس الوقت رئيس الحكومة وهو الذي يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها بمعنى أن كل اختصاصات السلطة التنفيذية تجتمع في شخص رئيس الدولة .
  - ٢ - على عكس الحال في النظام البرلماني تتكون السلطة التنفيذية من عضو رئيسي واحد هو رئيس الدولة وذلك لأن الوزراء ليس لهم في هذا النظام اختصاص مستقل يستمدونه من الدستور وإنما هم مجرد سكرتيرين للرئيس يعينهم الرئيس ويحدد لكل منهم ما يقوم به من أعمال .
  - ٣ - ليس الوزراء أعضاء في البرلمان وليس لهم حق حضور جلساته .
  - ٤ - لا يشترك الرئيس مع البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية . وكل ما يمكنه عمله في هذا الشأن هو أن يوجه للبرلمان رسالة سنوية يضمنها مقترحاته في هذا الشأن . وللبرلمان حرية الأخذ بهذه المقترحات أو عدم الأخذ بها .
  - ٥ - يمارس البرلمان السلطة التشريعية بأرادته وحده مستقلاً عن السلطة التنفيذية .
  - ٦ - ينعقد البرلمان ويباشر وظيفته التشريعية دون تدخل من جانب الرئيس بمعنى أن الرئيس لا يدعو البرلمان للانعقاد ولا يحضر جلساته ولا يؤجل هذه الجلسات .
  - ٧ - لا يملك الرئيس حق حل البرلمان كما أن البرلمان لا يملك مساءلة الرئيس أو إجباره هو أو وزرائه على الاستقالة .
- هذا فيما يتعلق باستقلال كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. أما فيما يتعلق بحق كل من السلطتين في تعويق أو وقف عمل الأخرى فيمكن حصر مظاهره فيما يلي :

١ - لرئيس الدولة ورئيس الحكومة حق اعتراض توقيفي على التشريعات التي يوافق عليها البرلمان . ويزول هذا الاعتراض ويصبح القانون المعترض عليه واجب التنفيذ إذا وافق عليه المجلسان بعد ذلك بأغلبية خاصة .

٢ - موافقة مجلس الشيوخ لازمة بالنسبة لتعيين كبار الموظفين ، وبالنسبة لاقرار المعاهدات . وهذه الأعمال التي يلزم موافقة الشيوخ عليها تحدد عادة في الدستور (١) .

٣ - للبرلمان سلطات محددة فيما يتعلق بالميزانية ولجان التحقيق (٢) .

---

(١) من الواضح أن عدم موافقة مجلس الشيوخ يعطل عمل السلطة التنفيذية .

(٢) أثر هذه الاجراءات على عمل السلطة التنفيذية واضح .

# الفصل الثاني

## النظامان البرلماني والرئاسي

في مجال التطبيق

ليست النظم السياسية في حقيقتها قوالب جامدة لها حدود وأركان ثابتة، ولكنها على العكس صور حية متطورة تتأثر في مجال التطبيق بعوامل وظروف مختلفة متشعبة . ولهذا فاننا لكي ندرك حقيقة كل من النظامين البرلماني والرئاسي يجب أن لا نقف عند الصورة العامة التقليدية التي يرسمها الفقه الدستوري لكل من النظامين وانما يجب أن ندرس بعناية تطبيقات كل من النظامين أو بعبارة أدق الصورة الحية لكل من النظامين في مجال التطبيق العملي .

ولتحقيق هذه الغاية نخصص هذا الفصل لدراسة الصورة الحقيقية للنظامين في الدولة أو الدول التي تعتبر مصدرا حقيقيا لكل من النظامين وهذه الدول هي إنجلترا وفرنسا بالنسبة للنظام البرلماني . والولايات المتحدة الأمريكية بالنسبة للنظام الرئاسي .

### المبحث الاول

#### النظام البرلماني في إنجلترا

ما هي عناصر النظام السياسي الانجليزي . وما هو الدور الحقيقي الذي يؤديه كل عنصر من هذه العناصر ؟ وكيف تتفاعل هذه العناصر فيما بينها . وما هو سر نجاح هذا النظام في ضمان استقرار الحكومة الانجليزية ؟

نجيب عن كل هذه التساؤلات فيما يلي :

## أولاً

### عناصر النظام السياسي في إنجلترا ودور كل منها في التطبيق البرلمان - الوزارة - الملك

أولاً - البرلمان :

١ - يتكون البرلمان من مجلسين . مجلس العموم ومجلس اللوردات .  
ولكن السلطة الحقيقية في يد مجلس العموم .

أما مجلس اللوردات فليس له سلطة في المسائل المالية . وبالنسبة لباقي  
التشريعات تنحصر سلطاته في حق اعتراض توقيفي يزول إذا وافق مجلس  
العموم على القانون في ثلاث مداولات تالية في بحر ستة .

٢ - لمجلس العموم حق مراقبة أعمال الوزارة . فله أصلاً حق اثاره  
المسئولية الوزارية تمهيداً لاستقاط الوزارة . لكن المجلس لا يستعمل هذا  
الحق عملاً بسبب النظام الحزبي القائم في إنجلترا (١) .

ولهذا فان أداة الرقابة الحقيقية التي يستخدمها مجلس العموم في التطبيق  
العملي تنركز أساساً في الأسئلة العلنية . ونظر لأهمية هذا النوع من الرقابة  
يقضى النظام المعمول به بتخصيص ساعة في أول كل جلسة للاجابة على  
أسئلة النواب . ومن حق موجة السؤال أن يعقب على اجابة الوزير بما يراه .

ثانياً - الوزارة والوزير الأول :

١ - الوزارة هي العنصر الأساسي في الجهاز الحكومي الانجليزي  
لأنها - في الواقع - هي التي توجه الدولة والبرلمان .

والوزارة Cabinet التي نقصدها هنا لا تشمل كل الوزراء وإنما  
تشمل عدداً محدوداً منهم هم الذين لهم الحق في عضوية مجلس الوزراء (٢)  
ولا يتجاوز عددهم في الغالب ١٥ أو ٢٠ وزيراً .

(١) أن وجود حزبين كبيرين متعادلين في القوة لكل منهما نظام عمل دقيق يكفل تضامن  
الحزب وعدم خروج أعضاء الحزب عن السياسة التي رسمها الحزب .

(٢) عدد الوزراء عادة كبير وكان في سنة ١٩٦٦ (١٠٧) ويشمل هذا العدد أشخاصاً يتولون  
عددًا من المناصب الكبيرة في الدولة غير رئاسة الوزارات .

ويشمل هذا العدد سكرتيري الدولة والسكرتيرين المساعدين أو السكرتيرين البرلمانين .

اختصاصات وسلطات الوزارة : يشمل هذا الاختصاص بوجه عام تحديد السياسة العامة للدولة ومراقبة السلطات الادارية واقترح القوانين والسيطرة على الشؤون المالية .

٢ - الوزير الأول : هو الرئيس الحقيقي للدولة .

فهو الذى يعين الوزراء ويحدد من يشترك منهم فى عضوية مجلس الوزراء Cabinet ويحدد دائرة عمل كل منهم ويراقب سياسة كل منهم فى وزارته (١) . وهو الصلة الوحيدة بين الوزراء والملك (٢) .

والوزير الأول فوق هذا كله هو الذى يملك فعلا سلطة حل مجلس العموم .

ثالثاً - الملك :

الملك فى وضعه الحقيقى رمز للدولة تتركز فيه مشاعر الشعب بالولاء والانخلاق للوطن وهو يمثل عنصر الثبات والاستقرار فى النظام الانجليزى ،

وإذا كانت بعض الحقوق قد تقررت باسم الملك ، الا أنه فى التطبيق العملى لا يمارس هذه الحقوق .

ويعتبر هذا الوضع تطبيقاً سليماً لمبدأ عام مسلم به فى انجلترا وهو أن الملك لا يخطئ . والنتيجة الطبيعية لذلك هى أنه لا يحكم ولا يسأل . ذلك أن الملك نظرياً يختار رئيس الوزراء (الوزير الأول) لكن الواقع انه ليس لارادته الشخصية دور فى هذا الاختيار لأن نتيجة الانتخابات هى التى تحدد الحزب الغالب . والملك يختار زعيم الأغلبية لرئاسة الوزارة . وفيما يتعلق بتعيين الوزراء يقتصر دور الملك عملاً على الموافقة على ما يقرره الوزير الأول فى هذا الشأن .

(١) يشترك الوزير الأول مع وزير الخارجية فى مباشرة السياسة الخارجية .

(٢) لا يتصل أى وزير بالملك إلا عن طريق الوزير الأول .

كذلك يعتبر التصديق على القوانين قبل نفاذها من حق الملك . غير أنه لم يعرف منذ مئات السنين أن الملك رفض التصديق على قانون أقره البرلمان .

وكذلك الحال أيضاً بالنسبة لحل مجلس العموم فان هذا الحق مقرر باسم الملك ولكنه عملاً بيد الوزير الأول . بمعنى أن صاحب السلطة عملاً . فيما يتعلق لحل مجلس العموم هو الوزير الأول لا الملك . ويمكن القول بوجه عام ان الملك بحكم وضعه فوق الأحزاب وبحكم طول مدة بقائه في مركز رئاسة الدولة يتمتع باحترام الجمع ويستشيره الوزير الأول في مهام الأمور لكن الأثر الذي يحدثه ذلك في شئون الدولة غير حاسم لأن رأى الملك استشارى غير قاطع (١) .

## ثانياً

### العلاقة بين الوزارة والبرلمان

هل يمكن القول بأن هناك توازناً حقيقياً بين الوزارة والبرلمان بمعنى ان الكفتين متعادلتان كما تقضى بذلك النظرية التقليدية للنظام البرلماني ؟

الحقيقة ان مركز الوزارة في النظام الانجليزي أقوى من مركز البرلمان وأن الوزارة هي في الواقع صاحبة اليد العليا وهي العامل المؤثر في توجيه سياسة الدولة بل أنها هي التي تقود مجلس العموم وذلك للأسباب الآتية :

١ - ان الوزارة هي التي تدعو المجلس للانعقاد وتؤجل جلساته وتملك حق حل المجلس .

٢ - تتمتع الوزارة في إنجلترا باستقرار أكيد ظاهر .

٣ - ان الوزارة ليست مجرد لجنة منبثقة من البرلمان تستمد سلطتها منه ولكنها في الواقع هيئة منتخبة من الشعب تستمد سلطتها ونفوذها من الشعب .

(١) الدكتور السيد صبرى : حكومة الوزراء ١٩٥٣ ص ٣٣٦ .

ذلك لأن معركة الانتخابات في إنجلترا لا تدور حول أشخاص أعضاء البرلمان ، ولكنها تدور في الحقيقة حول برنامجين لحزبين كبيرين متنافسين يقدم كل منهما برنامجاً للناخبين ويكون لكل منهما وزارة معدة لتولى الحكم في حالة فوز الحزب في الانتخابات .

فالْحزب الحاكم له وزارته التي تتولى شؤون الحكم فعلاً وهي معروفة للناخبين . والحزب المعارض له أيضاً وزارة مشكلة مسبقاً ومعدة لتولى شؤون الحكم في حالة فوز الحزب في الانتخابات وتكون هذه الوزارة معروفة أيضاً للشعب ويطلق عليها عادة اسم وزارة الظل Shadow Cabinet .

وعلى هذا الأساس فإن التصويت في الانتخابات يكون منصباً في الواقع على وزارة معروفة وبرنامج وزارى معروف .

وعلى هذا الأساس أيضاً تعتبر الوزارة التي تتولى الحكم عقب الانتخابات في حكم الوزارة المنتخبة من الشعب مباشرة .

حقيقة التوازن بين السلطات في النظام السياسى الانجليزى :

لا يمكن أن تعتبر الوزارة والبرلمان سلطتين متوازيتين أو متقابلتين وفقاً لمفهوم مبدأ التوازن بين السلطات المعروف في النظام البرلماني في صورته التقليدية .

وذلك لأن الوزارة تتكون في النظام السياسى الانجليزى من حزب الأغلبية في مجلس العموم . وهذه الأغلبية تقف بحكم التنظيم الحزبى في جانب الوزارة تسنداً وتأييداً ضد الحزب المعارض .

وإذا كان الأمر كذلك فما الذى يكفل توازن السلطة إذن ويحول دون تحول نظام الحكم القائم إلى نظام دكتاتورى لصالح الحزب المنتصر في الانتخابات ؟ .

لا شك إن الحزب المنتصر في الانتخابات هو الذى يحكم فعلاً عن طريق الوزارة التي تعتبر بمثابة هيئة أركان حرب للحزب .

ولكن سلطة الحزب الحاكم مقيدة عملاً بوجود حزب معارض يملك قوة متعادلة مع قوة الحزب الحاكم لا من ناحية الواقع فقط ولكن من الناحية الدستورية أيضاً . ذلك لأن المعارضة في إنجلترا ليست مجرد واقع ولكنها مؤسسة سياسية لها دور ووضع رسمي معترف به . ويطلق على زعيم المعارضة اصطلاح زعيم معارضة صاحب الجلالة وله مكتب خاص بالمعارضة ويتقاضى مرتباً ويستشار في المسائل الهامة .

### ثالثاً

#### سر نجاح النظام السياسي في إنجلترا

قدمنا أن التوازن والرقابة المتبادلة بين الوزارة والبرلمان ليس لهما وجود حقيقي في التطبيق في النظام الانجليزي لأن حق اسقاط الوزارة عن طريق سحب الثقة منها ليس مطبقاً عملاً . واستخدام حق الحل بالنسبة لمجلس العموم لا يأتي نتيجة أزمة ثقة بين الوزارة والبرلمان .

ولهذا فلا يمكن القول بأن نجاح النظام السياسي الانجليزي يرجع إلى قيام توازن بين السلطين التشريعية والتنفيذية .

وانما الحقيقة ان سر هذا النجاح يرجع إلى أمرين :

(الأول) وجود حزبين كبيرين متعادلين في القوة تقريباً يتبادلان الحكم ولكل منهما وضع معترف به في النظام السياسي : فالحزب الحاكم يتولى شئون الحكم متمتعاً بالسلطات الدستورية المعروفة . والحزب المعارض له مركزه الرسمي المعترف به من جانب الحكومة وله دوره في سياسة الدولة كمستشار للحكومة في المسائل الهامة . وقد سبق بيان ذلك .

(الثاني) أن بين الوزارة والبرلمان ارتباط وثيق في ظل نظام حزبي دقيق . وقد ترتب على هذا الارتباط خفاق وحدة بين الثقة بالوزارة وحل مجلس العموم . وجعل من المتعذر قيام أحدهما دون الآخر .



## المبحث الثاني

### النظام البرلماني في فرنسا

عرفت فرنسا منذ سنة ١٨٧٥ إلى الآن ثلاثة دساتير . دستور سنة ١٨٧٥ (١) ودستور ٢٧ من أكتوبر سنة ١٩٤٦ ، وأخيراً دستور ٤ من أكتوبر سنة ١٩٥٨ .

ولم يثر خلاف حول طبيعة النظام السياسي الذي أنشأه كل من دستور سنة ١٨٧٥ ودستور سنة ١٩٤٦ باعتباره نظاماً برلمانياً . على عكس الدستور الثالث والأخير والمشهور باسم دستور ديغول (٢) فقد نقده كثير من فقهاء القانون الدستوري في فرنسا واعتبروا النظام الذي أقامه مخالفاً لأسس النظام البرلماني .

ونعرض فيما يلي بإيجاز عناصر النظام البرلماني في كل من دستور سنة ١٨٧٥ ودستور سنة ١٩٤٦ ثم نفرّد بعد ذلك مطلباً مستقلاً ندرس فيه النظام السياسي الذي أنشأه الدستور الفرنسي المطبق حالياً (دستور سنة ١٩٥٨) .

### المطلب الأول

#### النظام البرلماني في دستور سنة ١٨٧٥ ودستور سنة ١٩٤٦

أولاً - البرلمان : يتكون في كل من الدستورين من مجامعين غير أن المجلسين لهما سلطة متساوية في دستور سنة ١٨٧٥ سواء من حيث اختصاصهما بالتشريع أو من حيث سلطتهما في مساءلة الوزارة .

(١) هذا الدستور في حقيقته عبارة عن ثلاثة قوانين دستورية قانون ٢٤ فبراير سنة ١٨٧٥ وهو خاص بتنظيم مجلس الشيوخ ، وقانون ١٦ يولية سنة ١٨٧٥ وهو خاص بتنظيم السلطات وقانون ١٦ يولية سنة ١٨٧٥ وهو خاص بتنظيم علاقات السلطة العامة .

(٢) نسبة إلى الرئيس الفرنسي شارل ديغول الذي تولى رئاسة الجمهورية في ظل أحكام هذا الدستور .

أما في دستور سنة ١٩٤٦ فقد أصبحت السلطة التشريعية وسلطة مساءلة الوزارة بيد الجمعية الوطنية وحدها دون مجلس الجمهورية الذي اقتضرت سلطته على الاشتراك في التشريع برأى استشاري .

ثانياً - رئيس الجمهورية والوزراء : اختصاصات السلطة التنفيذية تمارسها الوزارة فعلاً في الدستورين . وليس لرئيس الجمهورية سلطة فعلية .

ثالثاً - تنظيم العلاقة بين الوزارة والبرلمان :

في ظل دستور سنة ١٨٧٥ الوزارة مسئولة أمام المجلسين وحق إسقاط الوزارة بسحب الثقة منها مقرر للمجلسين . أما حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب فلم يستعمل وسقط بعدم الاستعمال . وفي ظل هذا الدستور أيضاً كانت سلطة البرلمان أقوى كثيراً من سلطة الوزارة . وقويت تبعاً لذلك سلطة اللجان البرلمانية ونفوذها إزاء مشروعات الحكومة وأصبحت سلطة الحكم وسيادة الأمة بيد البرلمان وترتب على هذا كله نتيجة خطيرة هي عدم استقرار الوزارات في الحكم (١) .

ولم يتغير الوضع من هاتين الناحيتين في ظل دستور سنة ١٩٤٦ . وذلك لأن هذا الدستور الأخير ثبت السيادة للبرلمان كما كان الحال في ظل دستور سنة ١٨٧٥ (٢) .

وإذا كان هذا الدستور قد تضمن أحكاماً جديدة قصد بها علاج عدم استقرار الوزارات والحيلولة دون أساءة استعمال حق

---

(١) في المدة من ١٨٨٦-١٨٨٩ تعاقبت على الحكم ٦ وزارات وفي المدة من ١٨٩٩-١٩١٤ كان متوسط مدة بقاء الوزارة في الحكم لا يتجاوز ٣ سنوات .

(٢) نصت المادة الثالثة من دستور سنة ١٩٤٦ على أن الشعب يمارس سلطاته عن طريق الجمعية الوطنية .

الحل (١) فقد قشلت كل هذه الأحكام في تحقيق العلاج وظل الحال على ما كان عليه (٢) .

## المطلب الثاني

النظام البرلماني في دستور سنة ١٩٥٨

يتميز النظام السياسي الذي أنشأه دستور سنة ١٩٥٨ بأنه وإن كان قد احتفظ بالأساس البرلماني لنظام الحكم وهو حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان ، وحق البرلمان في إسقاط الحكومة (رقابة متبادلة بين السلطين) إلا أنه يتضمن مع ذلك أحكاماً جديدة خرج بها عن الصورة التقليدية للنظام البرلماني خصوصاً فيما يتعلق بالسلطات الواسعة التي قررها الدستور لرئيس الدولة وعدم الجمع بين تولى منصب الوزارة وعضوية البرلمان .  
ونعرض فيما يلي صورة واضحة لهذا النظام .

— ١ —

## السلطة التنفيذية

تتكون هذه السلطة من رئيس الدولة والحكومة

١ - رئيس الدولة : يختار رئيس الجمهورية وفقاً للتعديل الذي أدخل على الدستور سنة ١٩٦٢ بواسطة الشعب بالانتخاب العام المباشر .

(١) نص دستور سنة ١٩٤٦ على أن اثاره الثقة بالوزارة يكون من حق الجمعية الوطنية وحدها دون مجلس الجمهورية ( مجلس الشيوخ ) وأنه لا يجوز التصويت على الثقة بالوزارة إلا بعد يوم كامل من طرح الثقة وأن قرار عدم الثقة لا ينتج أثره إلا إذا صدر من الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس . ونص كذلك على أنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل المجلس إلا بناء على طلب رئيس الوزراء وبعد أخذ رأى رئيس المجلس . ولا يجوز حل المجلس قبل انقضاء ١٨ شهراً من بدء عمله وبعد أزميتين وزاريتين .

(٢) في مدى ١٢ سنة تعاقبت على الحكم (٢٠) عشرين وزارة في ظل دستور سنة ١٩٤٦ .

وقد منح هذا التعديل رئيس الجمهورية قوة لم تكن متوافرة له في النص الأصلي الذي كان يجعل اختياره بالانتخاب بواسطة المجلسين التشريعيين .  
ومدة الرئاسة ٧ سنوات قابلة للتجديد بدون قيد .

وفوق هذا قرر الدستور لرئيس الجمهورية سلطات واختصاصات واسعة ممارستها بنفسه وقرر في نفس الوقت انه غير مسئول عن أعماله فيما عدا حالة الخيانة العظمى .

وتشمل اختصاصات رئيس الجمهورية :

تعيين الوزير الأول (١) (رئيس الوزراء) - تعيين الوزراء وعزلهم بناء على اقتراح الوزير الأول - استفتاء الشعب بناءً على اقتراح من الحكومة أو من أحد المجلسين - حل الجمعية الوطنية (مجلس النواب) - إحالة تشريعات القوانين التي يقرها البرلمان إلى المجلس الدستوري .

وطبقاً لنص المادة ١٦ من الدستور يملك رئيس الجمهورية علاوة على ماتقدم حق مباشرة وظائف السلطات العامة في الدولة من تشريعية وتنفيذية في حالة قيام خطر جسيم وحال يهدد أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن وسلامة أراضيه بحيث يتقطع السير المنظم للسلطات العامة الدستورية .

والنص كما هو ظاهر يخول رئيس الجمهورية حق الحل محل السلطين التشريعية والتنفيذية في الظروف الاستثنائية المشار إليها واتخاذ كافة الاجراءات التي تستلزمها الحالة . وقد اشترط النص لاستعمال هذا الحق أخذ رأى الحكومة ورئيسي المجلسين التشريعيين والمجلس الدستوري وإحاطة الأمة علماً بذلك واجتماع البرلمان فوراً بقوة القانون وعدم جواز حل الجمعية الوطنية في فترة مباشرة السلطات الاستثنائية .

٢ - الحكومة : وتتألف من الوزير الأول والوزراء ونواب الوزراء .

ويرأس رئيس الجمهورية مجلس الوزراء ويجوز تفويض الوزير الأول في رئاسة المجلس .

ويشمل اختصاص الحكومة اقتراح القوانين ورسم السياسة العامة للدولة وتولى شئون الادارة والقوات المسلحة .

(١) لكنه لا يملك عزله إلا إذا قدم رئيس الوزراء استقالته .

## السلطة التشريعية

تتكون السلطة التشريعية من مجلسين :

- ١ - الجمعية الوطنية ويختار أعضاؤها بالانتخاب العام المباشر .
- ٢ - مجلس الشيوخ ويختار أعضائه بالانتخاب غير المباشر .

وأهم ما يلاحظ هنا بالنسبة للسلطة التشريعية أن الدستور انتقص من اختصاصها في التشريع بشكل ظاهر . وذلك بأن حدد على سبيل الحصر المسائل التي يكون تنظيمها بقانون أى بتشريع يصدر عن السلطة التشريعية وفيما عدا ذلك أطلق حرية السلطة التنفيذية في تنظيم حياة المجتمع بلوائح تصدرها في هذا الشأن .

كذلك انتقص الدستور من سلطة المجلسين التشريعيين من عدة نواح أخرى نذكر منها على سبيل المثال أنه حدد عدد اللجان البرلمانية الدائمة وجعل الأصل فيما يتعلق بتشكيل اللجان البرلمانية أن تشكل لجنة خاصة لكل قانون بناء على طلب الحكومة أو المجلسين التشريعيين وقيد حق السلطة التشريعية فيما يتعلق بتعديل الميزانية وإقرارها (م ٤٠ من الدستور) كما قيد سلطاتها فيما يتعلق بوضع اللائحة الداخلية وذلك بالنص على عرض اللائحة الداخلية لكل مجلس على المجلس الدستوري قبل تنفيذها .

غير أن السلطة التشريعية، ممثلة في المجلسين لا تزال مع ذلك مختصة بالتشريع وبمراقبة الحكومة ومساءلتها برغم انتقاص سلطاتها .

فلمجلسين حق توجيه أسئلة شفوية وتحريرية للحكومة بل إن المادة ٤٨ فقرة ٢ من الدستور تنص صراحة على تخصيص جلسة كل أسبوع للاجابة على الأسئلة الشفوية من جانب الحكومة .

ووفقاً للنظام البرلماني السليم تعرض الوزارة عند تأليفها سياستها على الجمعية الوطنية للحصول على ثقة المجلس .

ومن حق الجمعية الوطنية أن تطرح الثقة بالوزارة وتسقطها بسحب الثقة منها .

غير أن الدستور أحاط مع ذلك استعمال هذا الحق بعدة شروط يقصد الحيلولة دون اساءة استعماله (١) .

### — ٣ —

#### طبيعة النظام السياسي الفرنسي

الذي أنشأه دستور سنة ١٩٥٨

إذا استحضرنا في أذهاننا الصورة التقليدية للنظام البرلماني وتذكرنا أن عناصر هذا النظام ثلاثة وهي برلمان منتخب من الشعب ورئيس دولة غير مسئول لا يمارس سلطة فعلية ، ووزارة مسئولة أمام البرلمان تمارس السلطة فعلا . وتذكرنا في نفس الوقت ان أركان هذا النظام ثلاثة توازن ، وتعاون ، ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

إذا تذكرنا ذلك كله والقينا — وفي ذاكرتنا هذه الصورة الواضحة المعالم للنظام البرلماني — نظرة فاحصة على النظام السياسي الفرنسي الذي أنشأه دستور سنة ١٩٥٨ فانه يصبح من المتعين القول بأن هذا النظام السياسي ليس نظاماً برلمانياً بالمعنى الذي أراده أولئك الذين رسموا لنا الصورة التقليدية للنظام البرلماني . وذلك لسببين :

الأول — أن رئيس الدولة في النظام السياسي الفرنسي الحالي غير مسئول عن أعماله وهو في نفس الوقت يملك ويمارس سلطات واختصاصات واسعة ليس لها أصل ولا مقابل في الصورة التقليدية للنظام البرلماني .

الثاني — إن الاختصاصات والسلطات الواسعة التي تملكها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية والوزارة وما أحدثه الدستور — من ناحية

---

(١) يشترط الدستور أن يقدم طلب طرح الثقة من  $\frac{1}{10}$  عدد أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل وأن يصدر القرار بسحب الثقة من الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء الجمعية الوطنية .

أخرى - من أضعاف السلطة التشريعية والانتقاص من اختصاصها إلى الحد الذي عرفناه . كل ذلك يجعل من غير المقبول القول بوجود توازن ورقابة متبادلة بين السلطتين بمعناهما المحدد في الصورة التقليدية للنظام البرلماني .

لكن هذا لا ينفي وجود عناصر برلمانية أساسية في هذا النظام تتلخص فيما يلي :

١ - ان كلا من السلطتين التشريعية والتنفيذية لها اختصاص تنفرد بمباشرة دون أن تخضع في ذلك لسيطرة الأخرى .

٢ - ان السلطة التشريعية لها حق مراقبة ومساءلة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة . واسقاطها عند اللزوم . كما أن السلطة التنفيذية ( ممثلة في رئيس الجمهورية ) لها حق حل الجمعية الوطنية .

٣ - انه يمكن في ظل هذا النظام تحميل الحكومة مسؤولية أعمال رئيس الجمهورية أمام السلطة التشريعية بالرغم من أن الدستور يقرر صراحة عدم مسؤولية رئيس الجمهورية .

وفي ضوء ما تقدم كاه يمكن القول بأن النظام السياسي الفرنسي الحالي صورة متطورة للنظام البرلماني ألمتها ظروف البلاد قصد بها علاج عيوب النظام البرلماني الفرنسي السابق . ويمكن تحديد هذه الصورة بأنها برلمانية مطعمة بعنصر رئاسي .

ومن واجب كل منصف أن يقرر أن هذا النظام عالج فعلا لعيوب النظامين السابقين وحقق لفرنسا مزايا لا يمكن انكارها .

ومع ذلك فاننا نرى أن الفقهاء الذين انتقدوا السلطات الواسعة التي قررها الدستور لرئيس الجمهورية وذهبوا في نقدهم إلى حد القول بأن النظام تحول إلى ملكية منتخبة،

هؤلاء الفقهاء محقون في تقديمهم في نظرنا من ناحية واحدة هي ما قرره الدستور من اباحة تجديد انتخاب الرئيس أكثر من مرة بدون تجديد .

أما النقد الذي يستند إلى مجرد مخالفة هذا النظام للصورة التقليدية للنظام البرلماني فانه لا يمكن أن يؤثر على سلامة النظام في ذاته . لأن النظم السياسية ليست قوالب جامدة ترسم وتحدد . وانما يجب أن تكون من المرونة بحيث يمكن أن تتطور وتتكيف بما يلائم ظروف الزمان وأحوال المجتمع . وقد عرفنا من دراستنا السابقة كيف تطور النظام البرلماني في إنجلترا واتخذ لنفسه في التطبيق صورة تختلف عن الصورة التقليدية المعروفة . وكان في هذا الاختلاف سر نجاحه .

### المبحث الثالث

#### النظام الرئاسي (١) في الولايات المتحدة الأمريكية

يقوم النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية كما رسمه الدستور على أساس انفراد كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية بوظيفتها واستقلال كل من السلطتين عن الأخرى .

غير أنه يرد على هذا الاستقلال والانفصال بين السلطتين استثناءان: الأول استثناء مقرر بنص الدستور في حالات قليلة .

والثاني استثناء انشأه التطبيق العملي بدون نص .

ونبين ذلك كله فيما يلي :

---

(١) يلاحظ أن وصف النظام بأنه رئاسي لا يرجع إلى أن سلطة الرئيس هي الراجحة وأنه لهذا ينسب النظام للرئيس ولكنه يرجع فقط إلى أن الرئيس في هذا النظام يحكم فعلا بمكس الحال في النظام البرلماني حيث لا يملك الرئيس سلطة الحكم .



## السلطة التنفيذية

تكوينها ومظاهر استقلالها

١ - رئيس الولايات المتحدة هو رئيس الدولة ورئيس الحكومة ورئيس الادارة وهو الذى يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها فعلا بحكم الدستور . ومعنى هذا أنه هو وحده صاحب الحق فى ممارسة كل اختصاصات السلطة التنفيذية أى اختصاصات الحكومة والادارة معاً .

٢ - يختار الرئيس بواسطة الشعب بطريق الانتخاب غير المباشرة (انتخاب على درجتين) لمدة ٤ سنوات ولا يجوز أن ينتخب لأكثر من مرتين .

٣ - الوزراء هم مجرد سكرتيرين للرئيس وليس لهم اختصاص يستمدونه من الدستور وإنما يباشرون العمل الذى يعهد اليهم به رئيس الجمهورية .

٤ - رئيس الجمهورية هو الذى يعين الوزراء ويعزلهم .

٥ - ليس لرئيس الجمهورية أن يتدخل فى عمل السلطة التشريعية .

فهو لا يدعو البرلمان ( الكونجرس ) للانعقاد ولا يؤجل اجتماعاته ولا يحله ولا يقترح القوانين .

كذلك لا يحضر رئيس الجمهورية لا هو ولا وزراؤه جلسات البرلمان ولا يجوز أن يكون الوزراء أعضاء فى البرلمان ولا أن يشتركوا فى جلساته .

## السلطة التشريعية

تكوينها ومظاهر استقلالها

١ - تتكون السلطة التشريعية من مجلسين : مجلس النواب ويتكون من ٤٣٥ عضواً يمثلون الشعب فى مختلف الولايات بنسبة عدد السكان ،

ومجلس الشيوخ ويتكون من عدد من الأعضاء يمثلون الولايات بواقع  
عضوين عن كل ولاية .

وسلطات المجلسين متساوية ، ولكن مدة العضوية مختلفة فمدة عضوية  
النواب سنتان ومدة عضوية الشيوخ ٦ سنوات مع تجديد انتخاب ثلث  
المجلس (الشيوخ) كل سنتين .

٢ - ليس للبرلمان حق التدخل في أعمال السلطة التنفيذية وليس الرئيس  
أو وزراءه مسئولين أمام البرلمان . فليس للبرلمان أن يوجه أسئلة أو  
استجوابات للرئيس أو للوزراء وليس له كذلك حق عزل الرئيس أو الوزراء.

- ٣ -

### استثناءات من مبدأ الاستقلال

والانفصال بنص الدستور

(أولاً) لرئيس الجمهورية :

- ١ - حق دعوة البرلمان للانعقاد في دورات غير عادية .
- ٢ - حق اعتراض توقيفي على القوانين التي يوافق عليها البرلمان  
يزول إذا وافق المجلس على القانون مرة ثانية بأغلبية الثلثين .
- ٣ - حق توجيه رسالة إلى البرلمان يعلن فيها مقترحاته في شأن  
التشريعات المطلوبة دون أن يقدم مشروعات قوانين محددة .
- ٤ - مكتب الميزانية التابع للرئيس يعد ميزانية الدولة التي تقدم  
سنوياً للبرلمان .

(ثانياً) يشترك مجلس الشيوخ في بعض أعمال السلطة التنفيذية  
على الوجه الآتي :

١ - موافقة مجلس الشيوخ لازمة في تعيين الوزراء وكبار الموظفين مع ملاحظة ان العرف جرى على أن المجلس يوافق على تعيين الوزراء باستمرار بدون اعتراض وكذلك الحال بوجه عام بالنسبة للموظفين .

٢ - موافقة مجلس الشيوخ لازمة كذلك لامكان تنفيذ المعاهدات التي يعقدها الرئيس .

٣ - نائب رئيس الجمهورية هو رئيس مجلس الشيوخ وله صوت مرجح عند تعادل الأصوات .

## — ٤ —

### اتصال بين السلطين

#### في التطبيق العملي

يرجع السبب في نجاح النظام السياسي الأمريكى برغم استقلال بل وانفصال كل من السلطين على النحو السابق ذكره إلى أن هناك اتصالاً حقيقياً بين السلطين في مجال العمل وأن كلا من السلطين يؤثر ويتأثر بالأخرى وذلك عن طريقين :

الطريق الأول - اللجان البرلمانية : ففي داخل هذه اللجان يجتمع الوزراء باعضاء هذه اللجان ويشتركون فعلا في العمل التشريعى الذى تقوم به هذه اللجان .

كذلك يمارس البرلمان نوعاً من الضغط على السلطة التنفيذية عن طريق لجان التحقيق البرلمانية وعن طريق سلطته في إقرار الاعتمادات المالية اللازمة لنشاط السلطة التنفيذية .

الطريق الثانى : التنظيم الحزبى : ذلك لأنه يوجد في أمريكا حزبان فقط يتعادلان تقريباً في القوة ودقة التنظيم .

والرئيس الذى يتولى السلطة التنفيذية يكون فى الغالب زعيم الحزب  
المنتصر فى الانتخابات .

وغالباً ما تكون أغلبية البرلمان من نفس الحزب الذى يتزعمه رئيس  
الجمهورية .

وفى هذه الحالة يكون الحزب أداة اتصال قوية وفعالة بين السلطين  
التشريعية والتنفيذية . وعن طريق الحزب يقوم تعاون فعلى بين السلطين  
يكفل للنظام السياسى الاستقرار والنجاح .

# الفصل الثالث

## النظامان البرلماني والرئاسي في دساتير الدول العربية (١)

سبق القول بأن النظامين البرلماني والرئاسي هما أصلاً نظامان نيابيان وأنهما في حقيقتيهما صورتان مختلفتان لتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات . ومن هذا يتبين انه لا يمكن أن يوجد نظام برلماني أو نظام رئاسي الا في ظل نظام نيابي يقوم على أساس فصل السلطات .

وعلى هذا الأساس نقصر دراستنا في هذا الفصل على نوعين من الدساتير العربية السابق الاشارة اليهما في دراساتنا السابقة وهما :

(أولاً) دستور مصر الصادر في سنة ١٩٢٣ ، والقانون الأساسي العراقي الصادر سنة ١٩٢٥ بوصفهما دستورين برلمانيين .

(ثانياً) دستور جمهورية مصر الصادر سنة ١٩٥٦ والاعلان الصادر في ٢٤ مارس ١٩٦٤ والمعمول به حالياً في الجمهورية العربية المتحدة (٢) ، وذلك بوصفهما يمثلان صورتين متطورتين لنظامي الحكم البرلماني والرئاسي (٣) .

### المبحث الأول

#### النظام البرلماني

#### في دستور سنة ١٩٢٣ المصري

وفي القانون الأساسي العراقي سنة ١٩٢٥

لايكاد يوجد اختلاف جوهري بين النظام السياسي الذي أنشأه دستور سنة ١٩٢٣ في مصر والنظام السياسي الذي أنشأه القانون الأساسي

(١) نظراً للظروف الخاصة التي أوجبت اعداد المقرر وتدرسه في فترة محدودة نقصر دراستنا على دساتير الجمهورية العربية المتحدة والجمهورية العراقية .

(٢) سبقت الاشارة الى أن هذا البحث هو عبارة عن الدروس التي أقيمت على طلبه الماجستير بجامعة بغداد سنة ١٩٦٨-١٩٦٩

(٣) يلاحظ أن الدساتير المؤقتة في الجمهورية العراقية لا تطبق مبدأ الفصل بين السلطات .

العراقى سنة ١٩٢٥ فالنظامان سواء فى مصر أو فى العراق نظامان برلمانىان كاملان أشأ همدستور كل من الدولتىن فى الصورة التقلىدىة المعروفة (والتى سبقتحديدها) للنظام البرلمانى .

ولم يقف التشابه عند الصورة التى رسمها الدستوران للنظام السياسى البرلمانى فى مصر والعراق ، ولكنه امتد فتناول مصير النظام فى التطبيق فى كل من البلدين .

ولهذا لم نر ما يدعو لدراسة كل من النظامين المصرى والعراقى على حدة وفضلنا أن نتكلم عن النظام البرلمانى وتطبيقاته فى الدولتىن فى وقت واحد .

### المطلب الأول

#### النظام البرلمانى فى النصوص الدستورية

فى كل من مصر والعراق

عناصر النظام البرلمانى معروفة وهى رئيس دولة غير مسئول ، ووزارة مسئولة أمام البرلمان ، وبرلمان له سلطة مساءلة الوزارة ، وعلاقة بين السلطتين التنفيذىة والتشريعية تقوم على أساس التعاون والرقابة المتبادلة .  
ونتكلم عن هذه العناصر ، وعن تنظيم العلاقة بين السلطتين التنفيذىة والتشريعية فيما يلى :

#### أولا - الملك والوزراء

الملك رئيس دولة غير مسئول فى الدستور المصرى وفى القانون الأساسى العراقى ، والوزارة فى النظامين هى التى تتولى ممارسة السلطة التنفيذىة وتتحمل مسئولىة أعمالها أمام البرلمان .

وهذه الأحكام ممتدة بنصوص صريحة فى الدستورين .

فالمادة ٢٩ من الدستور المصري تنص على أن السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور .

والمادة ٥٧ تنص على ان مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة .

والمادة ٦٠ تنص على أن توقيعات الملك في شئون الدولة يجب لئفاذاها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون .

والمادة ٦٢ تنص على أن أوامر الملك شفوية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال .

وتنص المادة ٣٣ على عدم مسؤولية الملك .

وتقرر المواد ٢٥ ، ٢٦ ، ٢٧ ، ٦٥ ، ٦٦ من القانون الأساسي العراقي أحكاماً تقابل الأحكام الواردة في الدستور المصري .

فالمادة ٢٥ تنص على عدم مسؤولية الملك .

والمادة ٢٦ تنص على أن الملك رأس الدولة الأعلى وهو الذي يصدق القوانين ويأمر بنشرها ويراقب تنفيذها ويأمر بوضع الأنظمة لأجل تطبيق أحكام القوانين ضمن ما هو مصرح به فيها .

والمادة ٢٧ تنص على أن الملك يستعمل سلطته بإرادات ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليها من قبلهم .

والمادة ٦٥ تنص على أن مجلس الوزراء هو القائم بإدارة شئون الدولة .

والمادة ٦٦ تنص على مسؤولية الوزراء متضامنين ومنفردين أمام مجلس النواب .

اختصاصات شخصية للملك :

تنص المادة ٤٩ من الدستور المصرى على أن الملك يعين وزراءه ويقيلهم . وتنص المادة ٢٦ من القانون الأساسى العراقى على أن الملك يختار رئيس الوزراء وله أن يقيله. كما أن للملك فى الدستورين حق حل مجلس النواب طبقاً لنص المادة ٢٦ من القانون الأساسى العراقى والمادة ٣٨ من الدستور المصرى .

ويرى الفقه الدستورى فى مصر أن تعيين رئيس الوزراء وإقالة الوزارة وحل مجلس النواب حقوق شخصية للملك بمعنى أنه يصدر فى شأنها أوامر ملكية لا مراسم يوقع عليها معه رئيس الوزراء والوزراء المختصون .  
غير انه يجب أن يلاحظ أن تصرف الملك فى هذه الشؤون تحكمه الأوضاع البرلمانية المقررة فى الدستور .

فبالنسبة لتعيين رئيس الوزراء والوزراء لابد من موافقة البرلمان على الثقة بالوزارة لأنها إذا لم تحز على ثقة مجلس النواب وجب عليها أن تستقيل طبقاً لأحكام الدستور .

وكذلك الحال بالنسبة لإقالة الوزارة . فانه تطبيقاً لحكم الدستور يجب أن تحصل الوزارة التى تشكل بعد ذلك على ثقة مجلس النواب . فإذا أقال الملك وزارة حائزة على ثقة مجلس النواب ورفض مجلس النواب منح ثقته لأى وزارة أخرى بعدها فان إقالة الوزارة الأولى لا تنتج أثرها الا إذا شككت وزارة جديدة تحل مجلس النواب وتجرى انتخابات جديدة. وبهذا نصل للحق الشخصى الثالث وهو حق حل مجلس النواب حلاً رئاسياً.

حل مجلس النواب حلاً رئاسياً : يقصد بذلك أن الملك يمكنه أن يعمل إرادته الشخصية فى حل مجلس النواب عن طريق إقالة الوزارة الحائزة على ثقة المجلس وتعيين وزارة جديدة تنفذ إرادته فى حل المجلس .

ولكن مثل هذا الاجراء يخضع فى النهاية لإرادة الشعب التى تظهر فى الانتخابات التى تجرى عقب حل المجلس .



وفي اعتقادنا أن نصوص القانون الأساسي العراقي تؤدي لنفس النتيجة التي أشار إليها الفقه بالنسبة للدستور المصري :

## ثانيا

### البرلمان

يتكون البرلمان في كل من النظامين من مجلسين . مجلس يتكون بالانتخاب هو مجلس النواب ،

ومجلس آخر هو مجلس الأعيان في العراق ويتكون من أعضاء يعينهم الملك لا يتجاوز عددهم ربع عدد أعضاء مجلس النواب وهو في مصر مجلس الشيوخ ويتكون من عدد من الأعضاء ثلاثة أخماسهم يختارون بالانتخاب ، والخمسان يعينهم الملك .

وللمجلسين في الدستور المصري سلطات كاملة متساوية في التشريعات العادية والمالية على السواء .

ويستثنى من ذلك اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها فانه من حق الملك ومجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ .

أما في القانون الأساسي العراقي فانه يلاحظ أن سلطة المجلسين مقيدة في الشؤون المالية :

ذلك لأن المادة ١٠٥ من هذا القانون (الأساسي) تنص على أنه « لا يجوز عرض لائحة قانونية أو ابداء اقتراح على احد المجلسين بما يوجب صرف شيء من الواردات العمومية الا من قبل أحد الوزراء .

## ثالثا

### العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية

تلخص الأحكام التي قررها الدستور المصري والقانون الأساسي العراقي في هذا الشأن فيما يلي :

أولا تعاون السلطينتين : تتلخص مظاهر الاشتراك والتعاون بين السلطينتين فيما يلي :

١ - اقتراح القوانين : طبقاً لنص المادة ٢٨ من الدستور المصرى للملك وللبرلمان بمجلسيه حق اقتراح القوانين . غير أن حق اقتراح انشاء ضرائب أو زيادتها من حق الملك ومجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ .

ويبدو ان الوضع بالنسبة لحق الاقتراح فى القانون الأساسى العراقى يخالف ما هو مقرر فى الدستور المصرى لأن المادة ١٠٥ من هذا القانون لا تجيز عرض لائحة قانونية أو ابداء اقتراح لاحد المجلسين بما يوجب صرف شىء من الواردات العمومية الا من قبل أحد الوزراء .

وفما عدا هذا الاستثناء تجيز المادة ٤٥ من نفس القانون لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقترح وضع لائحة قانونية بشرط أن يويده عشرة من زملائه .

٢ - التصديق على القوانين : طبقاً لنصوص المواد ٢٥ ، ٣٤ ، ٣٦ من الدستور المصرى للملك حق التصديق على القوانين . وهذا معناه ان الملك يشترك مع البرلمان فى التشريع عن طريق التصديق على القوانين فى الدستور المصرى .

والتصديق على القوانين فى الدستور المصرى هو فى حقيقته مجرد حق اعتراض توفيقى لأنه طبقاً لنص المادة ٣٦ إذا أعاد الملك القانون إلى البرلمان بدون تصديق وأقره البرلمان بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فاذا لم تتوافر أغلبية الثلثين وعاد البرلمان إلى نظر القانون وأقره فى دور انعقاد آخر بالأغلبية المطلقة صار له حكم القانون وأصدر .

وواضح من هذا النص ان الملك لا يملك تعطيل القانون نهائياً بالامتناع عن التصديق عليه .

وقد نص القانون الأساسى العراقى على حق التصديق على القوانين من جانب الملك فى المادة ٦٢ فقرة ٣ . ويبدو ان حكم التصديق فى هذا النص يختلف عن حكمه فى المادة المتابلة فى الدستور المصرى . لأن النص

العراقي تكلم عن حق الملك في التصديق على القانون أو اعادته مع بيان أسباب الاعادة ، ورتب على عدم اعادة القانون في الميعاد الذي حدده النص (وهو ثلاثة أشهر أو خمسة عشر يوماً في حالة الاستعجال) رتب النص على عدم اعادة القانون في هذا الميعاد نتيجة محددة واضحة وهي أن القانون يعتبر مصدفاً عليه . أما في حالة إعادة القانون في الميعاد المنصوص عليه فقد سكت النص عن تحديد النتيجة التي تترتب على ذلك . ويفهم من ذلك أن القانون لا ينفذ في هذه الحالة لعدم تصديق الملك عليه .

٣ - اصدار القوانين : طبقاً لنص المادتين ٢٥ ، ٢٦ من الدستور المصرى لا تكون القوانين نافذة الا باصدارها من جانب الملك . والاصدار كما هو معروف اجراء يقصد به تنبيه رجال السلطة التنفيذية إلى أن القانون قد استوفى اجراءاته الدستورية وانه يجب عليهم تنفيذه . ويستفاد الاصدار من نشر القانون في الجريدة الرسمية .

وتقرر المادة ٢٦ من القانون الأساسى العراقى نفس الحكم فيما يتعلق باصدار القوانين مع اختلاف فى الصيغة (١) .

٤ - حق البرلمان فى نظر الميزانية ومناقشتها واعتمادها بقانون : هذا الحق مقرر لمجلسى البرلمان فى الدستور المصرى بمقتضى المواد ١٣٨ ، ١٤٥ ، ١٦٦ .

وفد نص القانون الأساسى العراقى على نفس الأحكام فى المواد ١٩ - ١٠١

٥ - وفقاً لصرح نص القانون الأساسى العراقى يشترط أن يكون الوزراء أعضاء فى أحد المجلسين (م ٦٤) . أما الدستور المصرى فلا يجعل ذلك شرطاً ، لكن العرف جرى على أن يكونوا أعضاء فى احد المجلسين ولكل وزير حق الكلام فى المجلسين ولو لم يكن عضواً ، وله حق التصويت مع باقى الأعضاء فى المجلس الذى يكون عضواً فيه .

(١) تنص هذه المادة على ما يأتى :

« الملك رأس الدولة الأعلى وهو الذى يصدق القوانين ويأمر بنشرها ويراقب تنفيذها .. » .

(م) ٦١ ، ٦٤ من القانون الأساسي العراقي والمادة ٦٣ من الدستور  
المصري).

ثانياً الرقابة المتبادلة بين السلطتين : تلخص مظاهر الرقابة  
المتبادلة بين السلطتين في الدستور المصري والقانون الأساسي العراقي فيما يلي :

١ - مظاهر الرقابة على السلطة التشريعية من جانب السلطة التنفيذية :

(أ) الملك يدعو البرلمان إلى الانعقاد ويفض الدورة (م) ٩٦ ، ٤٠  
من الدستور المصري ، م ٢٦ من القانون الأساسي العراقي).

(ب) للملك تأجيل انعقاد البرلمان (م) ٣٩ من الدستور المصري ،  
م ٢٦ من القانون الأساسي العراقي . وقد قيد النص المصري حق التأجيل  
بقيدهام وهو أن لا يزيد على ميعاد شهر وان لا يتكرر في دور الانعقاد  
الواحد بدون موافقة المجلسين .

(ج) للملك حق حل مجلس النواب طبقاً لصرح نص المادة ٣٨  
من الدستور المصري ونص المادة ٢٦ فقرة ٢ من القانون الأساسي العراقي ،

وقد قيد النص المصري هذا الحق بقيدتين . الأول أنه لا يجوز حل  
المجلس مرتين لسبب واحد (م) ٨٨ . والثاني أن الأمر الصادر بحل المجلس  
يجب أن يشمل على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة في ميعاد  
لا يتجاوز الشهرين وعلى تحديد ميعاد الاجتماع المجلس الجديد في العشرة  
الأيام التالية لتمام الانتخاب . ونص على ضمانات مماثلة ضد اساءة استعمال  
حق الحل في المادة ٤٠ من القانون الأساسي العراقي .

٢ - مظاهر الرقابة على السلطة التنفيذية من جانب السلطة التشريعية :

(أ) لاعضاء البرلمان (في المجلسين) حق توجيه أسئلة واستجوابات  
للوزارة مجتمعة أو لوزير بعينه (١) (م) ١٠٧ ، ١٠٨ من الدستور المصري  
و م ٥٤ من القانون الأساسي العراقي) .

(١) يلاحظ أن النص العراقي لم يستعمل الاصطلاح الدستوري (استجواب) ولكنه استعمل  
اصطلاح (استيضاحات) بدلا من استجواب .

ويقصد بالسؤال مجرد استفسار عن أمر : أما الاستجواب فيحمل معنى المواجهة، والسؤال يكون أمره محصوراً بين موجه السؤال ومن يوجه له السؤال : أما الاستجواب فيفتح المناقشة في موضوعه . ولاعضاء المجلس حق الاشتراك في المناقشة . وينتهي الاستجواب بقرار من المجلس .

(ب) لمجلس النواب فقط حق اثاره المسؤولية الوزارية ضد الوزارة كلها أو ضد وزير بعينه . وفي حالة سحب الثقة من الوزارة أو من وزير بعينه تصبح استقالة الوزارة أو الوزير واجبة .

(م) ٦١ ، ٦٥ ، ١٠٧ ، ١٠٨ من الدستور المصري ، م ٦٦ من القانون الأساسي العراقي) .

ويلاحظ انه لم يشترط توافر أغلبية خاصة لسحب الثقة في أى من الدستورين . غير أن الدستور العراقي نص على تأجيل تصويت عدم الثقة مرة واحدة لمدة ثمانية أيام إذا طلب ذلك رئيس الوزارة أو الوزير المختص واشترط عدم حل المجلس في هذه المدة (م ٦٦) ونص الدستور المصري على عدم جواز المناقشة في الاستجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه (م ١٠٨) .

(ج) طبقاً لنص المادة ١٠٨ من الدستور المصري لكل من المجلسين حق إجراء التحقيق ليستمر في مسائل معينة داخلية في اختصاصه . ويتم التحقيق بواسطة المجلس أو بواسطة لجنة من لجانه الدائمة أو لجنة خاصة يشكلها لهذا الغرض .

ويلاحظ انه لم يرد بالقانون الأساسي العراقي نص مقابل لنص المادة ١٠٨ من الدستور المصري ولكن المادة ٢٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب العراقي تكفلت بالنص صراحة على حق المجلس في اجراء تحقيقات (١) .

---

(١) الدكتور مصطفى كامل : القانون الدستوري ١٩٤٧ . أنظر الجزء المخصص لدراسة القانون الأساسي العراقي .

## المطلب الثاني النظام البرلماني في التطبيق

في مصر والعراق

ليس لمنصف أن ينكر أن الصورة التي رسمتها نصوص دستور سنة ١٩٢٣ لنظام الحكم السياسي في مصر ، ونصوص القانون الأساسي العراقي في (١٩٢٥) هي نفس الصورة التقليدية التي رسمها الفقه الدستوري للنظام البرلماني ، نفس الأسس ونفس العناصر التي سبقت الاشارة اليها في معرض تحديد الصورة التقليدية للنظام البرلماني (١).

غير أن الثابت مع ذلك أن حكم مصر في ظل دستور سنة ١٩٢٣ لم يكن حكماً برلمانياً . بمعنى أن احكام هذا الدستور لم تطبق في العمل كما اراد واضعوا هذا الدستور . أو بعبارة أكثر دقة ان الملك لم يلتزم حدود الدستور ولم يقتصر دوره على أن يكون رئيس دولة بدون سلطة فعلية ، وان الوزارات التي تولت الحكم نتيجة انتخابات برلمانية حرة لم تمكن من ممارسة سلطة الحكم فعلاً وفقاً لأصول الحكم البرلماني . وليس هذا فقط بل ان الدستور ونظام الحكم النيابي ذاته لم يسالما من الاعتداءات المتكررة التي استهدفت القضاء على أساس النظام النيابي أو تحويله عملاً إلى حكم ملكي مطلق .

ويتبين ذلك جلياً من متابعة سير الحياة السياسية في ظل دستور سنة ١٩٢٣ وهو ما نعرض له بإيجاز فيما يلي :

١ - عقب إجراء أول انتخابات في ظل نظام الحكم السياسي الجديد وعقب تشكيل أول وزارة وطنية تولت الحكم نتيجة انتخابات حرة (وزارة سعد باشا زغلول) اثار الملك خلافات بينه وبين الوزارة حول

(١) في معرض توكيد الصورة البرلمانية الكاملة للنظام السياسي الذي أنشأه دستور سنة ١٩٢٣ في مصر وصف البعض هذا الدستور بأنه ثوب فضفاض وهم يقصدون بذلك أنه فوق المستوى الذي يتفق وحالة البلاد وظرونها في ذلك الوقت .

تعيين خمسى أعضاء مجلس الشيوخ وهل يكون تعيين هؤلاء الأعضاء من حق الوزارة كما يقضى بذلك الدستور أو من حق الملك ؟ انتهى بتحكيم النائب العام لدى المحاكم المختلطة الذى أفتى بما يؤيد وجهة نظر الوزارة .

٢ - عقب فصل سردار الجيش المصرى (الانجليزى) فى ١٩/١١/١٩٢٤ استقالت وزارة سعد زغلول باشا الزعيم الوطنى وشكلت وزارة من غير حزب الأغلبية البرلمانية (١) قامت بتأجيل البرلمان شهراً ثم حلت مجلس النواب . ومثل هذا الحل يعتبر فى حقيقته حلاً رئاسياً لأنه تم بإرادة الملك الذى جاء بالوزارة التى أجرت الحل .

٣ - أجريت الانتخابات بعد ذلك وأسفرت عن فوز حزب الوفد بزعامة سعد باشا زغلول وعقد البرلمان جلسته الأولى صباح ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ . وفى هذه الجلسة انتخب الزعيم الوطنى سعد زغلول رئيساً لمجلس النواب . وكان يجب تبعاً لذلك وطبقاً لأحكام الدستور أن تستقيل الوزارة . ولكن الذى حدث أن الملك حل مجلس النواب مرة ثانية لنفس السبب الذى حل من أجله المجلس السابق بالمخالفة لصريح نص الدستور (٢) .

٤ - فى ١٧ مارس سنة ١٩٢٨ شكلت وزارة ائتلافية برئاسة رئيس حزب الوفد . وعرضت على هذه الوزارة المعاهدة المصرية البريطانية التى أسفرت عنها مفاوضات ثروت تشمبران فرأت رفضها لاجتماعها بحقوق مصر . ونتيجة لهذا الرفض أقال الملك الوزارة وشكل فى ٢٧/٦/١٩٢٨ وزارة أخرى غير مؤيدة من البرلمان (٣) .

٥ - فى ٢٨/٦/١٩٢٨ قامت الوزارة الجديدة بتأجيل البرلمان شهراً . وقبل أن ينقضى الشهر صدر فى ١٩ يولية ١٩٢٨ أمر ملكى بحل مجلس النواب والشيوخ وتعطيل الحياة النيابية ثلاث سنوات .

(١) وزارة زيور باشا وتمتد فى الواقع إلى إرادة الملك .

(٢) عقد المجلس فى الساعة ١١ من صباح ٢٣ مارس ١٩٢٥ وحل فى الساعة ٨ من مساء نفس اليوم ومعنى هذا أن حياته لم تدم أكثر من تسع ساعات .

(٣) وزارة محمد محمود باشا .

٦ - أسفرت مفاوضات هندرسن محمد محمود عن مشروع معاهدة  
مصرية بريطانية رؤى عرضها على حكومة تمثل القوى الوطنية في البلاد .  
ولتحقيق هذه الغاية استقالت الوزارة القائمة وشكل الملك وزارة جديدة  
(وزارة عدلى باشا يكن) وأصدر أمراً ملكياً في ٣١ أكتوبر ١٩٢٨ بإعادة  
الحياة النيابية والغاء الأمر الملكي السابق الصادر بتعطيل الدستور .

٧ - أجريت الانتخابات وفاز حزب الوفد وشكلت وزارة وطنية  
برئاسة زعيم حزب الوفد (النحاس باشا) . ولكن الملك عارض مشروعات  
الوزارة وعلى رأسها مشروع قانون محاكمة الوزراء ورفض التوقيع على  
المراسيم فاضطرت الوزارة إلى الاستقالة .

٨ - في ١٩/٦/١٩٣٠ شكل الملك وزارة لا يؤيدها البرلمان  
(وزارة صدقي باشا) قامت بتأجيل البرلمان شهراً ثم استصدرت مرسوماً  
بفرض الدورة في ١٢ يولية سنة ١٩٣٠ .

٩ - في ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ صدر أمر ملكي بالغاء الدستور واستعويض  
عنه بدستور جديد صدر به الأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ .

١٠ - تحت تأثير المقاومة الشعبية صدر في نوفمبر سنة ١٩٣٤ أمر ملكي  
برقم ٦٧ بالغاء الأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ . ثم في ١٢/١٢/١٩٣٥  
صدر أمر ملكي بعودة دستور سنة ١٩٢٣ (١) .

١١ - استمرت الازمات السياسية حتى قامت الثورة في يولية ١٩٥٢ .  
والنتيجة المؤكدة التي تستخلص من عرض الأحداث التي وقعت خلال  
فترة تطبيق دستور سنة ١٩٢٣ هي إن النظام البرلماني الذي رسمته نصوص  
دستور سنة ١٩٢٣ لم يوجد فعلاً . ولم يطبق في العمل تطبيقاً سليماً فيما عدا فترات  
قليلة محدودة كان قيام النظام البرلماني فيها بمثابة استثناء يرد على الأصل .

---

(١) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ١٩٦٦  
ص ٢٩٠ - ٢٩٦ وأيضاً الدكتور محمد كامل ليلة : القانون الدستوري ١٩٦٢ ص ٤٨٣  
وما بعدها .



والواقع الذي تثبته الأحداث والأزمات الدستورية السابق الإشارة إليها أن سلطة الحكم لم تكن بيد الوزارة والبرلمان كما تقضى بذلك نصوص الدستور وإنما كانت بيد الملك . وكان الملك في ممارسته للحكم بالخالفه لأحكام الدستور يستند إلى قوة المستعمر الذي تحتل جيوشه البلاد وترتب على هذا كله حكم مضطرب هدفه معارضة مصالح الشعب (١) .

ولا يكاد الوضع في العراق يختلف عن الوضع في مصر سواء من حيث الظروف التي صدر فيها الدستور أو من حيث سيطرة الملك على الحكم بمعاونة إنجلترا بوصفها هنا سلطة الانتداب .

ذلك لأن الثابت تاريخياً ان قرار مجلس الوزراء في ١١/٧/١٩٢٨ بالمناداة بالأمر فيصل بن الحسين ملكاً على العراق تم بناء على بلاغ المندوب السامي البريطاني المعلن يوم ٥/٧/١٩٢١ .

والثابت تاريخياً كذلك ان المناداة بالأمر فيصل ملكاً كانت مقيدة في بلاغ المندوب السامي بشرط هو أن تكون حكومته دستورية نياية ديمقراطية (٢) . وان مشروع القانون الأساسي العراقي وضع على هذا الأساس . وان المجلس التأسيسي الذي شكل لتدقيق لأئحة القانون الأساسي كان مقيدا بالنصوص التي تضمنتها المعاهدة الانجليزية العراقية في هذا الشأن (٣) .

وفوق هذا أثبت التطبيق العملي للقانون الأساسي العراقي ان الملك كان يملك في الحقيقة كل السلطات وان النظام البرلماني في هذا القانون كان مجرد

---

(١) في فترة تطبيق دستور سنة ١٩٢٣ تعاقبت على الحكم في مصر ٣٨ وزارة في مدى ثمانية وعشرين عاماً ونصف ( أنظر الدكتور مصطفى أبو فهمى المرجع السابق ص ٣١٨ ) .

(٢) أنظر محاضرات الدكتور عثمان خليل عثمان في دراسة الماجستير في القانون بجامعة بغداد ١٩٦٧/١٩٦٨ وموضوعها : الاتجاهات الدستورية الحديثة .

(٣) في هذا المعنى يقول الدكتور منذر الشاوي «هذا التقييد للسلطة المؤسسة سببه أن القابضين على القوة الكبرى ليسوا أعضاء المجلس التأسيسي بل سلطة الانتداب» . أنظر كتابه : القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية ١٩٦٦ ص ١١٦ .

مظهر شكلي لا يمثل الحقيقة (١) بل إنه يبدو ان الرقابة على دستورية القوانين كما نظمها القانون الأساسي العراقي كان الغرض منها كما يقول الدكتور منذر الشاوي التمكين للملك من مراقبة السطة التشريعية (٢) .

ويرجع السبب في نظرنا في عدم أعمال نصوص الدستور في البلدين وبالتالي عدم قيام الوزارة والبرلمان بممارسة الحكم فعلاً طبقاً لأحكام الدستور إلى أمور أربعة وهي :

(أولاً) ان الدستور - سواء في مصر أو في العراق - نقل نظام الحكم مباشرة من نظام حكم مطلق إلى نظام ديمقراطي نيابي برلماني على أحدث المبادئ الديمقراطية التي كانت معروفة في ذلك الوقت (٣) .

ولم يكن من السهل ان يتنازل الملك عن الحقوق والمزايا والسلطات التي كان يملكها في ظل نظام الحكم المطلق السابق مباشرة على صدور الدستور .  
(ثانياً) ان الدستور المصري صدر في شكل منحة من الملك فؤاد (٤) وان القانون الأساسي العراقي أورد في الباب الثاني منه تحت عنوان «الملك وحقوقه» نصاً له دلالاته وهو نص المادة ١٩ يقول فيه «سيادة المملكة العراقية الدستورية للأمة وهي وديعة الشعب للملك فيصل بن الحسين ثم لورثته من بعده» .

وبالرغم من اتفاق رأى فقهاء القانون الدستوري في مصر على ان صدور الدستور في شكل منحة لا يرتب حقاً للملك في سحب الدستور ، وبالرغم من كل ما يمكن قوله في تفسير نص القانون الأساسي العراقي فان ثمة حقيقة لا يمكن انكارها وهي ان هذا الوضع بالنسبة للدستورين من شأنه أن يترك

(١) الدكتور منذر الشاوي المرجع السابق ص ١٤٦ ، ١٤٧ .

(٢) المرجع السابق ص ١٣٠ .

(٣) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي المرجع السابق ص ١٣٥ .

(٤) يبدو شكل المنحة واضحاً في صيغة الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ الذي صدر بوضع الدستور .

أثره في البلدين ويجعل تفهم السلطات الحاكمة وخصوصاً الملك لحقيقة الوضع الجديد ناقصاً ان لم يكن معدوماً خصوصاً إذا لاحظنا قيام التعارض الظاهر بين مصلحة الملك الشخصية ومصلحة الشعب فيما يتعلق بتوجيه شئون الحكم .

(ثالثاً) ان جمهور الناخبين بوضعهم الاجتماعى والاقتصادى المعروف في ذلك الوقت كانوا - وهم محرومون من حقوقهم الاجتماعية - عاجزين عن ممارسة حقوقهم السياسية بارادة حرة وادراك ووعى صحيحين .

(رابعاً) ان مصالح المجترا كانت تتعارض بطبيعة الحال مع المصالح الوطنية سواء في العراق أو في مصر ولهذا فقد كان من الطبيعى أن تساند دولة الاستعمار الملك في سعيه لتوطيد سلطته وازعاف سلطة الشعب واهدار حقوقه الدستورية .

ونرى من الواجب ان ننبه هنا إلى أن ممارسة الملك لسلطة الحكم فعلا لا يمكن اعتبارها مجرد مخالفة للدستور أو مجرد تطوير للنظام البرلمانى أو محاولة لتطوير هذا النظام أو لتطعيمه بعنصر رئاسى . ولكنها في حقيقتها هدم للنظام الديموقراطى من أساسه وعودة إلى الحكم المطلق .

ولا يمكن أن تقارن ممارسة الملك لسلطة الحكم في مصر والعراق بالمحاولة التى قام بها المارشال ماكماهون رئيس الجمهورية الفرنسية في سنة ١٨٧٦ (١) أو التى قام بها الرئيس ملبران في سنة ١٩٢٤ (٢) للتدخل في شئون الحكم خلافاً لما يقضى به دستور سنة ١٨٧٥ ولا يمكن أن تقارن كذلك بتولى الرئيس ديجمول سلطة الحكم فعلا في فرنسا وفقاً لأحكام دستور سنة ١٩٥٨ .

ذلك لأن رئيس الجمهورية الفرنسية سواء في ظل دستور سنة ١٩٥٨ أو دستور سنة ١٨٧٥ هو رئيس منتخب من الشعب سواء بالطريق المباشر

---

(١) ، (٢) حاول الرئيسان التدخل في شئون الحكم واختيار وزارة تنفيذ سياستهما الشخصية وتكون مسئولة أمامهما ولكن البرلمان قاوم هذا الاتجاه وأجبرهما على الاستقالة .

أو غير المباشر : وتولى هذا الرئيس السلطة جازئ في ظل النظام النيابي الرئاسى وإن لم يكن جازئاً في ظل النظام النيابى البرلمانى . ولهذا فان كل ما يترتب على ممارسة الرئيس المنتخب لشتون الحكم هو أن يفقد النظام صفته البرلمانية دون أن يفقد صفته الديموقراطية النيابية :

أما الملك الورائى فانه حين يمارس السلطة لا يمارسها باسم الشعب وانما يمارسها ضد ارادة الشعب ولهذا فان الحكم فى هذه الحالة يفقد صفة الحكم الديموقراطى ويتحول إلى حكم مطلق .

## المبحث الثانى

### النظام السياسى للجمهورية العربية المتحدة

فى دستور سنة ١٩٥٦

ما هو النظام السياسى الذى أنشأه دستور جمهورية مصر سنة ١٩٥٦ فى الجمهورية العربية المتحدة ؟ ما هى طبيعة هذا النظام ؟ هل هو نظام برلمانى ؟ هل هو نظام رئاسى ؟

للإجابة على كل هذه التساؤلات نبدأ أولاً بدراسة النظام السياسى كما رسمته نصوص دستور سنة ١٩٥٦ ثم نحاول بعد ذلك وفى ضوء هذه الدراسة تحديد طبيعة هذا النظام .

### المطلب الأول

#### تحديد النظام السياسى الذى أنشأه دستور سنة ١٩٥٦

فى الجمهورية العربية المتحدة

أفرد دستور سنة ١٩٥٦ الباب الرابع منه للأحكام الخاصة بالسلطات وقسمه إلى أربعة فصول : خصص الفصل الأول لرئيس الدولة ، والفصل الثانى للسلطة التشريعية ، والفصل الثالث للسلطة التنفيذية ، والفصل الرابع والأخير للسلطة القضائية .

والذى يعيننا فيما يختص بتحديد النظام السياسى للدولة هو الأحكام المتعلقة بالسلطين التشريعية والتنفيذية وهى التى وردت فى الفصلين الثانى والثالث ونعرض لدراستها فيما يلى :

## أولا

### السلطة التشريعية

تتكون الهيئة التشريعية من مجلس واحد هو مجلس الأمة . ويختار أعضاؤه بطريق الانتخاب السرى العام (م ٦٧) . وهذا المجلس هو الذى يمارس السلطة التشريعية. وطبقاً لصريح نص المادة ٨٤ لا يصدر قانون إلا إذا قرره مجلس الأمة .

وإذا كان مجلس الأمة هو المختص بمباشرة الوظيفة التشريعية كما سبق البيان فإنه يلاحظ ان لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها .

وطبقاً لنص المادة ٧٢ يجتمع المجلس بناء على دعوة رئيس الجمهورية ، غير ان المادة ٧٤ جعلت الاجتماع ومدته أمراً مفروضاً بقوة القانون بنصها صراحة على أن «يدعى المجلس للانعقاد للدور السنوى العادى قبل الخميس الثانى من شهر نوفمبر . فاذا لم يدع يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور . ويدوم دور الانعقاد العادى سبعة أشهر على الأقل ولا يجوز فضه قبل اعتماد الميزانية .

ومن جهة أخرى يتمتع المجلس بالاستقلال والحرية فى تنظيم شئونه الداخلية دون تدخل من جانب السلطة التنفيذية . فالمجلس هو الذى ينتخب رئيسه ووكيله للدور السنوى العادى (م ٧٩) وهو الذى يضع لأئحته الداخلية لتنظيم كيفية أداء أعماله (م ٧٦) . وله وحده المحافظة على النظام فى داخله . ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه الا بطلب من رئيس المجلس (م ٨٧) . وهو المختص بالفصل فى صحة عضوية أعضائه (م ٨٩) (١) .

(١) يجرى التحقيق فى الطمون فى صحة العضوية بواسطة محكمة عليا بناءاً على إحالة من رئيس المجلس لكن المجلس هو الذى يفصل فى الطعن بعد عرض نتيجة التحقيق عليه .

وطبقاً لنصوص المواد ١٠٧ - ١١٠ لا يجوز في أثناء دور انعقاد مجلس الأمة وفي غير حالة التلبس بالجريمة أن تتخذ ضد أى عضو من أعضائه أية إجراءات جنائية الا باذن المجلس .

ولا يؤخذ أعضاء المجلس عما يبدوونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو لجانه .

ولا يجوز إسقاط عضوية أحد من أعضاء المجلس الا بقرار من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه بناء على اقتراح عشرة من الأعضاء . والمجلس هو الذى يقبل استقالة اعضائه .

## ثانياً

### السلطة التنفيذية

يتميز دستور سنة ١٩٥٦ بأنه فرق في نطاق السلطة التنفيذية بين الوظيفة الحكومية والوظيفة الادارية كما فرق بين الهيئة التى تمارس الوظيفة الحكومية والهيئة التى تمارس الوظيفة الادارية .

ذلك ان الدستور وان كان قد نص صراحة في المادة ١١٩ منه على أن رئيس الجمهورية يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين في الدستور الا أنه تضمن مع ذلك أو ضاعاً وأحكاماً لها دلالة خاصة في هذا الشأن نعرض لبيانها فيما يلي :

(اولاً) قسم الدستور الفصل الثالث المخصص للسلطة التنفيذية إلى أربعة فروع . الفرع الأول : رئيس الجمهورية . والفرع الثانى : الوزراء والفرع الثالث : الادارة المحلية . والفرع الرابع : مجلس الدفاع الوطنى .

ويستفاد من هذا التقسيم ان الدستور ينظر لهذه الفروع الأربعة بوصفها أجهزة متميزة . وفي رأينا ان رئيس الجمهورية طبقاً لهذا التقسيم يمثل الحكومة ، والوزراء والادارة المحلية يمثلان السلطة الادارية المركزية والسلطة الادارية المحلية .

(ثانياً) نص الدستور في مواد متفرقة على اختصاصات رئيس الجمهورية وهي نوعان اختصاصات حكومية واختصاصات إدارية :

فالاختصاصات الحكومية تشمل بوجه عام وضع السياسة العامة للحكومة بالاشتراك مع الوزراء واقتراح القوانين والاعتراض عليها ، و اعلان الحرب وعقد المعاهدات ودعوة مجلس الأمة للانعقاد وفض الدورة وحل مجلس الأمة واستفتاء الشعب .

والاختصاصات الادارية تشمل بوجه عام ترتيب المصالح العامة والاشراف على ادارتها واصدار اللوائح وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين وعزلهم على الوجه المبين بالقانون .

ويتبين من مجموع نصوص الدستور في هذا الشأن أن رئيس الجمهورية يباشر الاختصاصات الحكومية بنفسه بموافقة مجلس الأمة أو بعد أخذ رأيه في بعض الحالات . أما الاختصاصات الادارية فيباشرها عن طريق الوزراء (١) :

(ثالثاً) خولت المادة ١٤٨ من الدستور كل وزير حق الاشراف على شئون وزارته وتنفيذ السياسة العامة للحكومة فيها .

ونصت المادة ١٤٦ على أنه في حالة انتهاء مدة الرئاسة المقررة لرئيس الجمهورية يستمر الوزراء في مباشرة أعمالهم إلى أن يتم انتخاب خلف له .

ويستفاد من نص المادة ١٤٨ أن الوزراء لهم - في دستور سنة ١٩٥٦ - سلطة ذاتية وان كانوا يخضعون في مباشرتها لرئاسة الجمهورية بوصفه الرئيس الادارى الأعلى وانهم في مباشرة اختصاصاتهم يعتبرون سلطة متميزة عن رئيس الجمهورية لأنهم لا يستمدون اختصاصاتهم وحقهم في مباشرة هذه الاختصاصات من رئيس الجمهورية بوصفه صاحب

---

(١) أنظر لنا القانون الادارى العربى في ظل النظام الإشتراكى الديمقراطى التعاونى ١٩٦٧ ص ٤١٥ .

الاختصاص أصلاً ، وإنما يستمدون حقهم في ذلك من الدستور مباشرة فلا يملك رئيس الجمهورية إزاء صراحة نص المادة ١٤٨ أن يلغى اختصاصات الوزراء أو أن يتولى بنفسه هذه الاختصاصات مع إلغاء مناصب الوزراء أو تركها شاغرة .

وقد أقرت المادة ١٤٦ هذا المبدأ بنصها على أن الوزراء يستمرون في مباشرة أعمالهم في حالة انتهاء مدة الرئاسة لأي سبب . ومعنى هذا أنه إذا انتهت مدة رئيس الجمهورية فلا يترتب على ذلك انقضاء سلطة الوزراء في مباشرة اختصاصاتهم ولكنهم على العكس يستمرون في مباشرة هذه الاختصاصات وفقاً لصريح نص الدستور وهم في هذه الحالة لا يستمدون سلطتهم من رئيس الجمهورية لأن المفروض أن سلطته زالت ولا يستمدونها من رئيس مجلس الأمة الذي يتولى رئاسة الجمهورية مؤقتاً لأن المادة ١٤٦ تحول الوزراء صراحة حق الاستمرار في مباشرة اختصاصاتهم في حالة انتهاء مدة رئاسة الجمهورية لأي سبب كان . وهذا النص قاطع في أن الوزراء يستمدون سلطتهم من الدستور مباشرة (١) .

(رابعاً) تنص المادة ١٣١ من الدستور على أن «يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية ويشرف على تنفيذها» .

وتنص المادة ١٤٧ على ان «يجتمع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأي في الشؤون العامة للحكومة وتصريف شؤونها» .

ويوم هذا النص ان حق وضع السياسة العامة للحكومة - وهو أهم الوظائف الحكومية في الدولة - من اختصاص رئيس الجمهورية والوزراء

(١) الدكتور محمد فؤاد مهنا : القانون الادارى العربى فى ظل النظام الاشتراكى الديمقراطى التعاونى ١٩٦٧ ص ٤١٨ وما بعدها .



معاً وان دستور سنة ١٩٥٦ يعترف بوجود نظام مجلس الوزراء ويجعل من اختصاص هذا المجلس وضع السياسة العامة للحكومة .

ولكن الحقيقة التي يؤيدها التفسير الصحيح لنصوص الدستور أن حق مباشرة الاختصاصات الحكومية مقرر في دستور جمهورية مصر لرئيس الجمهورية وحده وان اختصاص الوزراء مقصور في هذا الدستور على الشئون الادارية ، وان نظام مجلس الوزراء بصورته التي كانت معروفة في ظل دستور سنة ١٩٢٣ البرلماني لم يعد له وجود في دستور جمهورية مصر .

أما اشترك الوزراء مع رئيس الجمهورية في رسم السياسة العامة للحكومة المشار اليه في المادة ١٣١ واجتماع رئيس الجمهورية مع الوزراء في هيئة مجلس وزراء لتبادل الرأي في الشئون العامة كما تقول المادة ١٤٧ فليس الا من قبيل اشترك المرؤوس مع الرئيس صاحب الحق الأصلي في ممارسة السلطة ومباشرة الاختصاص بمعنى أن المرؤوس في هذه الحالة لا يكون له سوى رأى استشارى في الموضوع المطروح على بساط البحث . أما سلطة البت والتقرير فتبقى للرئيس وحده .

ونلخص الحجج التي تؤيد هذا التفسير وتقطع بسلامته فيما يلي :

- ١ - انه لا يوجد في الدستور أى نص يقرر حقاً أصلياً للوزراء أو لمجلس الوزراء في مباشرة الاختصاصات الحكومية .
  - ٢ - ان الدستور أقر مسؤولية الوزراء منفردين أمام مجلس الأمة في حين أنه لا يجيز مساءلة الوزراء مجتمعين (١) .
- ومسئولية الوزير منفرداً معروفة في النظام البرلماني وهي لا تجيز مساءلة الوزير عن الأعمال التي كانت محل مداولة مجلس الوزراء .

---

(١) تنص المادة ٩٠ على أن « لكل عضو من أعضاء مجلس الامة أن يوجه الى الوزراء أسئلة أو استجابات . . . . »  
وتنص المادة ١١٣ على أنه « اذا قرر مجلس الأمة عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة » .

فإذا نص الدستور على مسئولية كل وزير على انفراد فان معنى هذا ان المقصود مسئوليته عن الأعمال التي يتولاها منفرداً وهي الأعمال الادارية أما الأعمال الحكومية فلا يسأل عنها لسبب واضح وهو انه لا يشارك فيها بسلطة ذاتية مستقلة وانما يشترك فيها برأى استشارى نظراً لأن حق البت فيها من اختصاص رئيس الجمهورية وحده . ومن المبادئ المسلم بها ان المسئولية لا توجد الا حيث توجد السلطة وكل الدلائل تدل على ان المشرع الدستوري لم يرد مخالفة هذا المبدأ في دستور جمهورية مصر .

٣ - مما يؤكد سلامة التفسير الذي ذهبنا اليه علاوة على ما تقدم أن المشرع المصرى تمثيلاً مع منطق النصوص الدستورية ومفهومها في هذا الصدد أصدر في ١٠ يوليه سنة ١٩٥٦ القانون رقم ٣٨٣ لسنة ١٩٥٦ وهو ينص في مادته الأولى على ما يأتي :

«يستبدل بعبارتى» رئيس مجلس الوزراء» ، «مجلس الوزراء» الواردة في جميع القوانين وغيرها من التشريعات القائمة عبارة «رئيس الجمهورية» وكذلك يستبدل بعبارة «رياسة مجلس الوزراء» عبارة «رئاسة الجمهورية» . ولا شك ان هذا النص قاطع في أن السلطة التي حلت في ظل دستور سنة ١٩٥٦ محل مجلس الوزراء الذي كان قائماً في ظل دستور سنة ١٩٢٣ هي سلطة رئيس الجمهورية ورئيس الجمهورية وحده .

## المطلب الثانى

### تحديد طبيعة النظام السياسى

للجمهورية العربية المتحدة في دستور سنة ١٩٥٦

لتحديد طبيعة هذا النظام يتعين أولاً تحديد العلاقة بين الساطتين التشريعية والتنفيذية . وعلى أساس دراستنا لهذه العلاقة نستطيع أن نحكم على طبيعة النظام .

## أولاً

العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية

تلخص الأحكام التي تنظم العلاقات بين هاتين السلطتين في دستور سنة ١٩٥٦ فيما يلي :

- (أولاً) رئيس الجمهورية : يختار رئيس الجمهورية بواسطة الشعب في استفتاء عام بناء على ترشيح مجلس الأمة وذلك لمدة ست سنوات .  
ولرئيس الجمهورية السلطات والاختصاصات الآتية ازاء مجلس الأمة :
- ١ - حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها (١٣٢ - ١٣٤) .
  - ٢ - دعوة مجلس الأمة للانعقاد وفض الدورة (م ٧٢) .
  - ٣ - يحضر جلسة افتتاح مجلس الأمة ويلقى بياناً متضمناً السياسة العامة للحكومة والمشروعات التي ترى القيام بها .
  - ٤ - حل مجلس الأمة .

(ثانياً) الوزراء :

- ١ - يعين رئيس الجمهورية الوزراء ويعفيهم من مناصبهم .
- ٢ - يسأل الوزراء أمام رئيس الجمهورية وأمام مجلس الأمة .
- ٣ - طبقاً لنص المادة ٨٨ تسمع أقوال الوزراء في مجلس الأمة كلما طلبوا الكلام وللوزير صوت معدود في المداولات إذا كان عضواً في مجلس الأمة .

(ثالثاً) مجلس الأمة ازاء الوزراء :

- ١ - لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة توجيه أسئلة واستجابات للوزراء .
- ٢ - لمجلس الأمة طرح المناقشة في موضوع عام بناء على طلب عشرة أعضاء لاستيضاح سياسة الحكومة في شأنه وتبادل الرأي فيه (م ٩١) .
- ٣ - لمجلس الأمة أن يسحب الثقة من احد الوزراء بعد استجواب

موجه اليه وفي هذه الحالة يجب على الوزير اعتزال الوزارة ويكون سحب الثقة بأغلبية اعضاء المجلس (م ١١٣) .

## ثانيا

تحديد طبيعة النظام السياسى للجمهورية العربية المتحدة  
فى دستور سنة ١٩٥٦

ملك رئيس الجمهورية فى هذا النظام كل السلطات والاختصاصات المقررة للرئيس فى النظام الأمريكى دون أن تكون علاقته بمجلس الأمة مقيدة بالقيود التى يفرضها النظام الرئاسى الأمريكى على رئيس الجمهورية فرئيس الجمهورية فى دستور سنة ١٩٥٦ يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها وهو بحكم الدستور يتولى ويمارس الوظيفة الحكومية بنفسه . وإذا كان الدستور قد أفرد وضعاً محدداً للوزراء مما اقتضى أن تكون ممارسة رئيس الجمهورية للوظيفة الادارية عن طريق الوزراء . فان هذا لا ينفى أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الادارى الأعلى وهو لهذا يعتبر سلطة ادارية رئاسية بالنسبة للوزراء . وهو الذى يعينهم ويعفيهم من مناصبهم ويحيلهم إلى المحاكمة عما يقع منهم من جرائم فى تأدية أعمال وظائفهم . وهذه حقوق يقررها النظام الرئاسى للرئيس بوجه عام .

لكن رئيس الجمهورية فى دستور سنة ١٩٥٦ له حقوق أخرى فهو يدعو مجلس الأمة للانعقاد ويفض الدورة ويحل مجلس الأمة وله حق اقتراح القوانين ويقدم فى جلسة افتتاح مجلس الأمة بياناً متضمناً السياسة العامة للحكومة وهذه كلها حقوق لا يملكها رئيس الدولة فى النظام الرئاسى .

ولهذا فانه يتعين القول بأن النظام السياسى للجمهورية العربية المتحدة فى دستور سنة ١٩٥٦ هو نظام رئاسى متطرف . ولا يغير من هذا الحكم فى نظرنا ما أدمج فى هذا النظام من بعض العناصر التى تبدو وكأنها عناصر برلمانية ولكنها فى حقيقتها لا تعتبر من عناصر النظام البرلمانى .

ذلك لأن الوزراء فى دستور سنة ١٩٥٦ ليس لهم كما سبق القول -

أى اختصاصات حكومية وكل اختصاصاتهم إدارية محتمة . وعلى هذا فان الرقابة المقررة في الدستور لمجلس الأمة على الوزراء هي رقابة مقصورة على الشؤون الادارية التي يباشرها كل وزير بمفرده . وليست هذه هي الرقابة التي يعرفها النظام البرلماني . ان مثل هذه الرقابة قد توجد في النظام الرئاسي بل ان الكونجرس الأمريكي يراقب فعلا الجهاز الادارى الأمريكى بوسائل خاصة سبقت الاشارة اليها .

ولا شك ان النظام السياسى الذى يقوم على أساس عدم مسئولية الرئيس الذى يمارس الاختصاصات الحكومية لا يمكن أن يعتبر نظاماً برلمانياً .

### المبحث الثالث

#### النظام السياسى للجمهورية العربية المتحدة في الاعلان الدستورى

المصدر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤

أورد الاعلان الدستورى الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ الأحكام الخاصة بنظام الحكم في الباب الرابع منه وقسم هذا الباب إلى أربعة فصول خصص الأول منها لرئيس الدولة والثاني للسلطة التشريعية والثالث للسلطة التنفيذية والرابع للسلطة القضائية .

وقسم الفصل الثالث المخصص للسلطة التنفيذية إلى أربعة فروع أورد في الفرع الأول الأحكام الخاصة برئيس الجمهورية وأورد في الفرع الثاني الأحكام الخاصة بالحكومة وفي الفرعين الثالث والرابع أورد الأحكام الخاصة بالدفاع الوطنى والادارة المحلية على التوالى .

ويهمنا من كل هذه الأحكام ، ونحن بصدد تحديد النظام السياسى فننقل تلك التي وردت في الفصلين الثاني والثالث من الباب الرابع في شأن السلطتين التشريعية والتنفيذية ونعرض لها فيما يلي :

#### أولا

##### السلطة التشريعية

لا تكاد الأحكام التي أوردها الاعلان الدستورى في شأن السلطة

التشريعية تختلف عن الأحكام التي قررها دستور جمهورية مصر سنة ١٩٥٦ فيما يتعلق بممارسة مجلس الأمة للسلطة التشريعية وسلطاته واختصاصاته في هذا الشأن واستقلال أعضائه وحصانتهم في مباشرة عملهم في المجلس .

ولهذا رأينا ان نكتفي هنا بايراد الأحكام الجديدة التي لم يرد لها ذكر في دستور سنة ١٩٥٦ مع الاحالة فيما عدا ذلك لما عرضناه فيما تقدم في كلامنا عن السلطة التشريعية في دستور سنة ١٩٥٦ .

والجديد في هذا الموضوع ينحصر في أمرين : تكوين مجلس الأمة وتنظيم العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية .

ففيما يتعلق بتكوين مجلس الأمة أورد الاعلان الدستوري حكمتين جديدتين في هذا الشأن .

الأول تقرير حق رئيس الجمهورية في أن يعين عدداً لا يزيد على عشرة أعضاء في مجلس الأمة يضاف إلى أعضاء المجلس المختارين بطريق الانتخاب السرى العام وفقاً للقاعدة العامة (م ٤٩) .

والثاني : ان الاعلان الدستوري اشترط في المادة ٤٩ منه أن يكون نصف أعضاء المجلس على الأقل من العمال والفلاحين . وذلك تمشياً مع المبدأ العام الذي قرره ميثاق العمل الوطنى .

أما فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطين التشريعية والتنفيذية فترجىء الكلام عنها إلى فقرة تالية نخصصها للكلام عن طبيعة النظام السياسى الذى انشأه الاعلان الدستورى .

## ثانيا

### السلطة التنفيذية

انشأ الاعلان الدستورى نظاماً جديداً لممارسة السلطة التنفيذية نعرض

لبيان عناصره فيما يلى :

(أولاً) تتكون السلطة التنفيذية من عنصرين رئيسيين رئيس الجمهورية والحكومة ، فرئيس الجمهورية يختار بالاستفتاء بواسطة الشعب لمدة ٦ سنوات بناء على ترشيح مجلس الأمة .

ورئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة ١٠٠ يتولى السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين بالدستور والذى سوف نعرض لتحديده فيما بعد .

أما الحكومة فهى بصريح نص المادة ١٣٠ من الاعلان الدستورى «الهيئة التنفيذية والادارية العليا للدولة» .

وتتكون الحكومة من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء (م ١٣١) .

وإدارة أعمال الحكومة ورئاسة مجلس الوزراء معقودة بصريح نص المادة ١٣١ لرئيس الوزراء (١) .

وطبقاً لنص المادة ١١٤ يعين رئيس الجمهورية رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء ويعينهم من مناصبهم .

ولرئيس الجمهورية طبقاً لنص المادة ١١٥ حق دعوة مجلس الوزراء للانعقاد وحضور جلساته وتكون له رئاسة الجلسات التى يحضرها .

(ثانياً) وزعت الاختصاصات الحكومية والادارية بين رئيس الجمهورية والحكومة وحددت الاختصاصات التى يباشرها كل منهما تحديداً دقيقاً فى نصوص الدستور .

ففيما يتعلق بوضع السياسة العامة للدولة وهو أهم الاختصاصات الحكومية نصت المادة ١١٣ على ما يأتى :

(١) تنص هذه المادة على أن يدير رئيس الوزراء أعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء .

«يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الحكومة السياسة العامة للدولة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية والادارية ويشرف على تنفيذها .

وهذا النص قاطع في أن الحكومة تشترك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة . وعلى هذا وبحكم هذا الاشتراك تسأل الحكومة أمام مجلس الأمة عن هذه السياسة بالرغم من أن رئيس الجمهورية غير مسئول بحكم الدستور .

ويقرر النص من ناحية أخرى حق رئيس الجمهورية في الاشراف على تنفيذ السياسة العامة .

ونظراً لأن الحكومة هي المختصة بتنفيذ السياسة العامة كما سيأتي فان رئيس الجمهورية يكون له بحكم النص حق الاشراف على الحكومة في قيامها بتنفيذ السياسة العامة فضلاً عما يملكه من حق حضور جلسات مجلس الوزراء وورئاسة الجلسة التي يحضرها .

اختصاصات رئيس الجمهورية : وفيما عدا ما تقدم حددت نصوص الاعلان الدستوري اختصاصات رئيس الجمهورية وهي لا تكاد تختلف عن الاختصاصات المقررة له في دستور سنة ١٩٥٦ وتشمل اعلان الحرب وعقد المعاهدات واعلان حالة الطوارئ والعفو عن العقوبة وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين واستفتاء الشعب في المسائل الهامة واصدار اللوائح التفويضية والتنفيذية ولوائح الضبط والقرارات المتعلقة بترتيب المصالح العامة (١) .

---

(١) رأينا عدم الاشارة هنا الى اختصاصات رئيس الجمهورية المتعلقة بالتشريع ومجلس الامة على أن نذكرها عند الكلام عن العلاقة بين السلطتين .



اختصاصات الحكومة : كذلك حددت نصوص الاعلان الدستوري اختصاصات الحكومة وهي عديدة نذكر منها ما يلي :

١ - تنفيذ السياسة العامة للدولة وممارسة كافة الاختصاصات اللازمة لذلك (م ١٣٢) .

٢ - تنظيم وتنفيذ المهام الاقتصادية والثقافية الخاصة بالبناء الاشتراكي وانتهاج سياسة خارجية سليمة .

٣ - توجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الوزارات والمؤسسات والهيئات العامة والاشراف على جميع المؤسسات العامة .

٤ - اعداد مشروع الميزانية ومشروع الخطة العامة للدولة .

٥ - ملاحظة تنفيذ القوانين والمحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين ومصالح الدولة .

(ثالثاً) نظمت العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية على أساس جعل حق حل مجلس الأمة من اختصاص رئيس الجمهورية وهو غير مسئول أمام المجلس بينما جعلت الحكومة مسئولة أمام المجلس وخاضعة لمراقبته . وسيأتى بيان ذلك .

(رابعاً) أغفل الدستور لأول مرة في تاريخ الدساتير المصرية الحديثة النص على اختصاص كل وزير بالاشراف على شئون وزارته ، فقد كان هذا النص يتردد دائماً في كل دساتير مصر الحديثة منذ سنة ١٩٢٣ وعلى هذا فان الوزراء لم يعد لهم وضع دستوري في هذا النظام السياسى (١) خلافاً لما كان عليه الحال في الدساتير السابقة . وواضح ان هذا القول ينصب على الوزراء في حالة انفرادهم فقط . لأنهم حين يجتمعون بهيئة مجلس وزراء

---

(١) يلاحظ أن النص على اشراف كل وزير على وزارته وارد الان في قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ .

برئاسة رئيس الوزراء أو رئيس الجمهورية يكونون الحكومة وهي الهيئة التنفيذية والادارية العليا المنصوص عليها في الدستور .

### ثالثاً

تحديد طبيعة النظام السياسي المصرى الذى أنشأه الاعلان الدستورى  
الصادر سنة ١٩٦٤ .

- ١ -

تنظيم العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية :

حدد الاعلان الدستورى العلاقة بين رئيس الجمهورية والحكومة  
من ناحية ومجلس الأمة من ناحية أخرى كما يلى :

(أولاً) معاونة السلطة التنفيذية فى الأعمال التشريعية :

طبقاً لنص المادة ١١٦ لرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين  
والاعتراض عليها . ويجوز أن يكون الوزراء أعضاء فى مجلس الأمة وفى هذه  
الحالة يكون لهم صوت معدود عند أخذ الرأى (م ٨٥) .

(ثانياً) حقوق لرئيس الجمهورية ازاء مجلس الأمة : تلخص هذه  
الحقوق فيما يلى :

١ - يدعو رئيس الجمهورية مجلس الأمة إلى الانعقاد ويفض الدورة  
(م ٥٣ ، ٥٧)

٢ - يقضى رئيس الجمهورية أمام مجلس الأمة عند افتتاح الدورة  
بياناً متضمناً السياسة العامة للدولة (م ٦٣) .

٣ - لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة (م ٩١) .

(ثالثاً) حقوق لمجلس الأمة ازاء الحكومة : تلخص هذه الحقوق  
فيما يلى :

١ - طبقاً لنص المادة ٨٢ تعرض الحكومة بعد تعيينها برنامجها على  
مجلس الأمة وتطلب موافقة مجلس الأمة عليه .

٢ - طبقاً لنص المادتين ٨٦ لكل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى رئيس الوزراء والوزراء أسئلة أو استجوابات في شأن من الشؤون الداخلة في اختصاصهم ويلزم رئيس الوزراء والوزراء بالإجابة على الأسئلة وتجرى مناقشة الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من يوم تقديمه فيما عدا الاستعجال بموافقة الحكومة .

٣ - لمجلس الأمة أن يسحب الثقة من الحكومة وفي هذه الحالة يجب على رئيس الوزراء أن يقدم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية .

وللمجلس كذلك أن يسحب الثقة من أحد الوزراء . وفي هذه الحالة يجب على الوزير الذي أعلن المجلس عدم ثقته به أن يعتزل الوزارة (٨٩، ٩٠م)

## - ٢ -

### تعزيز طبيعه النظام السياسي

يتبين بوضوح من مراجعة نصوص الاعلان الدستوري التي نظمت العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أن العلاقة بين السلطتين تقوم على أساس برلماني يبدو واضحاً إذا نظرنا إلى السلطة التنفيذية كوحدة واحدة دون تفرقة بين رئيس الجمهورية والحكومة .

ذلك لأنه في هذه الحالة يمكن القول بأنه يوجد تعاون ورقابة متبادلة بين مجلس الأمة من ناحية وبين رئيس الجمهورية والحكومة من ناحية أخرى .

وهذا الوضع يحقق مزايا النظام البرلماني لأنه يمكن مجلس الأمة من مراقبة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة خصوصاً إذا لاحظنا ان الحكومة تشترك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة وان مجالس الأمة له بصريح نص الدستور حق مساءلتها عن جميع اختصاصاتها بما في ذلك الاختصاصات الحكومية طبعاً .

ومن جهة أخرى يضمن هذا النظام استقرار السلطة التنفيذية في شخص رئيس الجمهورية لأن رئيس الجمهورية وان كان يمارس السلطة التنفيذية على النحو السابق ذكره الا أن مجلس الأمة لا يملك مساءلته أو عزله لأنه (رئيس الجمهورية) غير مسئول بحكم الدستور .

ومع ذلك وبرغم توافر بعض مظاهر النظام البرلماني في النظام السياسي المقرر في الاعلان الدستوري الا أنه لا يمكن اعتباره نظاماً برلمانياً خالصاً . لأن من أهم عناصر النظام البرلماني أن تكون ممارسة شئون الحكم فعلاً بيد الوزارة لا بيد رئيس الدولة بمعنى أن تكون الوزارة المسئولة هي التي تمارس السلطة التنفيذية . أما رئيس الدولة فلا يسأل ولا يمارس السلطة .

ثم أنه من جهة أخرى لا يمكن اعتباره نظاماً رئاسياً خالصاً لأنه يفتقد عناصر النظام الرئاسي الأساسية .

وعلى هذا الأساس يمكن القول بأنه نظام قائم بذاته يتضمن عناصر رئاسية وأخرى برلمانية . وانه يمكن إذا أحسن تطبيقه أن يحقق الكثير من مزايا النظامين الرئاسي والبرلماني مع تفادي عيوبهما .

## خاتمة

مستقبل النظامين البرلماني والرئاسي في مصر والعراق

ثمة حقيقة نستخلصها من دراستنا السابقة للنظامين البرلماني والرئاسي وهي ان النظم السياسية - وفي مقدمتها النظامان البرلماني والرئاسي - ليست قوالب جامدة يمكن أن تحقق أغراضها تلقائياً بمجرد تطبيقها في دولة ما ، ولكنها صور مختلفة لأشكال الحكم يجب ، لكي تحقق الغرض منها ، أن تكون متففة ، ليس فقط مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية للبلد الذي تطبق فيه وإنما أيضاً مع خصائص وطبائع وأخلاق أهل هذا البلد ولهذا فان النظم السياسية يجب أن تسم بالمرونة وأن تكون قابلة للتطور والتغير لكي تكون متففة دائماً مع الظروف المتطورة المتغيرة .

وقد رأينا في دراستنا للنظامين البرلماني والرئاسي كيف اتخذ النظام الرئاسي ، في التطبيق العملي في الولايات المتحدة الأمريكية ، صورة تختلف عن الصورة التقليدية التي رسمها له الفقه الدستوري فتحول بذلك الفصل المطلق إلى صلة وتعاون بين الوزراء والبرلمان داخل اللجان البرلمانية من ناحية وبين الرئيس والبرلمان في نطاق الحزب من ناحية أخرى .

ورأينا كذلك كيف أن النظام البرلماني في فرنسا لم يحقق للوزارات في ظل دستور سنة ١٨٧٥ - الاستقرار المنشود . وان وسائل العلاج التي قررها دستور سنة ١٩٤٦ عجزت بدورها عن أن تحقق هذا الاستقرار وان الأمر انتهى بأن انشأت فرنسا لنفسها في دستور سنة ١٩٥٨ نظاماً سياسياً جديداً احتفظت فيه ببعض العناصر البرلمانية لكنه جاء مع ذلك مختلفاً اختلافاً أساسياً عن النظام البرلماني الذي كان مقررراً في دستور سنة ١٨٧٥ ، سنة ١٩٤٦ .

ومن جهة أخرى رأينا كيف أن النظام البرلماني الذي رسمت صورته المحددة في دستور مصر سنة ١٩٢٣ وفي القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥

لم يجد ، لا في مصر ولا في العراق ، ارضاً صالحة لتطبيقه بسبب الظروف والعوامل التي سبقت الاشارة اليها .

والآن وقد تغيرت الأوضاع في كل من مصر والعراق يبدو واضحاً ان النظام البرلماني في صورته التقليدية التي عرفناها لم يعد صالحاً للتطبيق في أى من البلدين خصوصاً فيما يتعلق بوضع رئيس الدولة باعتباره مجرد رئيس اسمي يتمتع بكل مظاهر الرئاسة دون أن يمارس سلطة الرئاسة فعلاً .

ذلك لأن ظروف بلادنا وتجارب نظم الحكم فيها على مر العصور لم تسمح في الماضي ، ولا نعتقد انها يمكن أن تسمح في المستقبل بقيام مثل هذا الوضع واستمراره في التطبيق العملي .

لهذا ونظراً لأن كلا من مصر والعراق يعيش اليوم (١) في ظل دستور مؤقت في انتظار الدستور الدائم المرتقب فقد رأينا - في ختام دراستنا أن نضع تحت الانظار بعض المقترحات المتعلقة بنظام الحكم في الدستور الدائم .

وفي رأينا ان النظام السياسي الذي يتحدد في الدستور الدائم يجب - لكي يكون صالحاً للتطبيق - أن يضمن تحقيق هدفين في وقت واحد .

الهدف الأول : تمكين الشعب من أعمال ارادة حرة في اختيار ممثليه الذين يعهد اليهم بممارسة شئون الحكم بأسمه مع كفالة الحقوق والحريات العامة لأفراد الشعب .

والهدف الثاني : إقامة حكومة قوية مستقرة قادرة - بما يوفره لها النظام السياسي من وسائل وأسباب - على صيانة النظام العام وتوفير الحاجات والخدمات العامة التي يتطلبها المجتمع في الداخل ، وحماية الدولة وضمان سلامتها ضد كل اعتداء يأتي من الخارج .

ويمكن في نظرنا ان يحقق الدستور الدائم هذين الهدفين بشرطين :

(١) نمود فنذكر بأن هذا البحث هو عبارة عن دروس الماجستير بجامعة بغداد في

سنة ١٩٦٨-١٩٦٩

الأول أن يكون نظام الحكم الذى ينشؤه هذا الدستور اشتراكياً ديمقراطياً .

والثانى أن يكون تنظيم السلطات فى الدستور متفقاً مع الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والتجارب التى مرت بها البلاد من ناحية ، ومع خصائص وطبائع واخلاق المواطنين من ناحية أخرى .

الاشتراكية : والاشتراكية التى نقصدها هنا واشرنا إليها فيما تقدم هى الاشتراكية فى صورتها العربية المتميزة التى حددها ميثاق العمل الوطنى وتقرير الميثاق فى الجمهورية العربية المتحدة (١) .

ولا يسمح المقام هنا بالتكلم تفصيلاً عن الاشتراكية العربية ولهذا نكتفى بأن نقول أنها تختلف عن الماركسية من أكثر من ناحية ، وانها تقوم على الأركان الخمسة الآتية (٢) .

١ - اذابة الفوارق بين الطبقات وتحريم السيطرة الطبقية .

٢ - سيطرة الشعب على أدوات الانتاج .

(١) الميثاق وتقرير الميثاق وثيقتان دستوريتان وافق عليهما المؤتمر القومى للقوى الشعبية المنتخب بواسطة الشعب لهذا الغرض وأعلنهما فى وقت واحد باعتبارهما وثيقتين دستوريتين لهما قوة الزام واحده .

(٢) رغبة فى تقديم صورة أكثر دقة ووضوحاً للاشتراكية العربية كما حددها الميثاق وتقرير الميثاق ننقل فيما يلى بعض عبارات الميثاق وتقرير الميثاق فى هذا الشأن .

« يقول الميثاق » . . الاشتراكية هى اقامة مجتمع الكفاية والعدل لمجتمع العمل وتكافؤ الفرص لمجتمع الانتاج ومجتمع الخدمات « إن الحرية الاجتماعية لا يمكن أن تتحقق إلا بفرص متكافئة أمام كل مواطن فى نصيب عادل من الثروة الوطنية . ان ذلك لا يقتصر على مجرد اعادة توزيع الثروة الوطنية وانما هو يتطلب أولاً وقبل كل شئ توسيع قاعدة هذه الثروة بحيث تستطيع الوفاء بالحقوق المشروعة لجمهير الشعب العامة » .

ويقول تقرير الميثاق « ان لاشتراكيتنا العربية خصائصها المتميزة . وعلى ذلك لا يصح أن نفرسها فى ضوء أى مذهب اشتراكى آخر . وأن علينا أن نحمل اشتراكيتنا العربية من أن يستغلها البعض فى منحرف بمفاهيمها الى مفاهيم مذهبية غريبة عنها » .

٣ - احترام الملكية الخاصة في حدود معينة مع تغيير طبيعتها وتحويلها إلى وظيفة اجتماعية .

٤ - اتباع أسلوب التخطيط العلمي في التنظيم الاقتصادي .

٥ - تقرير الحقوق الاجتماعية باعتبارها حتموفاً أساسية للمواطنين .

الديموقراطية : والديموقراطية التي نقصدها في اشارتنا السابقة هي الديموقراطية النيابية التي تقرر للشعب حق ممارسة سيادته عن طريق ممثلين ينتخبهم لهذا الغرض . وقد سبق شرح الديموقراطية وصوره الحكم الديموقراطي بما فيه الكفاية ولهذا نكتفي بالاحالة إلى ما قلناه فيما تقدم .

تنظيم السلطات : وفيما يتعلق بتنظيم السلطات في الدستور الدائم نرى أن يكون هذا التنظيم وفقاً للخطوط العريضة الرئيسية الآتية (١) .

(أولاً) ان يعهد بالوظيفة التنفيذية - بما تشمله من اختصاصات حكومية وادارية إلى سلطة ذات تكوين مزدوج يشمل عنصرين :

العنصر الأول يمثله رئيس دولة يختار بطريق الانتخاب لمدة محددة ويكون له حق تولى وممارسة بعض الاختصاصات الحكومية التي يحددها الدستور .

والعنصر الثاني يمثله حكومة تتكون من الوزراء برئاسة رئيس الوزراء وتتولى وتمارس باقى الاختصاصات الحكومية وكل الاختصاصات الادارية

على أن تنظم علاقة رئيس الدولة بالحكومة بطريقة تحقق وحدة العمل والاتجاه في نطاق السلطة التنفيذية .

وأن تكون ممارسة الاختصاصات الحكومية الهامة كاعلان الحرب وعقد المعاهدات بموافقة المجلس التشريعي .

---

(١) يعتبر الاعلان الدستوري الصادر في ٢٤ مارس سنة ١٩٦٤ في مصر في نظرنا نموذجاً يحتذى فيما يتعلق بتنظيم سلطات الحكم .



وأن يراعى في توزيع الاختصاصات الحكومية بين رئيس الدولة والحكومة أن تكون الاختصاصات التي تقرر لرئيس الدولة بقدر يسمح بضمان استقرار الحكم وضمان سلامة الدولة بوجه عام وبصفة خاصة إبان الأزمات وفي الظروف الاستثنائية . وأن تكون الاختصاصات التي تقرر للحكومة بقدر يسمح للهيئة التشريعية بفرض رقابة جدية على السياسة العامة للحكومة .

(ثانياً) أن يعهد بالوظيفة التشريعية إلى هيئة منتخبة من الشعب بطريق الاقتراع العام المباشر وأن تكون هذه الهيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية وأن يكون لها حق ممارسة وظيفتها بإرادة حرة دون أن تخضع في ذلك لسيطرة السلطة التنفيذية أو غيرها من السلطات أياً كانت .

(ثالثاً) أن تنظم العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية على أساس أن يكون للسلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وحق حل الهيئة التشريعية في حدود ضمانات تكفل عدم إساءة استعمال حق الحل .

وأن يكون للهيئة التشريعية حق مراقبة السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة عن طريق تقديم أسئلة واستجوابات للحكومة أو لأحد الوزراء وسحب الثقة من الحكومة أو من أحد الوزراء في حدود ضمانات تكفل حسن استعمال حق إسقاط الحكومة .

ونقف هنا لحظة لنقرر حقيقة يجب أن تعرف وهي أن مقترحاتنا في شأن تكوين واختصاصات السلطتين التنفيذية والتشريعية وتنظيم العلاقة بينهما ليست في جوهرها ابتكاراً فقهياً لأنها تستند إلى نظام مقرر في الإعلان الدستوري الصادر في مصر في ٢٤ مارس ١٩٦٤ وفي الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ عرف طريقة فعلاً إلى التنفيذ في مصر وفرنسا . وقد دافعنا عن الأسس التي قام عليها هذا النظام في محاضرات التثبيت في مصر لأنه يكفل في نظرنا القوة والاستقرار للسلطة التنفيذية بفضل ما قرره من اختصاصات وسلطات لرئيس الدولة بما في ذلك حق حل المجلس التشريعي

وهو في نفس الوقت يحول دون تحول السلطة التنفيذية إلى سلطة مطلقة أو مستبدة بفضل أعمال مبدأ الفصل بين السلطات بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية وبفضل توزيع اختصاصات السلطة التنفيذية بين رئيس الدولة والحكومة مع إخضاع الحكومة لرقابة جديدة من جانب المجلس التشريعي [١].

(رابعاً) توفير الضمانات التي تكفل الحقوق والحريات العامة للمواطنين بأعمال مبدأ علو الدستور وسيادة القانون عن طريق إنشاء محكمة عليا تراقب دستورية القوانين ، وتوفر ضمانات استقلال القضاء ، وتحريم المساس بحتى الفرد في اللجوء إلى القضاء لحماية حقوقه وحرياته التي يكفلها الدستور والقوانين .

(خامساً) نظراً لأن التجارب اثبتت عيوب تعدد الأحزاب السياسية وخطر هذا التعدد على سلامة نظام الحكم واستقراره . ونظراً لأن الظروف المحيطة بالأمة العربية تقتضى أن يوفر الدستور للحكومة كل أسباب القوة والاستقرار لهذا فاننا نرى وجوب مراعاة منتهى الحيلة في اختيار نوع التنظيم السياسي الشعبي الذي يسمح الدستور بقيامه .

ولا شك ان تجميع قوى الشعب العاملة في اطار تنظيم سياسي شعبي يمثل تحالف هذه القوى من شأنه أن يحقق هدفاً من أهم أهدافنا وهو تحقيق للوحدة الوطنية في المحيط الداخلي .

وقد قام التنظيم السياسي الشعبي في مصر على هذا الأساس ممثلاً في الاتحاد الاشتراكي العربي .

ويتبين من مراجعة مقدمة القانون الأساسي للاتحاد الاشتراكي العربي في مصر (١) أن هذا الاتحاد هو تنظيم سياسي شعبي يقوم بنفس العمل

(١) ورد في مقدمة القانون الاساسي للاتحاد الاشتراكي العربي ما يلي :

« ان الاتحاد الاشتراكي العربي هو الطليعة الاشتراكية التي تقود الجماهير وتعبّر عن ارادتها وتوجه العمل الوطني وتقوم بالرقابة الفعالة على سيره في خطه السليم في ظل مبادئ المشاق .» .

الذى يمكن أن يقوم به الشعب فى ظل حكم ديمقراطى نيابى ، ولكنه لا يمارس اختصاصات المؤسسات الدستورية التى انشأها الدستور ولا يعتبر لذلك سلطة تنفيذية أو سلطة تشريع فى الوضع الدستورى القائم فى مصر .

وبهذا الوضع يعتبر الاتحاد الاشتراكى العربى فى مصر نموذجاً لتنظيم سياسى شعبى محل محل نظام الأحزاب السياسية المعروف فى أوروبا وأمريكا غير أنه نظراً لأهمية توضيح الحدود بين رسالة ودور الاتحاد الاشتراكى بوصفه تنظيم سياسياً شعبياً ، وبين دور واختصاصات السلطات العامة فى الدولة بوصفها مؤسسات دستورية نرى أنه يتعين تحديد دور ووضع الاتحاد الاشتراكى وعلاقته بالسلطتين التنفيذيتين والتشريعية بمقتضى نصوص صريحة فى الدستور الدائم .

---

= وفى موضع آخر حددت المقدمة أهداف الاتحاد الاشتراكى العربى فى الصيغة الآتية :  
« تحقيق الديمقراطية السلمية ممثلة بالشعب وللشعب لتكون الثورة بالشعب فى أسلوبها ، وللشعب فى غايتها وأهدافها » .

