فصل تمهيدى

مبحث أول: تعريف الدستور

عرَّفت المحكمة الدستورية العليا فى مصر الدستور بأنه: «هو القانون الأساسى الأعلى الذى يرسى القواعد والأصول التى يقوم عليها نظام الحكم، ويقرر الحريات والحقوق العامة، ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها، ويحدد لكل من السلطة التشريعية والتنفيذية والقضائية وظائفها وصلاحياتها، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها؛ بما يحول دون تدخل أى منها فى أعمال السلطة الأخرى، أو مزاحمتها فى ممارسة اختصاصاتها التى ناطها الدستور بها»[1].

والدستور له طبيعتان:

طبيعة إيجابية مانحة، وهى إنشاء الهيئات العامة ومنحها اختصاصاتها.

وطبيعة سلبية مانعة، وهى وضع القيود والحدود على تلك الهيئات، ووضع الوسائل التى بواسطتها يمكن إلزام تلك السلطات بعدم تخطى تلك الحدود.

وأهمية الدستور ليست من مجرد وجوده، وإنما تتمثل فى تنفيذه واحترامه والتزام الجميع به، ولقد ظلت الأنظمة الدستورية فى الدول المختلفة تستمد قواعدها من العرف وحده، إلى أن ظهرت الدساتير المكتوبة فى العصر الحديث؛ نتيجة لانتشار الأفكار الديمقراطية والحركات السياسية التى اقترنت بنداء الحرية وتقرير مبدأ السيادة الشعبية، مستهدفة الحد من السلطات المطلقة للملوك. فلقد كانت الدساتير المكتوبة ثمرة حركة فكرية واسعة شهدها القرن الثامن عشر، وقد وجد الفقهاء فى الأخذ

(١) انظر: الأحكام التى أصدرتها المحكمة الدستورية العليا من أول يوليو ١٩٩٣م حتى آخر يونيو ١٩٩٥م، جـ٦، جلسة ٢٠ مايو، ١٩٩٥م ص ٦٨٦.

بالدساتير المكتوبة ما يحقق للدستور السمو والاحترام والاستقرار، وذلك لما تتميز به القاعدة القانونية المكتوبة من وضوح وثبات وتحديد، كما أنه يبين للأفراد حقوقهم، ويحدد التزاماتهم بصورة واضحة محددة، ويساهم مساهمة فعالة فى التثقيف السياسى للشعوب[1].

وقد ظهرت الدساتير المكتوبة عقب حرب الاستقلال فى أمريكا سنة ١٧٧٦م حيث أصدرت عدة ولايات دساتير مكتوبة، وانتقلت فكرة الدساتير المكتوبة من الولايات المتحدة الأمريكية إلى فرنسا التى كانت أول دولة تأخذ بها فى أوروبا، فبعد قيام الثورة الفرنسية فى سنة ١٧٨٩م صدر أول دستور مكتوب فى عام ١٧٩١م. ومن فرنسا انتقلت فكرة الدساتير المكتوبة إلى دول أوروبا، وعلى أثر الحرب العالمية الأولى زاد انتشار الدساتير المكتوبة.

نشأة الدساتير

يصدر الدستور فى معظم الحالات عن هيئة خاصة غير الهيئة التى تضع القوانين العادية، ووفقًا لإجراءات وأشكال تختلف عن الإجراءات والأشكال التى تصدر بها تلك القوانين. وتعرف الهيئة الخاصة التى تضع الدستور بالسلطة التأسيسية الأصلية، وتتوقف هذه السلطة التأسيسية على نوع نظام الحكم الذى قامت فى ظله[2].

طرق وضع الدستور

تنقسم طرق وضع الدستور إلى طريقتين:

(١) طرق غير ديمقراطية فى وضع الدستور

هذه الطرق هى التى تسود فيها إرادة الحاكم وتتمثل فى صورتين:

---

(١) د. رمزى الشاعر «النظرية العامة للقانون الدستورى» ص ١٠٩، ١١٠.

(٢) انظر:

- د. عبد الحميد متولى، د. سعد عصفور، د. محسن خليل «القانون الدستورى والنظم السياسية» منشأة المعارف، الإسكندرية، (د.ت.)، ص ٨٤، ٨٥.
- د. رمزى الشاعر، المرجع السابق، ص ١١٨.

(أ) المنحة

ويقصد بالمنحة: استقلال الحاكم فى وضع الدستور دون أن يشاركه فيه الشعب، ويتم ذلك عن طريق تنازل الحاكم عن بعض سلطاته للشعب فى صورة عهود أو مواثيق، وقد يمنح الحاكم الدستور للشعب تلقائيّا وبمحض إرادته، وقد يضطر إلى هذا المنح تحت ضغط من الشعب.

(ب) العقد

وفى هذه الطريقة تكون إرادة الشعب بجانب إرادة الحاكم، ويعطى لكل من الطرفين الحق فى أن يناقش شروط الاتفاق، وفى أن يحول دون إبرامه. والذى يحدث عادة فى هذه الطريقة أن ممثلى الشعب يضعون مشروع الدستور ثم يعرضونه على الحاكم الذى يوافق عليه، وتعد هذه الطريقة حلقة فى طريق التطور نحو الأخذ بالوسائل الديمقراطية فى وضع الدستور[1].

(٢) الطرق الديمقراطية فى وضع الدستور

وينفرد الشعب هنا بالسلطة التأسيسية الأصلية؛ حيث يوضع الدستور بواسطة أفراد الشعب، ويلتزم بأحكامها الحاكم وأفراد الشعب، فالدستور يكون من عمل الأمة ذاتها، ويوضع بإحدى طريقتين:

(أ) وضع الدستور بواسطة جمعية نيابية تأسيسية

وتتمثل هذه الطريقة فى أن الشعب ينتخب هيئة تقوم بوضع الدستور، ويعتبر الدستور الذى يصدر عن هذه الهيئة كأنه صادر عن الشعب بأسره، ويعتبر الدستور نافذًا بمجرد إقرار الهيئة عليه فى صيغته النهائية دون عرضه على الشعب أو استفتائه عليه[2].

(ب) وضع الدستور عن طريق الاستفتاء الدستورى

وفى هذه الطريقة يباشر الشعب بنفسه السلطة التأسيسية الأصلية لوضع الدستور، وتعد هذه الطريقة الأسلوب الأمثل لممارسة الديمقراطية[3].

(١) د. رمزى الشاعر «النظرية العامة للقانون الدستورى» مرجع سابق ص ١٢٨، ١٢٩.
(٢) المرجع السابق، ص ١٣٣، ١٣٤.
(٣) المرجع السابق، ص ١٣٨.

أنواع الدساتير

تختلف الدساتير باختلاف الزاوية التى يُنظر منها إلى هذه الدساتير .

١ ـ فمن حيث العنصر الزمنى فإنها تنقسم إلى :

أ ـ **دساتير مؤقتة** : تكون لفترة زمنية ، والغرض منها تنظيم مرحلة معينة .

ب ـ **دساتير دائمة** : تنظم أوضاع الدولة إلى أن تستجد ظروف تغير هذه الأوضاع ؛ مما يتطلب معه تغيير الدستور أو تعديله[١] .

٢ ـ ومن حيث المصدر تنقسم إلى :

أ ـ **دساتير مدونة** : ويعتبر الدستور مدونًا إذا كان فى أغلبه صادرًا فى شكل وثيقة أو عدة وثائق رسمية من المشرع الدستورى .

ب ـ **دساتير غير مدونة** : ويعتبر الدستور غير مدون إذا كان فى أغلبه مستمدًا من غير طريق التشريع ؛ أى من العرف والقضاء[٢] .

٣ ـ ومن حيث كيفية التعديل فإنها تنقسم إلى :

أ ـ **دساتير مرنة** : وهى التى يمكن تعديلها بنفس الإجراءات التى يعدل بها القانون العادى .

ب ـ **دساتير جامدة** : وهى التى تتطلب فى تعديلها إجراءات أشد من الإجراءات التى يعدل بها القانون العادى .

---

(١) د . فتحى عبد النبى الوحيدى الفقه السياسى والدستورى فى الإسلام : «دراسة مقارنة» ، مطابع الهيئة الخيرية ، غزة ، الطبعة الأولى ، ١٩٨٨م ، ص ٣٣ .

(٢) د . عبد الحميد متولى وآخرون «القانون الدستورى والنظم السياسية» مرجع سابق ص ٧٤ .

مبحث ثان: تاريخ الحياة النيابية فى مصر

تعد الحياة النيابية لأى دولة، هى صورة صادقة لحقيقة وواقع مجتمع هذه الدولة؛ فالبرلمان[1] هو الممثل المباشر للجماهير ويقوم بسنّ القوانين التى تحكم المجتمع ويراقب الحكومة فى تصرفاتها من أجل تحقيق آمال وطموحات الشعب، ولقد نشأت وبدأت أكبر وأهم الثورات التاريخية فى العصر الحديث داخل البرلمان فى الدول التى قامت فيها هذه الثورات الكبرى.

ولقد عرفت مصر النظام النيابى فى مرحلة مبكرة من تاريخها الحديث، وكان لها السبق بين دول منطقتها فى تطبيق هذا النظام من خلال أطر مؤسسية، بدءًا من المجلس العالى الذى أنشئ فى سنة ١٨٢٤هـ[2]، أى منذ أكثر من ١٨٠ عامًا، وبمرور الوقت واستجابة لما طرأ على المجتمع المصرى من تطورات سياسية واقتصادية واجتماعية، تطورت هذه الأطر المؤسسية وتأصلت أساليب العمل والممارسة فيها، مما نتج عنه ارتقاء أشكالها واتساع صلاحياتها واختصاصاتها، وقد جاء هذا التطور وليد حركة وطنية شعبية متنامية، والتى أدركت منذ ميلادها أهمية الدور الذى تضطلع به الهيئة النيابية فى حماية قيم الحرية والديمقراطية، وفى صياغة حاضر ومستقبل الأمة.

---

(١) البرلمان: كلمة مشتقة من أصل فرنسى وهى «Parlement» وتعنى فعل التحدث، فالبرلمان هو الحديث أو المناقشة التى تأخذ شكل اجتماع فى مكان ما كمجلس أو محكمة يتناقش فيها الأفراد فيما يخص شئونهم.
انظر http://en.wikipedia.org/wiki/parliaments
وتعتبر إنجلترا هى مهد النظام النيابى البرلمانى، ولم يظهر هذا النظام بالصورة التى عليها الآن، وإنما مر بتطورات عديدة نتيجة لتطور الأوضاع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية بإنجلترا (انظر فى ذلك: د. أحمد سلامة أحمد بدر، الاختصاص التشريعى لرئيس الدولة فى النظام البرلمانى، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه مقدمة لكلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٣، ص١٤).

(٢) محمد خليل صبحى «تاريخ الحياة النيابية فى مصر» ص ٨.

و «المجلس العالى» الذى يعد أول مجلس تمثيلى فى مصر، كان يختار معظم أعضائه بالانتخاب؛ حيث كان يتكون من نظار الدواوين ورؤساء المصالح واثنين من الأعيان فى كل مديرية ينتخبهما الأهالى، واثنين من العلماء يختارهما شيخ الأزهر، واثنين من التجار يختارهما كبير تجار العاصمة. وقد كان لهذا المجلس لائحة صدرت فى سنة ١٨٢٥م تنظم مواعيد انعقاده، وتحدد قواعد أسلوب العمل فيه.

وفى سنة ١٨٢٩م، أنشأ محمد على «مجلس المشورة» وكان يتكون من «١٥٦» عضواً من كبار الموظفين والأعيان والعلماء، وكان يتم انتخاب ٩٩ عضواً منهم، وقد جعل محمد على رئاسة هذا المجلس لابنه إبراهيم.

وفى سنة ١٨٦٦م فى عهد الخديوى إسماعيل، أنشأ «مجلس شورى النواب» والذى يعد بمنزلة مرحلة جديدة فى الحياة النيابية المصرية؛ حيث أخذت لائحة تأسيسه وحدوده ونظامه الكثير من اللوائح البرلمانية التى كان معمولاً بها فى أوروبا آنذاك خاصة فيما يتعلق بإجراءات انعقاد المجلس ونصاب صحة اجتماعاته، والقواعد التى تحكم المداولات التى تجرى داخله، وعملية أخذ الرأى فى المسائل المعروضة عليه؛ وقد كان هذا المجلس يتكون من ٧٥ عضواً منتخبًا، ويتولى انتخابهم جماعة الأعيان فى القاهرة والإسكندرية ودمياط، وعمد البلاد ومشايخها فى باقى البلاد، والذين أصبحوا بدورهم منتخبين لأول مرة فى عهد الخديوى إسماعيل. وكانت مدة المجلس ثلاث سنوات، وقد بدأت تتولد داخل هذا المجلس اتجاهات للمعارضة القوية بسبب استفحال الأزمة المالية وما ترتب عليها من تدخل أجنبى فى شئون مصر، وساندت الحركة الوطنية هذه المعارضة فازدادت ونشطت وظهرت كتابات ومقالات فى الصحف فى ذلك الوقت لعديد من الكتاب والمفكرين تطالب بأن تكون الوزارة مسئولة أمام مجلس نيابى يُشكل على أسس ديمقراطية وتكون له اختصاصات أوسع.

وقد استجابت الحكومة لهذه المطالب الشعبية، فعملت على إصدار لائحة أساسية جديدة لمجلس شورى النواب، حيث صدّقت عليها فى يونيو سنة ١٨٧٩م تمهيداً لعرضها على الخديوى إسماعيل لإصدارها. وقد جعلت هذه اللائحة عدد النواب ١٢٠ نائبًا عن مصر والسودان، وكان أهم ما تضمنته، تقرير المسئولية الوزارية، ومنح المجلس سلطات أكبر فى النواحى المالية، ولم يتمكن الخديوى اسماعيل من التصديق

على هذه اللائحة؛ حيث إنه عزل ونصب الخديوى توفيق حاكمًا على مصر فى ٢٦ يونيو من العام ذاته، ولم يوافق الخديوى توفيق على هذه اللائحة البرلمانية الجديدة، وأصدر أمرًا بفض «مجلس شورى النواب»، ولكن المجلس لم ينصع لهذا الأمر وقرر عدم تنفيذه، واستمر يعقد جلساته حتى يوليو سنة ١٨٧٩م!!، وبعد ذلك عطلت الحياة النيابية فى مصر.

وفى شهر سبتمبر سنة ١٨٨١م اشتعلت الثورة العرابية، وكان من بين مطالبها إسقاط الوزارة القائمة، وتشكيل مجلس للنواب؛ وبالفعل أجريت الانتخابات لمجلس شورى النواب طبقًا لأحكام لائحة المجلس الصادرة فى سنة ١٨٦٦م، وذلك انتظارًا لقيام الحكومة بإعداد مشروع قانون أساسى جديد يعرض على المجلس لإقراره. وقد افتتح الخديوى توفيق المجلس الجديد الذى سُمى «مجلس النواب المصرى» وذلك فى ٢٦ ديسمبر ١٨٨١م، وقدمت الحكومة مشروع القانون الأساسى وأقره المجلس، وأصدره الخديوى فى ٧ فبراير سنة ١٨٨٢م، وقد نص هذا القانون الأساسى على مسئولية الوزارة أمام المجلس النيابى المنتخب من قبل الشعب، كما خوّل القانون المجلس النيابى سلطة التشريع، وأعطاه حق سؤال الوزراء واستجوابهم، كما نص القانون الأساسى أن مدة «مجلس النواب المصرى» وخمس سنوات.

وانعقد المجلس انعقادًا عاديًا من ٢٦ ديسمبر ١٨٨١م إلى ٢٦ مارس ١٨٨٢م.

وهذه التجربة الديمقراطية للأسف لم تدم طويلاً، فقد أجهضها الاحتلال البريطانى لمصر عام ١٨٨٢م؛ حيث قام بإلغاء القانون الأساسى، وأصدر الخديوى توفيق القانون النظامى سنة ١٨٨٣م، ويعدهذا القانون انتكاسة للتجربة الديمقراطية الوليدة فى مصر؛ وذلك بإضعافه للمجلس النيابى، وتقليصه للسلطات والصلاحيات التى منحها له القانون الأساسى.

وقد خاضت الحركة الوطنية المصرية نضالاً قويًا من أجل إلغاء هذا القانون النظامى، وتوج نضالها بإصدار تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢م، ثم إعلان دستور ١٩٢٣م.

والقانون النظامى هذا كان قد أنشأ مجلسين هما: «مجلس شورى القوانين»، و«الجمعية العمومية»، المجلس الأول يتكون من ثلاثين عضواً منهم «١٤» معينين بينهم رئيس المجلس وأحد الوكيلين، و«١٦» عضواً منتخبًا، منهم الوكيل الثانى للمجلس وكانت مدته «٦» سنوات؛ أما الجمعية العمومية فكانت تتألف من «٨٣» عضواً منهم «٤٦» عضواً منتخبًا، والباقى أعضاء بحكم القانون هم أعضاء «مجلس شورى القوانين» وسبعة وزراء.

وفى يوليو ١٩١٣م ألغى الخديوى عباس حلمى الثانى «مجلس شورى القوانين» و«الجمعية العمومية» وأنشأ «الجمعية التشريعية».

وكان لاندلاع الحرب العالمية الأولى أثر فى إعلان الأحكام العرفية، ثم إعلان الحماية البريطانية على مصر فى ديسمبر ١٩١٤م، وما تبعها من تأجيل اجتماع الجمعية التشريعية إلى أجل غير مسمى.

وعقب انتهاء الحرب العالمية الأولى، اندلعت ثورة ١٩١٩م بزعامة سعد زغلول تطالب بحرية مصر، واستقلالها، وإلغاء الحماية البريطانية، وإقامة حياة نيابية؛ وتوج كفاح الحركة الوطنية بصدور تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢م، الذى أنهى الحماية البريطانية على مصر، وأعلنت مصر دولة مستقلة ذات سيادة مع وجود أربعة تحفظات؛ وكان من الطبيعى بعد الاستقلال أن يوضع نظام دستورى جديد، وبالفعل صدر دستور ١٩٢٣م الذى يعد أحد ثمار ثورة ١٩١٩م، ونص على أن يتشكل البرلمان من مجلسين هما: «مجلس النواب» و«مجلس الشيوخ»، وتشكل هذان المجلسان عام ١٩٢٤م، وجميع أعضاء مجلس النواب منتخبون، ومدة العضوية خمس سنوات. أما مجلس الشيوخ فللملك الحق فى أن يعين خمسيهم، ويُنتخب الثلاثة الأخماس الباقون، ومدة العضوية عشر سنين، وتجدد عضوية النصف كل خمس سنوات.

وبعد ثورة ٢٣ يوليو، شُكّل البرلمان من مجلس واحد وذلك عام ١٩٥٧م، وسمى «مجلس الأمة»، وكان عدد أعضائه ٣٥٠عضواً منتخبًا، و مدة المجلس خمس سنوات.

وبعد صدور دستور ١٩٧١م الحالى صار اسم البرلمان هو مجلس الشعب، وعدد أعضائه ٣٥٠ عضواً منتخبًا، ولرئيس الجمهورية أن يعين عدداً لا يزيد على عشرة أعضاء، ومدة المجلس خمس سنوات.

وبعد عام ١٩٩٠م أصبح عدد أعضاء «مجلس الشعب» ٤٤٤ عضواً، بالإضافة إلى عشرة أعضاء على الأكثر، يعينهم رئيس الجمهورية[١].

مما سبق، يتبين أن الممارسة الديمقراطية والمتمثلة فى سيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان، وتعدد الأحزاب السياسية، وقيام برلمان منتخب يتمتع بسلطة التشريع ورقابة الحكومة، ليس بأمر غريب على مصر، بل له جذور فى تاريخنا، وتجسيد حى فى تراثنا، والشعب المصرى قدم تضحيات كثيرة من أجل الديمقراطية.

وإذا كنا نتمتع فى وقتنا الراهن بقدر من الديمقراطية، فهو فى رأينا قدر لا يتناسب إطلاقًا مع تضحيات ونضال شعب مصر، وإننا فى حاجة إلى المزيد والكثير من المزيد منها، فنحن من أقدم، إن لم يكن أقدم دول العالم، ونستحق نظامًا سياسيًا أفضل، إن لم يكن الأفضل بين دول العالم.

***

(١) انظر:

ـ سامى مهران «الحياة النيابية فى مصر» مركز التدريب البرلمانى العربى، ١٩٩٥م، ص٧، ١٧.

ـ الهيئة العامة للاستعلامات «رجل من مصر رئيس الاتحاد البرلمانى الدولى الدكتورأحمد فتحى سرور» ١٩٩٤م، ص ١١، ١٤.