



كلية الحقوق

# السلطة التشريعية وفقا للدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ والنظام البرلماني في بريطانيا ”دراسة مقارنة“

الباحثة

إنجى سعيد على عبد الحليم أبو زيد

## خطة البحث

- المقدمة
- المبحث الأول: السلطة التشريعية في الدستور المصري وفقا لعام ٢٠١٤
- المطلب الأول: السلطة التشريعية في الدستور المصري وفقا لعام ٢٠١٤ .

المطلب الثاني: تشكيل وتكوين السلطة التشريعية في مصر

- المبحث الثاني: السلطة التشريعية في النظام البرلماني البريطاني
- المطلب الأول: خصائص النظام البرلماني البريطاني.
- المطلب الثاني: تكوين السلطة التشريعية في بريطانيا

- ❖ النتائج
- ❖ التوصيات
- ❖ الخاتمة
- ❖ قائمة المراجع
- ❖ فهرس المحتويات

## المقدمة

ظلت السلطة الحاكمة في الدولة، ولعصور طويلة محط اهتمام العديد من رجال القانون والسياسة، وكان دورها حاسماً في تمركز السلطة في يد واحدة والاستئثار بألية صناعة القرار، حتى إنها بلغت ذروتها في بعض التجارب فأصبح القائم بها يمثل الله على الأرض، وهذا ما عرفته الكثير من الدول الأوروبية خلال العصور الوسطى.

إلا أنه ومع تطور الحياة الإنسانية والتحول إلى المجتمعات المنظمة بعيداً عن فردية السلطة والتطلع إلى تنظيم السلطة وتوزيعها بين مؤسسات معينة تختص كل منها بوظيفة محددة جرى تغيير بنية مؤسسات الحكم.

ومن هنا خرجت مؤسسة الدولة إلى الوجود، والتي مع توالى الحقب التاريخية أصبحت أكثر تنظيمياً، وصارت معالم التنظيم أكثر وضوحاً، بحيث عرفت السلطة المؤسساتية بشكل جعل ممارسة السلطة يتم من خلال مؤسسات قانونية، تضطلع كل منها بعمل معين يميزها عن الأخرى، وقد تم ترسيخ البناء المؤسساتي بموجب نصوص دستورية تحدد مهامها ووظائفها، وكيفية القيام بها، ومن هنا صارت السلطات الثلاث من معالم الدولة الحديثة التي اعتنقت مبدأ الفصل بين السلطات، هذه السلطات التي تزاوّل أعمالها وفقاً لمبدأ المشروعية، أي وفق ما يقرره الدستور، في دولة القانون التي تطبق قواعد وقِيمًا ومبادئ محددة تدخلها الحيز القانوني، والتي لا بد أن تتوافر فيها عناصر حددها الفكر الدستوري بوجود دستور ينظم الدولة ومؤسساتها، وسيادة القانون وتدرج القواعد القانونية بحيث تتوافق القاعدة القانونية الصادرة عن السلطة التشريعية مع تلك القاعدة المنصوص عليها في الدستور، وتتوافق اللائحة مع القانون الذي سبق أن صدر عن السلطة التشريعية، وتعد الرقابة القضائية من بين العناصر الأساسية والمهمة لقيام دولة القانون.

### أهمية البحث:

اكتسبت دراسة هذا الموضوع أهمية خاصة في الوصول إلى مدة ما تتمتع به السلطة التنفيذية من صلاحيات بموجب نص دستوري يمنحها الكثير من الصلاحيات التي تدخلها الحيز التشريعي.

ذلك أنه وباستقراء النصوص الدستورية، وما تشكله من أهمية باعتبارها القاعدة القانونية الأسمى، وهي الأساس الذي ترتكز عليه السلطات العامة في استقواء اختصاصاتها، وما تضطلع به من وظائف ومهام، نلاحظ أن هذه النصوص وفي بعض المجالات قد ساهمت، وبشكل واضح في توسيع دائرة اختصاصات السلطة التنفيذية عندما منحتها اختصاصات داخلية في المجال التشريعي.

هذه الدراسة، ومن خلال استقراء وتحليل النصوص الدستورية والأوضاع القانونية تحاول الإجابة عن تساؤل هو كالاتي: هل هناك تعاضم حقيقي لدور السلطة التنفيذية مقابل تقلص دور السلطة التشريعية؟ وإن كان هناك فما هي أوجه صور التعاضم وأسبابه؟ ومدى تأثير كل هذا على ديمقراطية الدولة؟ ولنكتفي بدراسة السلطة التشريعية وفقا للدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ والسلطة التشريعية في النظام البرلماني البريطاني.

### نطاق البحث:

تركزت هذه الدراسة على ما يشهده تعاضم دور السلطة التنفيذية في الظروف العادية، وكذلك في حالة قيام الظروف الاستثنائية، وما يثيره هذا الاتساع من هيمنة للجهاز التنفيذي على حساب السلطة التشريعية وما يمكن أن تؤدي إليه هذه الهيمنة من مخاطر. لذلك فإن هذه الدراسة قد اعتمدت على النصوص الدستورية بشكل مباشر لرصد صلاحيات السلطة التشريعية، في مصر وبريطانيا.

### منهجية البحث:

اتبع الباحث المنهج التحليلي من خلال تحليل نصوص الدساتير السابقة ودستور ٢٠١٤ وتعديلاته. والمنهج المقارن يظهر دوره من خلال عرض ومقارنة وتحليل الدستور المصري والبريطاني لبيان مدى تعاضم دور السلطة التنفيذية في كل من الدستور المصري والبريطاني.

### صعوبات البحث:

لا يخلو أي موضوع علمي يمكن أن يتناوله الباحث بالدراسة والتحليل من صعوبات، خاصة وأن هذا الموضوع يدرس ثلاثة أنظمة دستورية مختلفة. كما أن ما تعرضت له مصر من أحداث ثورة ٢٥ يناير، وما أدت إليه هذه الثورة من تغيير دستور ١٩٧١ إلى دستور ٢٠١٤، وتعديله بالقرار رقم ٣٨ لسنة ٢٠١٩ كان من أهم الإشكاليات التي واجهتني في إعداد هذا البحث.

## المبحث الأول السلطة التشريعية

وفقا للدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤

### تمهيد وتقسيم

نص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث وتحدد أشكال أنظمة الحكم في العالم من خلال نمط العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وعليه فإن أي تحول نحو الديمقراطية يرتكز أساسا على الفصل بين السلطات. ومن خلال استعراض نصوص دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤ يلاحظ أنها تضمنت تحولات نحو الديمقراطية والجمع بين النظامين الرئاسي والبرلماني المعروف بالنظام المختلط، وأيضا بريطانيا التي تعتبر مهد الديمقراطية البريطانية في العالم وتركزت فيها الركائز الأساسية للديمقراطية.

وعلى ضوء ذلك فإننا سنتناول من خلال هذا الباب السلطة التشريعية وفقا للدستور المصري الصادر لسنة ٢٠١٤ من خلال التكوين والاختصاص في كلام نم مصر وبريطانيا. فالسلطة التشريعية وفقا للدستور الحالي مقررة لمجلس النواب وفقا لمبدأ الفصل بين السلطات، هو قيام السلطة التشريعية على مهمتها في المجال التشريعي المعقود دستوريا لها، فإن سن التشريع يعد من عمل البرلمان، وهذا ما سنتناوله في هذا المبحث من خلال مطلبين:

المطلب الأول: السلطة التشريعية في الدستور المصري وفقا لعام ٢٠١٤ .

- المطلب الثاني: تشكيل وتكوين السلطة التشريعية في مصر

### المطلب الأول

#### السلطة التشريعية في الدستور المصري

وفقا لعام ٢٠١٤

نص الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على مبدأ الفصل بين السلطات والتعاون والتوازن بينهما وإنشأ ثلاث سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية وبين اختصاصات كل منها والية تكوينها وسنبحث في هذا المبحث السلطة التشريعية في كل من مصر وبريطانيا وتكوينها واختصاصاتها وقد قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين:

أولاً: السلطة التشريعية لدستور عام ٢٠١٤

نظم الفصل الأول من الباب الخامس من دستور ٢٠١٤ وبالمواد ١٠١ - ١٣٨ كل

ما يتعلق بالسلطة التشريعية تكوينها واختصاصاتها وعلاقتها مع السلطات الاخرى يمكن القول إنه باستثناء بعض الاختصاصات التي منحها دستور جمهورية مصر العربية لسنة ٢٠١٤ لرئيس الجمهورية، التي تمكنه من المشاركة في العملية التشريعية العادية، فإن الأصل العام أن يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، تلك الجهة التي تملك إصدار القواعد العامة الملزمة التي تحكم تصرفات الجماعة في نطاق الدولة. وإذا كانت القاعدة القانونية ذات مدلول واسع، يشمل كل قاعدة ملزمة -أيًا كان مصدرها - فإننا نقف هنا عند نوعين من القواعد المكتوبة وهما: القواعد الدستورية، والتشريع بمعناه الفني الدقيق، على أن نترك جانبًا اللوائح<sup>(١)</sup>، والعرف، والقضاء، ومبادئ القانون العام<sup>(٢)</sup>.

نصت المادة (١٠١) من دستور ٢٠١٤ على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور.

وباستقراء التعديلات التي أدخلت على الدستور لسنة ٢٠١٩ نرى أنه قد تضمنت إضافة باب سابع تحت عنوان "مجلس الشيوخ"، وقد نصت المادة (٢٤٩) من دستور ٢٠١٤ المعدل لسنة ٢٠١٩ على أن: "يؤخذ رأي مجلس الشيوخ في اقتراحات خاصة بتعديل مواد الدستور ومشروعات القوانين ومعاهدات الصلح وما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات"<sup>(٣)</sup>.

وما أنشئ هذا المجلس إلا ليكون مجلس شورى للعائلة المصرية، يعبر عن كل فئات الشعب وهيئاته في المسائل العامة والموضوعات ذات الطابع القومي.

ويعتبر الانتخاب الوسيلة الديمقراطية لتكوين السلطة التشريعية والدعامة الرئيسية للنظام الديمقراطي، ولذا فإن نزاهة النظام الانتخابي ونزاهة العملية الانتخابية يعد بدوره نقطة البدء في تطوير عملية التطور الديمقراطي، فالديمقراطية التمثيلية تحكمها قاعدة جوهرية قوامها أن تختار هيئة الناخبين بنفسها - وفي ضوء اقتناعها - من يكون في رأيها من المرشحين، أصلح لتمثيلها، ولا يجوز بالتالي النقل من دائرة الناخبين المؤهلين قانونياً لمباشرة حق الانتخاب، ولا التضييق من فرصهم في اختيار ممثليهم، ولا فرض شروط على المرشحين غير الشروط التي نص عليها الدستور والقانون.

وقد حدد الدستور إجمالاً في نصوصه كيفية تحديد الدوائر الانتخابية بالقانون، وعدد

(١) د/ سليمان محمد الطماوي "النظرية العامة للقرارات الإدارية" ط ٦ سنة ١٩٩١ ص ٣٥

(٢) د/ سليمان محمد الطماوي: لقضاء الإداري - قضاء إلغاء الكتاب الأول، دار الفكر، ط. ١٩٧٦ ص ٨٨

(٣) م (٢٤٩) من دستور مصر، ٢٠١٤.

مجلس النواب المنتخبين والمعينين، وكذلك الشروط الواجب توافرها في عضو المجلس وأحكام الانتخاب فقد أحالها للقانون.

ورغم أن الدستور قد سوى بين أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ من الناحية الوظيفية والامتيازات بنص المادة (٢٥٤) من دستور ٢٠١٤ المعدل لسنة ٢٠١٩، إلا أننا نرى أنه من الملائم أن ندرس السلطة التشريعية على ضوء تعديلات دستور ٢٠١٤ المعدل لسنة ٢٠١٩، وذلك على النحو التالي:

#### ١- الانتخابات البرلمانية:

تعد الانتخابات إجراءً ديمقراطيًا حقيقيًا، ويعتبر الانتخاب معبرًا عن روح الديمقراطية بإقرار الضمانات القانونية التي تحمي الحقوق السياسية للمواطنين، مع ضمان أن يكون البرلمان ممثلًا حقيقيًا لكافة التوجهات السياسية التي يموج بها المجتمع، ولا يعتبر كذلك إلا بجعله عامًا وليس مقيدًا.

وتنص الدساتير وقوانين الانتخابات على شروط عدة يجب توافرها في الناخبين حتى يتمكنوا من ممارسة حق الانتخاب ونكتفي بدراسة بعض الشروط منها:

#### أولاً- الشروط التي تتنافى مع مبدأ الاقتراع العام:

##### ١- شرط النصاب المالي:

كانت بعض الدساتير تشرط حتى وقت قريب أن يكون الناخب مالكًا لنصاب مالي معين يحدد على أساس ما يدفعه من ضرائب سنوية أو ما يحوزه من عقارات، ففي فرنسا صدر دستور ١٧٩١ الذي يشترط للتمتع بحق التصويت أن يدفع المواطن ضريبة مباشرة مساوية لثلاثة أيام عمل، وظل الوضع على هذا الحال في فرنسا لحين عام ١٨٤٨ حيث تقرير اعتبار الاقتراع عام، وفي بريطانيا كان يشترط تملك الناخب للعقار بأي شكل من الأشكال، سواء كان مالكًا أو مستأجرًا أو حائزًا له، وفي مصر أخذ دستور سنة ١٩٣٠ بنظام الاقتراع المقيد بنصاب مالي بالنسبة لناخب الدرجة الثانية فقط، إذ نصت المادة (٨١) من ذلك الدستور على أنه "يكون الانتخاب على درجتين، فانتخاب الدرجة الأولى يجري على أساس الاقتراع العام، أما الدرجة الثانية فيجب أن يتوافر في ناخبها شرط نصاب مالي ويحدد قانون الانتخاب مدى هذا الشرط..."، ويتضح هذا الشرط من نص المادة (٢١) من قانون الانتخاب حيث نصت على أنه "يجب أن يتوافر فيمن ينتخب مندوبًا، عن الشروط المطلوبة في الناخب أحد الشروط الآتية: أن يكون مالكًا لأموال ثابتة مربوطًا عليها ضريبة عقارية لجانب الحكومة لا تقل عن اثني عشر جنيهًا مصريًا، أو أن يكون حائزًا لشهادة دراسة ابتدائية أو لشهادة تماثلها.

ولقد قيل في تبرير ذلك أن النصاب المالي قرينة على الكفاءة، إذ عن طريق المال يتسنى للفرد أن يحصل على قسط من التعليم والكفاءة والثقافة تجعله يهتم بالمشاركة في الحياة السياسية والشئون العامة، وهي أمور لا تتوافر في الطبقات الفقيرة والمعدومة، كما قيل بأن الملاك هم وحدهم الذين يرتبطون بالدولة وهم الذين يتحملون دون سواهم عبء القرارات الحكومية، ومن ثم كان من الطبيعي أن ينفردوا باختيار الحكام، أما الفقراء والمعدومين فلا مصلحة لهم، فقد يبيعون أصواتهم لمن يدفع أكثر، ولذلك يجب أن تظهر جداول الانتخاب من الغوغاء أو سفلة الناس.

والحقيقة أن نظام النصاب المالي قد اتبع للحد من سرعة تيار الديمقراطية الجارف الذي ينادي بإقرار مبدأ المساواة والعدالة الاجتماعية وكفاءة الفرص باشتراك أكبر عدد من المواطنين في شئون الحكم، ولذلك تعدلت الدساتير لتقرر حق الانتخاب لجميع المواطنين دون التقييد بشرط النصاب المالي.

#### ثانياً - الشروط التي لا تتعارض مع مبدأ الاقتراع العام

لا يعني تقرير مبدأ الاقتراع العام عدم اشتراط أية شروط في الناخبين، إذ إنه لا يعقل أن يمنح حق الانتخاب لجميع المواطنين بصرف النظر عن أعمارهم، كما لا يتصور أن يعطي حق الاقتراع للأجانب.

ولهذا، فإنه لا يتنافى مع مبدأ الاقتراع العام أن توجد شروط في الناخب تتعلق بالجنسية أو السن أو الأهلية القانونية أو الأهلية الأدبية، فهناك شروط درجت الدول على الأخذ بها دون أن ينتقص ذلك من وصف الاقتراع بأنه عام، ونعرض لهذه الشروط فيما يلي:

#### ١ - الجنسية:

تتشرط نظم الانتخاب أن يقتصر ممارسة حق الانتخاب على المواطنين الذين يتمتعون بجنسية الدولة وحدهم دون الأجانب الذين يتمتع عليهم التمتع بهذا الحق، وهو أمر طبيعي إذ من غير المعقول أن يمارس الأجنبي الشئون السياسية في دولة غير دولته<sup>(١)</sup>. فالأجانب المقيمون على أرض الدولة يخضعون لقانونها دون أن يكون لهم حق الاشتراك في صنع هذا القانون أو التدخل في الشئون العامة، أي دون أن يكون لهم حق الانتخاب.

وهذا لا يقتصر الحرمان على الأجانب، فيتعداهم إلى الأجانب القدماء الذين اكتسبوا جنسية البلد، ويظلوا رغم تجنسهم محرومين من حق الانتخاب أبداً أو لمدة معينة.

(١) د. محسن خليل، المرجع السابق، ص ٤٣١.



وتفرق كثير من الدول بين الوطني الأصل والوطني بالتجنس باشتراط مرور مدة زمنية معينة بعد اكتساب الجنسية قبل أن يستطيع المتجنس ممارسة حق الانتخاب على اعتبار أنها فترة لازمة لاختبار إخلاصه لوطنه الجديد وصدق ولائه له<sup>(١)</sup>.

ففي مصر لا يكون للأجنبي الذي يتجنس بالجنسية المصرية حق الانتخاب، قبل مضي خمس سنوات من تاريخ اكتسابه لهذه الجنسية<sup>(٢)</sup>، وهو لا يكتسب الجنسية المصرية إلا إذا أقام في مصر عشر سنوات متتالية - على الأقل - سابقة على تقديم طلب التجنس<sup>(٣)</sup>، ولا يكون لهذا المتجنس حق الترشيح أو التعيين في أي هيئة نيابية قبل مضي عشر سنوات من تاريخ حصوله على الجنسية.

## ٢- السن:

تشتراط معظم قوانين الانتخاب في النظم السياسية المعاصرة سنًا معينًا في الناخب كي يتمكن من أداء حقه الانتخابي، ومن ثم يسمح للأفراد الذين يبلغوا هذا السن ممارسة حق الانتخاب.

وقصر حق الانتخاب على البالغين سنًا معينًا لا يتعارض ونظام الاقتراع العام، إذ من الطبيعي أن يقصر حق الاشتراك في اختيار الحكام على المواطنين الذين بلغوا سنًا لازمة لما يناط به حسن الاختيار والنضج والخبرة، وتختلف الدول فيما بينها في تحديد هذا السن، إذ توجد بعض الدول بين سن التمتع بالحقوق المدنية أي التمتع بالأهلية وبين السن التي يصبح للفرد فيها مباشرة الحقوق السياسية أي سن التمتع بحق الانتخاب، وتكون غالبًا إحدى وعشرين سنة، بينما تسعى دول أخرى، لاسيما مع انتشار المزيد من الديمقراطية، إلى تخفيض السن اللازمة لمباشرة حق الانتخاب عن سن التمتع بالأهلية المدنية وتحددها بثماني عشرة سنة<sup>(٤)</sup>.

## ٣- الجنس:

ظلت المرأة حتى عهد قريب في كثير من الدول، محرومة من مباشرة حق الانتخاب، وقصره في تلك الدول على الذكور وحدهم، - والمقصود بالجنس هنا حق الذكر والأنثى في مباشرة الانتخاب - ولقد قيل في تبرير ذلك أن المرأة أقل من الرجل ماديًا وعقليًا ومعنويًا، كما قيل أيضًا أن مكان المرأة هو المنزل، أما العمل السياسي فيجب أن يترك للرجل لأنه يحتاج إلى كفاءة وخشونة ويتطلب قدرات معينة لا تتفق وطبيعة المرأة، وقيل أن المرأة لا

(١) د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص ٢٣٠.

(٢) المادة (٩) من القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٦ بشأن الجنسية المصرية.

(٣) المادة (٤) من القانون رقم ٦ لسنة ١٩٧٥ بشأن الجنسية المصرية.

(٤) د. محمود عاطف البنا المرجع السابق، ص ٣٩٦، د. عبد الغني بسيوني، المرجع السابق، ص ٢٣١.

تكلف بأداء الخدمة العسكرية التي على تقتصر الرجال فقط<sup>(١)</sup>.

والحق أن أسباب حرمان المرأة من مباشرة حق الانتخاب ترجع إلى أسباب تاريخية من ناحية، وسياسية من ناحية ثانية، ففي معظم فترات التاريخ البشري اعتبرت المرأة غير لائقة، طبيعياً لممارسة النشاط السياسي، واستبعدت بشكل رسمي أو غير رسمي من ممارسة هذا النشاط، مما يدعم الاعتقاد بعدم لياقتها، وقد أدى هذا الاعتقاد بجانب التقسيم غير المتساوي بين الرجل والمرأة في العمل المنزلي، الذي تستمر المرأة بمقتضاه في تحمل المسؤولية الرئيسية في الأعمال المنزلية ورعاية الأطفال إلى تعويق المرأة في الاهتمام بالعمل السياسي، ومن ناحية نجد أن السياسة نشاط يستغرق الوقت بدرجة كبيرة، وأن العمل البرلماني كثيراً ما يتطلب التضحية بالاعتبارات الاجتماعية، والنشاط السياسي ذاته يشجع على التنافس والتسابق الحزبي، وهو ما تعتبره المرأة غير ملائم لطبيعتها.

لكن ما لبث أن زالت هذه الأسباب، وتغير الوضع في كثير من الدول التي منحت المرأة حق الانتخاب أسوة بالرجل، وكانت الولايات المتحدة أسبق الدول التي اعترفت للمرأة بحق الانتخاب، واعترفت بريطانيا للمرأة بحق الانتخاب في عام ١٩٢٨، وأقرت فرنسا بحق المرأة في التصويت عام ١٩٤٤، ولم تحصل المرأة المصرية في الانتخاب<sup>(٢)</sup>.

ويقراءة في خريطة المرشحات من النساء لعضوية مجلس النواب، تشير آخر الإحصاءات إلى زيادة طفيفة في عدد المرشحات من النساء، التي ارتفعت من ١,٦٪ في انتخابات عام ١٩٩٠ إلى عام ٢٪ في انتخابات عام ١٩٩٥، كما أن هؤلاء المرشحات قد تنوعن في انتخابات ١٩٩٥ في التركيبة المهنية والتعليمية والطبقية<sup>(٣)</sup>.

وبالنظر لخريطة المرشحات لانتخابات عام ٢٠٠٠ فقد زادت نسبة المرشحات لهذه الانتخابات حوالي ٣٪ وقد استطاعت سبع سيدات فقط الفوز بعضوية المجلس أي نسبة ٥,٨٪ فقط من إجمالي المرشحات في مقابل ٥,٧٪ لمجلس عام ١٩٩٥<sup>(٤)</sup>.

وعلى أية حال، فإن الخلاف بين المواطنين حسب جنسهم يؤثر - بلا شك في عملية المشاركة في الانتخابات فعندما منحت المرأة حق الانتخاب والترشيح مارست هذين الحقين، وإن كان ذلك بشكل محدود، حيث عزفت معظم التنظيمات السياسية المتوالية عندئذ على ترشيح المرأة لعضوية البرلمان، حتى عندما تبين للنظام السياسي هذا الأمر قام بسن قانون

(١) د. محمد بدران، المرجع السابق ص ٣١٢.

(٢) د. محمود عاطف البناء المرجع السابق، ص ٣٦٨.

(٣) د. صلاح سالم زرنوقة، قراءة في خريطة المرشحين، مركز الدراسات السياسية والاستراتيجية، الأهرام ١٩٩٥/١١/١٧، ص ١٩.

(٤) د. أشرف كشك، تمثيل المرأة والأقباط في مجلس الشعب، قضايا برلمانية العدد ٤٥ ديسمبر ٢٠٠٠، ص ١٦.

يجبر الأحزاب الحزبية على ترشيح المرأة في بعض الدوائر، وخصص لها عددًا من المقاعد، إلا أنه سرعان ما ألغي هذا التشريع غير الدستوري، ويعد هذا أمرًا منطقيًا لأن معالجة هذه الثغرة لا يمكن أن يكون عبر تشريعات، ناهيك عن أنها تشريعات تفرق بين المواطنين.

وإذا نظرنا إلى خروج المرأة في ثورتى ٢٥ يناير و ٣٠ يونيو نجد أنها جرحت بنسبة كبيرة، وعبرت عن رأيها، وكذلك خروجها في الاستفتاء على دستور ٢٠١٤، وانتخابات رئاسة الجمهورية في ٢٠١٤، وقد شهدت انتخابات مجلس النواب ٢٠٢٠ خروجًا كبيرًا للمرأة المصرية، حيث تشهد تمثيلًا كبيرًا للمرأة في هذا المجلس بسبب التدخل الدستوري والتشريعي لتمكينها من نسبة معينة داخل البرلمان عن طريق القوائم أو التعيين، ونأمل أن يكون لها تمثيل على مستوى النظام الفردي، وكذلك انتخابات مجلس الشيوخ.

#### ٤ - الأهلية العقلية والأدبية

يشترط في الناخب أن يكون متمتعًا بقوى عقلية سليمة، تجعله قادرًا على التمييز، ففوة التمييز شرط لممارسة حق الانتخاب، ومما لا شك فيه أن حرمان المصابين بأمراض عقلية من مباشرة حق الانتخاب إبان مرضهم لا يتعارض مع نظام الاقتراع العام.

### المطلب الثاني

#### تشكيل وتكوين السلطة التشريعية في مصر

يشكل المجلس النيابي من مجموعة من ممثلي الشعب ويختلف عدد أعضاء المجالس النيابية من دولة لأخرى حسب عدد سكانها وظروفها، بينما تتجه غالبية الدول إلى اختيار أعضاء المجلس النيابي بأكمله بالانتخاب، إلا أن بعض الدول ومنها مصر لم تعمل بهذا المبدأ على إطلاقه، حيث أجاز الدستور المصري لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء بمجلس النواب.

وتوجب المبادئ الديمقراطية ألا يمنح أي من المرشحين لعضوية المجالس النيابية أي مميزات غير منصفة، وهو الأمر الذي يمكن كفالاته بتضمين القوانين والإجراءات الانتخابية بصورة واضحة الشروط الخاصة بالمرشحين، وينبغي ألا يميز القانون، فيما يتعلق بحق الترشيح بين المواطنين، أو يخل بمبدأ المساواة أو تكافؤ الفرص بينهم.

وقد نظم القانون عملية الترشيح لعضوية مجلس النواب عن طريق وضع شروط أوجب المشرع ضرورة توافرها في كل من يرغب الترشيح لعضوية مجلس النواب، نستعرضها جزء منها:

## أولاً - عدد أعضاء مجلس النواب وأسلوب عضويته:

نصت المادة (١٠٢)<sup>١</sup> من دستور ٢٠١٤ على أن "يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمائة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، كما خصص للمرأة ما لا يقل عن ربع إجمالي عدد المقاعد. وكذلك جاء بنص المادة شروط الترشح الاخرى ونظام الانتخاب وتقسيم الدوائر الانتخابية بما يراعي التمثيل العادل للسكان والمحافظات .

كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد عن ٥٪ ويحدد القانون كيفية ترشيحهم".

### (١) العضوية بالانتخاب:

يعتبر الانتخاب الدعامية الرئيسية للنظام الديمقراطي والسبيل إلى تنظيم مجلس نيابي يستند في وجوده واستمراره إلى الإرادة الشعبية صاحبة السلطة ومصدر السيادة. ولا يمكن الحديث عن نظام ديمقراطي دون انتخابات عامة وسرية كاصل عام لتكوين السلطة التشريعية وقد حرص المشرع الدستوري المصري على ضرورة المساواة بين الأفراد في الدولة للترشيح لعضوية مجلس النواب، ورغم أنه قام بإلغاء نص المادة ٨٧ من دستور ١٩٧١ التي كان تضمن تمييزاً بين المواطنين يخل بمبدأ المساواة وتكافؤ الفرص في عضوية مجلس النواب، وكانت هذه المادة تشترط ضرورة وجود نصف أعضاء مجلس الشعب المصري على الأقل من العمال والفلاحين، وقد سبق وانتقدنا هذا النص الدستوري<sup>(٢)</sup>؛ ولذا نرى أن اتجاه المشرع الدستوري في دستور ٢٠١٤ اتجاهاً صحيحاً وسليماً بإلغاء هذا التمييز، غير أنه أورد في الأحكام الانتقالية نصين، يضمنا تمثيل بعض الفئات في أول مجلس نواب بعد إقرار الدستور.

### (٢) العضوية بالتعيين:

أجاز الدستور المصري لرئيس الجمهورية اختيار نسبة معينة من أعضاء المجلس النيابي (مجلس النواب) وتعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد عن ٥٪ ويحدد القانون كيفية ترشيحهم.

وتجدر الإشارة إلى أن دستور ٢٠١٤ قد رفع عدد الأعضاء المعيّنين إلى نسبة ٥٪ من أعضاء المجلس، رغم أن دستور ١٩٧١ كان ينص على تعيين عدد من الأعضاء لا

(١) المادة (١٠٢) من دستور ٢٠١٤.

(٢) راجع: د. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ١٩٧١ وتعديلاته، ٢٠٠٥، ص ١٨٩ وما بعدها.

يزيد على عشرة<sup>(١)</sup>.

ومن خلال استعراض النص الدستوري حول تكوين مجلس النواب سنلاحظ انه اولا احدث انقلابا دستوريا ثوريا لم يكن معروفا بكافة الدساتير المصرية السابقة منذ دستور ١٩٢٣ وحتى الان وتحديد الفصول الاول من الباب الخامس لمجلس النواب هذا يعد علو وامتياز او انحياز لسلطة الشعب الذي خرج في ميدان التحرير ٢٥ يناير ٢٠١١ كذلك نلاحظ ان المادة الاولى لم تاتي علي ذكر مجلس الشوري الامر الذي يؤكد ان هذا الدستور قد اخذ بنظام المجلس الواحد في تكوين البرلمان قبل تعديله في عام ٢٠١٩ واناطة الاختصاصات التشريعية والمالية والرقابية بمجلس النواب فقط وفقا لنص المادة (١٠٣).

وحول الملاحظات والافكار التي طرحت حول هذا التحول بالعودة الي الغرفة الواحدة مبررات واساسيات وانتقادات التي اجريت علي دستور ٢٠١٤ فيما يتعلق بتكوين البرلمان فإننا نلاحظ مايلي<sup>(٢)</sup>:-

الملاحظة الاولى من حيث الغاء مجلس الشوري لقد دار جدل واسع في الفقه الدستوري بين مؤيد ومعارض في الابقاء علي مجلس الشوري فرأى المؤيدون للابقاء علي مجلس شوري وان بناء الدولة الحديثة يستلزم وجود الغرفة الثانية وهو مجلس الشوري وان تحدد له اختصاصات محددة ومختلفة عن مجلس النواب وان اللغظ الذي حدث من قبل في الدساتير السابقة كان سببها ضعف اختصاصاته وليس ضعف اعضائه اذن العيب ليس في مجلس الشوري ولكن العيب كان بسبب الدساتير السابقة التي انتزعت اختصاصاته.

اما الراي في المعارضة للابقاء علي مجلس الشوري فانه يجد السبب في الاوضاع التي تعيشها مصر حيث انه تستوجب وجود مجلسا واحدا خاصة في المرحلة الحالية التي تتطلب إصلاحا تشريعي علي كافة الأصعدة السياسية والاقتصادية والاجتماعية<sup>(٣)</sup>.

وهناك راي اخر بين مؤيد ومعارض للابقاء علي نظام المجلسين او المجلس الواحد ذلك يتوقف علي الظروف والايضا السياسية للدولة المصرية بعيدا عن المقارنة بدول اخري<sup>(٤)</sup>.

(١) أنظر: د. حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقا لدستور ٢٠١٤، سنة الإصدار ٢٠١٦، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص ١٣١.

(٢) انظر: مداخلة المستشار، جميل حليم في الاجتماع التاسع للجنة الخمسين لاعداد المشروع النهائي للتعديلات الدستورية (٢ أكتوبر ٢٠١٣).

(٣) د شريف محمد شاکر، الإصلاح السياسى المصرى فى دستورى ٢٠١٢، ٢٠١٤، ص ٥٦ .

- د عودة سالم شرارى الجعافرة، التعديلات الدستورية فى مصر والأردن وآثارها على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، القاهرة، ٢٠٢٠، ص ٥٤٥ .

(٤) د شريف محمد شاکر، المرجع السابق، ص ٦٣ .

**الملاحظة الثانية:** الغاء التمثيل النسبي للعمال والفلاحين في دستور ٢٠١٢ و ٢٠١٤ لقد دار جدل واسع حوله ايضا الابقاء علي تمثيل العمال والفلاحين تمثيل بما نسبته ٥٠% من اعضاء مجلس الشعب والذي قررته المادة ٨٧ من دستور ١٩٧١ .

**الملاحظة الثالثة:** الغاء الكوتا النسائية في البرلمان ينطوي الغاء كوتا المرأة في دستور ٢٠١٤ اهمية بالغة بالنسبة للاداء النيابي لاعضاء البرلمان وتظهر هذه الاهمية في منع تقسيم فئات المجتمع وهو ماحدث بالفعل حينما طالب الاقباط المصريين بكوتا مماثله للكوتا النسائية وذلك لولا الغاء نظام الكوتا للمرأة المصرية لتحول البرلمان في مصر الي مسرحا يتصارع عليه كل فئة تجد في نفسها شروط تقرير نظام كوتا المرأة .

ونرى ان المادة ١٠٢ تناولت تفصيليا الية تشكيل المجلس ونصت المادتين ٢٤٣ و ٢٤٤<sup>(١)</sup> علي ان تعمل الدولة علي تمثيل العمال والفلاحين والنساء والمسيحيين والاشخاص ذوي الاعاقة والمصريين المقيمين في الخارج تمثيلا ملائما في اول مجلس للنواب ينتخب بعد اقرار هذا الدستور .

---

(١) المادتين (٢٤٣، ٢٤٤) من دستور مصر ٢٠١٤،

## المبحث الثاني النظام البرلماني البريطاني

### تمهيد وتقسيم:

تتجلى مظاهر التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية في النظام البرلماني البريطاني من خلال الوسائل التي يملكها أعضاء السلطة التشريعية تجاه الحكومة، وتعتبر هذه الوسائل وتلك الإجراءات عصب الديمقراطية النيابية البرلمانية في عالمنا المعاصر، وذلك بعد تراجع دور هؤلاء الأعضاء في المجال التشريعي يميل لصالح السلطة التنفيذية على حساب البرلمانات التي انكمش نفوذها وانحصر دورها، ومع تفجر المشكلات الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الحرب ظهرت الحاجة الملحة إلى تدخل الدولة وقيامها بدور فعال لمواجهة هذه المشكلات وسرعة الحركة، وهذا يتنافى في الواقع مع طبيعة الواقع العملي للسلطة التشريعية وما تتسم به من بطء، ولما يفتقر إليه النواب في هذه المرحلة من معرفة فنية متخصصة؛ الأمر الذي جعل تعاضد السلطة التنفيذية وتبرز للجود وتأخذ مكان الصدارة.

الاية وبعد مغادرة المملكة المتحدة، رسمياً، الاتحاد الأوروبي في تمام الساعة الحادية عشرة مساءً من يوم الجمعة، الموافق ٣١ يناير/كانون الثاني. لتبدأ، على الفور، فترة انتقالية، مدتها ١١ شهراً.

وخلال الفترة الانتقالية، ستواصل المملكة المتحدة الامتثال لقواعد الاتحاد الأوروبي، ودفع مساهمات له. كما ستبقى أغلب الأمور على حالها، وسنقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

**المطلب الأول: خصائص النظام البرلماني البريطاني.**

**المطلب الثاني: تكوين السلطة التشريعية في بريطانيا.**

### المطلب الأول

#### خصائص النظام البرلماني البريطاني

ذكرنا قبل قليل أن نظام الحكم البريطاني يتميز بأنه ذلك النظام الذي يوجد فيه رئيس أعلى للدولة يمارس اختصاصاته بواسطة وزارة مسئولة أمام برلمان منتخب من الشعب يملك أن يثق فيها فيبقىها أو لا يثق فيها فيسقطها، وتملك هي أن تطلب إلى رئيس الدولة حله والاحتكام إلى الشعب في صورة انتخابات جديدة، وإذا كانت هذه هي الصورة العامة للنظام البريطاني، فإن هذه الصورة لا يمكن أن تغني عن توضيح الخصائص الأساسية للنظام،

المرتبة والمتفرعة عن هذه الصورة العامة.

وعلى ذلك، يمكن القول بأن النظام البريطاني يقوم على خاصيتين رئيسيتين يتميز بهما عن غيره من النظم النيابية الأخرى، بحيث لا نتصور وجود نظام برلماني دون هاتين الخاصيتين وهما: ١- الفصل بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة، وهو ما يعبر عنه بمبدأ ثنائية السلطة التنفيذية. ٢- الفصل المرن بين السلطات العامة في الدولة وبخاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مع وجود قدر من التعاون والرقابة المتبادلة فيما بينهما؛ وسوف نعالج فيما يلي - وبشكل مختصر - هاتين الخاصيتين على النحو التالي:

#### ١- ثنائية السلطة التنفيذية: L'executif Dualiste

يتميز نظام الحكم في بريطانيا بوجود انفصال عضوي بين منصب رئيس الدولة ومنصب رئيس الحكومة، حيث يوجد إلى جانب رئيس الدولة - ملكاً كان أم رئيس جمهورية - شخص آخر يشاركه السلطة التنفيذية، يطلق عليه اسم "رئيس الوزراء" أو "الوزير الأول" - Prime Minister؛ وعلى هذا، فإن السلطة التنفيذية في النظام البريطاني تتكون من طرفين أو عنصرين: رئيس الدولة من ناحية، والوزارة أو الحكومة كهيئة جماعية من ناحية أخرى<sup>(١)</sup>.

#### أ- رئيس الدولة: The Head of State

إن رئيس الدولة في النظام البريطاني ليس هو رئيس الحكومة، بل هو الرئيس الأعلى للدولة ورئيس السلطة التنفيذية Head of the Executive في الوقت نفسه، أما رئيس الحكومة فهو رئيس الوزراء (الوزير الأول)؛ ورئيس الدولة قد يكون ملكاً وراثياً Hereditary Monarch (ملك أو إمبراطور) في أنظمة الحكم الملكية كما هو الحال في المملكة المتحدة والسويد وبلجيكا وهولندا واليابان، أو رئيساً منتخباً في أنظمة الحكم الجمهورية بواسطة هيئة انتخابية لفترة محددة من السنوات، كما هو الحال في ألمانيا وفنلندا وأيرلندا وإيطاليا والنمسا والهند<sup>(٢)</sup>.

وينتج عن مبدأ عدم مسئولية رئيس الدولة نتيجتان مهمتان هما<sup>(٣)</sup>:

انتقال اختصاصات رئيس الدولة إلى الوزارة: وهذه هي النتيجة الأولى لقاعدة عدم مسئولية رئيس الدولة ملكاً كان أم رئيس جمهورية، وقد عبر الفقهاء الإنجليز عن هذه النتيجة بقولهم:

(١) انظر:

Duverger, M, Institutions politiques et droit constitutionnel op.cit, p. 172.

(٢) انظر:

Hitchner & Harbold; Modern Government op.cit, p. 311.

(٣) راجع في ذلك: د. حسن سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ١٩٧٨، ص ٨٠ وما بعدها.



"إن الملك يسود ولا يحكم"، The King reigns but does not rules، فرئيس الدولة في النظام البريطاني لا يبيت في أمور الدولة بنفسه، لأن التقرير في هذه المسائل يؤدي إلى المسئولية إذا ما اتضح خطؤه، لذلك قيل: "لا سلطة حيث لا مسئولية"، أو " حيث توجد المسئولية توجد السلطة".

ويترتب على ذلك أن رئيس الدولة لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه ولا مشاريع القوانين حسب رأيه الشخصي، ولا يحرم في أمر مر الأمور وفقاً لسياسته الخاصة، بل كل ذلك متروك للوزير الأول وأعضاء وزارته<sup>(١)</sup>.

عدم إمكان رئيس الدولة العمل بمفرده: إذ ما دما قد رأينا أن اختصاصاته هي في الواقع من اختصاص الوزارة، لذلك لا يمكن لرئيس الدولة أن ينفرد بالتصرف عند ممارسته لهذه الحقوق، وقد عبر الفقهاء الإنجليز عن ذلك بقولهم: "إن الملك لا يعمل منفرداً، The king can not act alone، وتطبيقاً لهذا المبدأ تقرر أن إمضاء الملك في شأن من شؤون الدولة لا يكون ملزماً إلا إذا أمضاه رئيس الوزراء، والوزير المختص<sup>(٢)</sup>.

ولكن إمكانية رئيس الدولة في التصرف تتسع حيث تتعدد الأحزاب، وحيث لا يكون لحزب منها أغلبية واسعة، عندئذ لا يكون رئيس الدولة مقيداً باختيار زعيم الأغلبية ما دامت لا توجد مثل تلك الأغلبية لحزب من الأحزاب، ولكن رئيس الدولة في الوقت نفسه لا يستطيع

---

(١) وقد عبر أحد الفقهاء الإنجليز عن هذه الحقيقة بقوله: "إن الملك قد يسود، ولكن الوزير الأول والوزراء الآخريين من يحكم".

"The Sovereign may reign, but it is the Prime Minister and other ministers who rule".

انظر: Bradley & Ewing: Constitutional and Administrative Law, op. cit. p. 244

(٢) انظر:

F. A. Ogg & Zink (Harold). Modern Foreign Governments. (London George Allen & Unwin, 1959). pp. 38-39.

ويقول "نك" في هذا الشأن: "إن النظام البريطاني يقوم على مبدئين رئيسيين، أولهما أن تصرفات وأعمال الملك العامة التي يكون لها أثر قانوني ينبغي ألا يقوم بها إلا بناءً على نصيحة ومشورة وزرائه، وأن تعزز مثل هذه التصرفات بالتوقيع المجاور (الإضافي) من قبل واحد على الأقل من أعضاء الوزارة، وثانيهما: أن كل تصرف عام يقوم به الملك يكون الوزراء هم المسئولون عنه أمام البرلمان، إن الملكة الآن تجد نفسها في واقع الأمر في موقع من يسود ولا يحكم".

"The monarch may not perform public acts having any legal effect except on advice of his (her) ministers, evidenced by the counter-signature of at least one the members, and ) for every public act performed the ministers are responsible to Parliament. The Queen now finds herself literally in the position of one who reiges but dose not govern".

أن يختار شخصاً لا يتمتع بثقة بعض الكتل البرلمانية ذات الوزن، وإلا لما استطاع ذلك الشخص أن يحوز ثقة المجلس، ولتعيين بالتالي أن يسقط ليحل محله غيره ممن يستطيع أن يفرز بتلك الثقة<sup>(١)</sup>. فعلى سبيل المثال، في عام ١٩٢٣ لم تسفر نتيجة الانتخابات العامة التي أجريت في بريطانيا عن فوز أي من الأحزاب السياسية التي كانت على الساحة (وهي: المحافظين والعمال والأحرار) بأغلبية المقاعد في مجلس العموم، فقام الملك جورج باختيار زعيم حزب العمال رمزي ماكدونالد Ramsay MacDonald ليكون رئيساً للوزراء.

وخلاصة ما تقدم، أن رئيس الدولة في النظام البريطاني سواء أكان ملكاً تبوأ منصبه عن طريق الوراثة أم رئيس جمهورية تولى منصبه بالانتخاب، ليست له أية سلطة فعلية قائمة على إرادته الشخصية وسياسته الخاصة، وذلك نظراً لعدم مسئوليته، فهو لا يمارس السلطة الفعلية في الحكم، وإنما سلطته ليست في الجوهر سوى سلطة اسمية أو رمزية Nominal on Symbolic Power<sup>(٢)</sup>، ولكن على الرغم من انعدام دوره الفعلي، فإن دوره الأدبي عظيم النفع، فهو نظراً لمركزه السامي - ولا سيما في الملكيات - وشخصيته الممتازة وتأثيره المعنوي، يمكنه العمل على إيجاد التوازن المنشود بين السلطات وبين الأحزاب وتوجيه قواها التوجيه الصحيح لخير البلاد في طمأنينة واستقرار.

#### ب - الوزارة: The Ministry

الوزارة (أو الحكومة The Government) هي الطرف الثاني للسلطة التنفيذية وهي المحور الرئيسي الفعال في هذا الميدان، إذ يقع عليها أصلاً عبء ممارسة السلطة الفعلية في إدارة شؤون الحكم، وتكون بالتالي مسئولة سياسياً عن أعمالها أمام مجلس البرلمان المنتخب سواء كانت مسئولية جماعية تضامنية لهيئة الوزارة بكامل أعضائها أم مسئولية فردية تقع على كل وزير على حدة. ومقتضى المسئولية الوزارية السياسية "أن الوزارة إذا فقدت ثقة مجلس البرلمان المنتخب تسقط بأكملها؛ وكذلك فإن المجلس إذا سحب الثقة من أحد الوزراء، فإن على ذلك الوزير أن يستقيل من منصبه.

وتتكون الوزارة من رئيس<sup>(٣)</sup> - غير شخص رئيس الدولة - ومن عدد من الوزراء

(١) انظر: د. يحيى الجمل، الأنظمة السياسية المعاصرة، مرجع سابق، ص ١٧٤.

(٢) انظر: Hitchner & Harbold; Modern Government, op.cit., p.311.

(٣) بالرغم من أن لقب Prime Minister (أي الوزير الأول) هو التعبير المستعمل في الغالب لوصف رئيس الحكومة في النظام البريطاني، فإن دساتير كثير من الدول تستعمل ألقاباً مختلفة لوصف رئيس الحكومة فبالإضافة إلى اللقب المذكور آنفاً، هناك: ١- Premier (رئيس الوزراء) ٢- Chief Minister (الوزير الرئيسي) ٣- Head of the Government (رئيس الحكومة) ٤- President of the Cabinet (رئيس الوزارة) ٥- President of the Council of Ministers (رئيس مجلس الوزراء) ٦- Chancellor (المستشار، وهذا اللقب يطلق على رئيس الوزراء في ألمانيا الاتحادية).

يجتمعون في مجلس متضامن ذي وحدة متجانسة يقوم بوضع السياسة العامة للحكومة ويحقق الانسجام بين أعمال الوزارات، ويضمن بالتالي وحدة العمل الوزاري واتساقه ويهيمن على شؤون الدولة، هذا المجلس هو "مجلس الوزراء" **Council of Ministers or The Cabinet**.

وإذا كان رئيس الدولة في النظام البريطاني هو الذي يعين رئيس الحكومة أي الوزير الأول، فإن هذا الأخير بدوره هو الذي يقوم باختيار الوزراء الذين سيحملون المسؤولية معه. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الحكومة البريطانية لها تركيب عجيب يتبدى فيه أثر الماضي، فالبريطانيون يميزون - خلافاً لما هو عليه الحال في بعض دول القارة الأوروبية وعلى وجه الخصوص في فرنسا بين كلمة الوزارة (The Ministry) (أو الحكومة (The Government) ومجلس الوزراء (The Cabinet)، فلئن اعتاد الصحفيون في كتاباتهم اليوم على استخدام هذين المصطلحين وكأنهما مترادفين، فإن هذا في الحقيقة يصدق على ما كان عليه الحال في القرن الثامن عشر، أما اليوم، فإن الـ Cabinet من الناحية العددية هي مجرد جزء صغير من التركيب الحكومي المعقد المكون من مائة سياسي أو أكثر بقليل. ونظراً لأهمية الوزارة في النظام البريطاني، حيث توصف بأنها عجلة قيادة سفينة الدولة (The steering wheel of the ship of the state)<sup>(1)</sup>، فإن الفقهاء الإنجليز يطلقون على هذه الحكومة البرلمانية تسمية "حكومة الوزارة" Cabinet Government.

ونخلص من كل ما تقدم إلى أن نظام الحكم في بريطانيا يتميز بثنائية الجهاز التنفيذي، إذ يميز بين "رئيس الدولة" و"رئيس الحكومة" أي الوزير الأول، ويجعل الأول غير مسئول عن أعماله بينما يجعل الثاني رئيساً لهيئة جماعية تكون مسئولة أمام البرلمان عن وضع السياسة العامة للدولة، ويسأل أعضاؤها جميعاً بالتضامن عن تلك السياسة العامة<sup>(2)</sup>.

## ٢ - الفصل المرن بين السلطات: Flexible separation of powers:

ومن الخصائص المميزة للنظام البرلماني "التقليدي" أيضاً، أن توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يجب أن يقوم على أساس الفصل المرن أو غير الجامد بينهما، وهو فصل مشرب بروح التعاون بينهما، فصل يتضمن رقابة كل منهما للأخرى بشكل

---

انظر: الموسوعة الإلكترونية، وموقعها على شبكة الانترنت هو:

<http://www.brainyencyclopedia.com/encyclopedia/b/he/head of government.html>

(١) انظر:

P. Sharan; Political Organisation and Comparative Government, op.cit., p.93.

(٢) انظر:

Hauriou; Droit Constitutionnel et Institutions Politique, op.cit., pp.338, 339.

يحقق التوازن والتعامل بينهما، ولهذا فقد عرف الفقيه الفرنسي "رد سلوب" Redsllob النظام البريطاني بأنه "نظام توازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"<sup>(١)</sup>.

مع العلم أن التوازن بين هاتين السلطتين لم يأت في الواقع نتيجة المساواة في الاختصاصات بينهما فقط، وإنما أيضًا نتيجة اشتراك أو تداخل كل منهما في اختصاصات الأخرى بقدر متوازن، أي بقدر يمنع كل منهما أن تستبد بسلطاتها، ويطلق على الاشتراك والتداخل المذكور "الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية"<sup>(٢)</sup>.

ويتبين مما تقدم أن النظام البريطاني هو نظام يقوم على أساس الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، غير أن هذا الفصل ليس جامدًا كما كان يعتقد مونتسكيو خلال القرن الثامن عشر<sup>(٣)</sup>، بل هو فصل نسبي مرن أو محدود، لأن كلاً من هاتين السلطتين تتدخل إلى حد معين في اختصاصات الأخرى، ومع ذلك فلا يصل هذا التداخل إلى حد أن يغدو هذا النظام نظام اندماج كلي للسلطات كما يدعي البعض<sup>(٤)</sup>.

## المطلب الثاني

### تكوين السلطة التشريعية في بريطانيا

يقوم النظام البرلماني البريطاني بالتشريع والتنفيذ بصفته يمثل الإرادة العامة وسحبت الهيئة التنفيذية من الملك من خلال الصراع الذي حدث بين الملك والبرلمان ممثلاً آنذاك في مجلس اللوردات الذي استطاع أن يحد من سلطات الملك وجعل سلطاته مقيدة، وأصبح

(١) انظر: Redsllob; Le Régime Parlementaire Paris, 1924. p.1

وقد عبر ردسلوب عن ذلك بقوله:

"Le régime parlementaire se caractérise par l'équilibrer entre le parlement et le pouvoir exécutif".

(٢) انظر: د. رمضان محمد بطيخ: النظرية العامة للقانون الدستوري...، مرجع سابق، ص ٢٦٢.

(٣) انظر: سيدنى د. بايلي، الديمقراطية البرلمانية الإنجليزية، ترجمة: فاروق يوسف يوسف أحمد، مراجعة وتقديم: الدكتور محمد فتح الله الخطيب (القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، ١٩٧٠)، ص ٧.

(٤) يرى بعض فقهاء الانجليز القدامى بأن النظام الدستوري البريطاني يقوم على مبدأ الاندماج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ويتزعم هذا الاتجاه والتر باجهوت Walter Bagehot، حيث عبر عن رأيه في هذا الشأن في كتابه المسمى "الدستور الانجليزي، وهو - كما يذكر باجهوت في مقدمة الكتاب - وصف حي للدستور البريطاني وطريقة سير المؤسسات الدستورية فيه خلال الفترة ١٨٦٥ - ١٨٦٧، فقد ورد في الصفحة ٤٨ منه قوله: "يمكن وصف سر فاعلية الدستور الانجليزي بأنه الاتحاد المتين والاندماج الكامل تقريبًا بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وصلة الوصل بينهما هي الوزارة، وما نعنيه من تلك الكلمة الجديدة - أي الوزارة - هو لجنة مختارة من أعضاء الهيئة التشريعية لممارسة السلطة التنفيذية.

البرلمان البريطاني يشرع وينفذ، لكن مع مرور الوقت وجد البرلمان البريطاني نفسه في انه يشرع فقط ولا ينفذ إذ أصبحت الحكومة هي التي تسيطر على البرلمان بمعنى انه لا يمارس السيادة التي يتمتع بها من خلال تمثيل الإرادة الشعبية، حيث حدث صراع من نوع آخر الذي نشب بين البرلمان والحكومة التي عملت مع مرور الوقت بسحب وظيفة التنفيذ منه وجعله يقوم بوظيفة التشريع فقط، حيث أصبحت هناك تعدد في الوظائف من خلال الوظيفة التشريعية التي يقوم بها البرلمان والوظيفة التنفيذية التي تقوم بها الحكومة وهذا ما يدل على أن الهيكل هو الذي يحدد الوظيفة، وفي النظام البريطاني نجد انه هناك تداخل في الوظائف وليس انفصال، ويلاحظ انه هناك صراع بين الوظائف وأصبحت متداخلة فيما بينها، لأن البرلمان لم يعد ينفذ وأصبحت الحكومة تشرع وتنفذ.

ويتكون النظام البرلماني البريطاني من مجلسين (اللوردات والعموم) ولكل منهما اختصاصات معينة يتفوق فيها مجلس النواب (العموم) على مجلس (اللوردات) الذي لم يكن له إلا اختصاصات بسيطة، بناءً عليه سنتناول هذا في فرعين: هذا وهما<sup>(١)</sup>:

**أولاً مجلس اللوردات البريطاني<sup>٢</sup>**: وهو من بقايا النظام البرلماني البريطاني ذي السطوة الواسعة إذ كان هو الحاكم الفعلي وأبقي عليه بعد أن جرد من صلاحياته الواسعة في اختيار النواب تعيين الوزراء والتأثير على الملك، هذا المجلس يشمل الطبقة النبيلة الارستقراطية.

وعليه فإن مجلس اللوردات الإنجليزي في وضعه الحالي هو امتداد تاريخي للمجلس القديم الذي كان موجوداً في عهد الإحتلال النورماندي وكان يسمى ب(Magnum Concilium)، ثم مجلس الكرادلة والبارونات بعد ذلك والذين تميزوا بالطابع الارستقراطي وكانوا يعتقدون بحقهم في الحصول على المزايا الملكية والألقاب ومع ذلك فإن هذا الشعور لم يمنعهم من التعاون مع طبقات الشعب والاندماج معه في مطالبه تجاه الملك<sup>(٣)</sup>.

وفي عام ١٩١١ أصبح مجلس اللوردات بعد إصدار قانون بمقتضاه لا يملك أي صلاحيات إزاء القوانين ذات الصبغة المالية، أما عن بقية القوانين ذات غير الطابع المالي فإن مجلس اللوردات يملك حيالها حق اعتراض توفيقى. وبمقتضاه يستطيع مجلس اللوردات الإعتراض على مشروع قانون أقره مجلس العموم وذلك خلال ثلاث دورات برلمانية في مدة

(١) أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ط ٢، ١٩٨٨، ص (٣٣٠-٣٨٥).

(٢) د. ربيع أنور فتح الباب، الظروف الخاصة لنشأة نظام ازدواج السلطة التشريعية ونظام المجلسين، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٢، ص ١٦١.

(٣) رسالة دكتوراه، عودة سالم: شراري الجعافرة، التعديلات الدستورية في مصر والأردن وأثرها على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية- دراسة مقارنة، ٢٠٢٠، ص ٢٣٩.

عامين على أقصى حد ومع ذلك فإن مارس مجلس اللوردات حقه في الاعتراض على مشروع القانون خلال مدة الثلاث دورات برلمانية في مدة عامين على أقصى حد فإن ذلك لا يمنع من أن يصبح قانونا ويصدر إذا أقره من جديد مجلس العموم.

ولمجلس اللوردات وظائف أخرى غير وظيفته القضائية إذ يباشر أعمالا تشريعية:

- اقتراح القوانين لمعالجة موضوعات تتسم بأنها ذات طبيعة غير جدلية نسبيا.
- فحص ومراجعة مشروعات القوانين التي تأتي من مجلس العموم.
- حق الإعتراض الذي يؤدي إلى تأخير مشروعات القوانين بالقدر الضروري لكي يتمكن الرأي العام في البلاد من أن يعبر عن اتجاهاته تعبيراً كافياً.

**ب- مجلس العموم:** يتكون هذا المجلس من ٢٥٠ نائب منتخبون بالاقتراع العام والمباشر وتنتبثق عنهم الحكومة، ودورة المجلس خمسة سنوات بعد أن كانت الى عام ١٩١١ سبع سنوات، تقسم البلاد إلى دوائر انتخابية كل دائرة تختار عضواً (انتخاب فردي) على أساس الأغلبية النسبية ويجوز لكل مواطن بلغ سن الحادي والعشرين أن يتقدم بالترشيح طالما أنه يتمتع بحقوقه المدنية والسياسية وفي الأغلب يكون أعضاء الحكومة أعضاء في البرلمان (مجلس النواب) ويمكنهم تبعاً لذلك حضور جلسات مجلس النواب.

#### **بعض من صلاحيات مجلس العموم:**

تتمثل صلاحيات مجلس العموم في ثلاث صلاحيات لإعداد التشريع ومراقبة الحكومة فضلا عن الصلاحيات المالية.

#### **١. صلاحية المجلس في مراقبة الحكومة:**

لما كان السائد في إنجلترا النظام البرلماني الذي يعتمد مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وإقرار الرقابة لكل منها على الأخرى، فمعنى ذلك أن يكون للبرلمان (مجلس العموم) حق مراقبة الحكومة، فهو يستطيع حجب الثقة عنها. إلا أنه من الناحية العملية فمسألة إثارة المسؤولية السياسية واستقالة الحكومة في الوقت الحاضر باتت أمراً نادراً تبعاً لذلك وذلك بسبب الثنائية الحزبية والانضباط الحزبي فيها، فالأكثرية البرلمانية هي في الوقت ذاته أغلبية حكومية وأغلبية حزبية منضبطة وملزمة ببرامج الحزب التي تعمل على تنفيذها.

**٢. على أي حال إذا كان انبثاق الحكومة عن الأغلبية البرلمانية وإنتماء كلاهما للحزب الحاكم من شأنه تقليل فعالية الرقابة من الناحية الواقعية فإنه ينبغي لحكومة الظل دور أساسي، بل فعال في توجيه أعمال الحكومة، وإن كان ذلك لا يؤدي إلى طرح الثقة في غالب الأحيان.**

**ج- الحكومة:** تنتبثق عن مجلس العموم وتتمتع باستقرار طيلة فترة الدورة النيابية وغالبا ما

تحل الحكومة مجلس العموم قبل انتهاء دورته العادية لأجراء انتخابات جديدة، وهناك نوعان من الوزراء الوزارة بتشكيلها الكامل حيث يبلغ عدد أعضائها ٢١ وزير والذين يرأسهم الوزير الأول الذي له مكانة بارزة في النظام السياسي البريطاني لكونه المسئول الأول عن سياسة الوزارة ورئيس السلطة التنفيذية، فضلا عن كونه زعيم الأغلبية البرلمانية وهو زعيم الحزب الفائز في الانتخابات الذي منح له الشعب الثقة فيه لتولي السلطة التنفيذية، مما يجعل منه مجسدا للحكومة وقائدها باستقالته تستقيل الحكومة لاعتماد مبدأ التضامن بين أعضائها، ولهذا يحرص حزب المعارضة الذي خسر في الانتخابات على إعداد حكومة الظل لتهيئة الحزب لاستلام الحكم عند فوزه في الانتخابات.

## النتائج

- ١- الدول محل الدراسة (مصر - بريطانيا) أقرب لمبدأ الفصل بين السلطات، وقامت بوضع وسائل سلطة تحد من تعاضم سلطة على سلطة أخرى.
- ٢- المشرع المصري قد اتجه نحو تحقيق الفصل بين السلطات من خلال تقوية دور السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية في تلك المجالات التي كان يتمتع بها هذا الأخير بصلاحيات واسعة بدستور ١٩٧١ ينافس بها صاحب الاختصاص الأصيل.
- ٣- ينص على المشرع المصري في دستور ٢٠١٤ لتحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال حصر الاختصاص التشريعي في نطاق السلطة التشريعية على عدم حرمان السلطة التنفيذية من هذا الحق وإنما حصره في نطاق يسمح فقط بإيجاد تعاون بين كل من السلطتين.
- ٤- أعطى المشرع البريطاني للسلطة التنفيذية تفويض بالاختصاص التشريعي أكبر مما أعطاه المشرع المصري للسلطة التنفيذية.
- ٥- تفرد المشرع المصري في دستور ٢٠١٤ بعدة نتائج هامة، منها:
  - أ) تأقيت مدة الرئاسة.
  - ب) تفعيل المسؤولية السياسية والجنايئة لرئيس الجمهورية.
  - ج) ألف التفويض التشريعي.
- ٦- رئيس الجمهورية في ظل دستور ٢٠١٤ أصبح مختصاً فقط بإصدار لوائح الضرورة، وأصبح رئيس مجلس الوزراء هو المختص بإصدار اللوائح التنفيذية واللوائح التنظيمية ولوائح العفو، وقد كانت هذه اللوائح سالفه الذكر من اختصاص رئيس الجمهورية في دستور ١٩٧١ الملغي.
- ٧- قيد دستور ٢٠١٤ من سلطات رئيس الجمهورية في إعلان الحرب وإرسال القوات المسلحة إلى خارج البلاد، بحيث يتطلب ذلك موافقة ثلثي أعضاء مجلس النواب، فضلاً عن أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني.
- ٨- استحداث باب جديد (باب الرابع) بالدستور تحت مسمى مجلس الشيوخ.
- ٩- إنشاء هيئة وطنية مستقلة للإشراف والرقابة على الانتخابات الرئاسية والتشريعية.



## التوصيات

- يرى ضرورة انعقاد مجلس النواب مرة أو مرتين في غير دور الانعقاد وذلك لمناقشة ما صدر من السلطة التنفيذية في صورة قرارات بقوانين.
- الأخذ باللامركزية الإدارية وتفعيل قانون الإدارة المحلية إعمالاً لأحكام الدستور، وتحقيقاً لتوزيع الاختصاصات والسلطات بين أجهزة الدولة.

## الخاتمة

من دراستنا لموضوع تعاضم دور السلطة التنفيذية في الأنظمة الدستورية المعاصرة لا يبقى أمامنا سوى أن نبين ما تسمح به السلطة التنفيذية من الصلاحيات الدستورية التي أعطتها دوراً متميزاً من بين بقية السلطات في الدولة، وذلك بفصل ما تتمتع به من قدرة على مواجهة أي أحداث سريعة في الدولة.

ولما كانت قواعد القانون الدستوري تنسم بأنها تعلق مختلف القواعد القانونية في المجتمع، مما يعنى ضرورة احترامها من قبل الجميع؛ وحيث إن احترام الأفراد لتلك القواعد لا يثير أي مشكلة، ومن بين الضمانات المقررة في هذا الشأن تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهي الضمانة التي تعرض السلطة التأسيسية وكثير من الدول على أن تتضمنها الوثيقة الدستورية التي تؤكد من خلالها خضوع الهيئات الحاكمة للقواعد الدستورية، والتي تكفل لحد كبير عدم تعاضم إحدى السلطتين على الأخرى وهو موضوع دراستنا، بل هناك من الدساتير من أعطت المشاريع المقدمة من قبل الحكومة أولوية لمناقشتها، بل اعتبرت بأن السلطة الحاكمة هي المشرع الأصلي.

## قائمة المراجع

أولاً- مراجع باللغة العربية:

(أ) مراجع قانونية عامة:

(ب) مؤلفات خاصة:

- ١- دكتور حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ٢٠١٤.
- ٢- السيد صبري، السلطات في النظام البرلماني، بحث بمجلة القانون والاقتصاد، للبحث في الشؤون القانونية والاقتصادية من الوجهة المصرية، العدد الأول والثاني والثالث، السنة الخامسة عشرة، يناير ١٩٤٥.
- ٣- .....، حكومة الوزارة.
- ٤- إبراهيم الصغير إبراهيم، مبدأ فصل السلطات بين النظرية والتطبيق.
- ٥- إبراهيم عبد العزيز شيخا، وضع السلطة التنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، منشأة المعارف ٢٠٠٦م.
- ٦- إدموند رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، الدول وأنظمتها، الطبعة الثانية.
- ٧- إمام عبد الفتاح إمام، "الطاغية دراسة فلسفية لصور من الاستبداد السياسي"، طبعة رمضان سنة ١٤١٤هـ مارس/آذار سنة ١٩٩٤م، عالم المعرفة، مطابع السياسة، الكويت.
- ٨- أشرف كشك، تمثيل المرأة والأقباط في مجلس الشعب، قضايا برلمانية العدد ٤٥، ديسمبر ٢٠٠٠.
- ٩- أندريه هوريو، القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، ج ١، الأهلية للنشر والتوزيع، بيروت، ط ٢، ١٩٨٨.
- ١٠- تامر كامل محمد الخزرجي، النظم السياسية الحديثة والسياسات العامة، دراسة معاصرة في استراتيجية إدارة السلطة، مجدلاوي للنشر، عمان، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٤.
- ١١- ثروت بدوي، النظم السياسية.
- ١٢- حافظ علوان حمادي الدليمي، النظم السياسية في أوروبا الغربية والولايات المتحدة الأمريكية، عمان، دار وائل للطباعة والنشر، ٢٠٠١.
- ١٣- حسن سيد أحمد إسماعيل، النظام السياسي للولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى سنة ١٩٧٨.
- ١٤- حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.
- ١٥- حمدي علي عمر، النظام الدستوري المصري وفقاً لدستور ١٩٧١ وتعديلاته، ٢٠٠٥.

## ثانيًا - المراجع الأجنبية:

- 1- Althusser, louis, politics 8, History Montsquieu, Rousesau, Hegel & Marx, translated by, Bedrewster, N.L.B. New York, Harcourt Brace. Jovanich Inc, 1972.
- 2- Anson; The Law and Custom of the constitution..
- 3- Ardant, Philippe; Institutions politiques de droit constitutionnel,.
- 4- Bagehot, Walter; The English Constitution.
- 5- Bond, M. ; F La Reyne le Veult, The making and keeping of Acts at Westminster Reprinted. from History Today, 1956, House of Lords Record Office Additional Memorandum 1958.
- 6- Bradley & Ewing, Constitutional and Administrative Law.