

الفصل الأول

التطور الدستوري للعلاقة بين السلطتين

التشريعية والتنفيذية في العراق ومصر

كان العراق لمدة طويلة جزءاً من الإمبراطورية العثمانية إلا أنه على أثر الحرب العالمية الأولى التي أدت إلى تفكك الدولة العثمانية، تم اجتياح العراق من قبل القوات المنتصرة واحتلت كثير من الولايات التابعة للدولة العثمانية، ودخلت القوات البريطانية بغداد عام ١٩١٧م ومن هذا التاريخ بدأت الدولة العراقية الحديثة تحت الانتداب البريطاني.

والعراق كان يحكم من قبل السلطات العثمانية قبل الاحتلال البريطاني ويسري عليه أحكام القانون الأساسي العثماني الصادر سنة ١٨٧٦م.

بعد قيام الحرب العالمية الأولى استخدم الحلفاء وسيلة نشر دعاياتهم التحريرية بين العرب ابتغاء كسب دعمهم ضد الدولة العثمانية لهزيمتها من الداخل، وقد تجاوب العرب مع هذه الدعوات عاكدين آمالهم على تحقيق الوعود التي قطعها الحلفاء لهم، وأهمها دعم ثوراتهم العربية المسلحة بكل الوسائل ومساعدتهم في الحصول على استقلالهم، وإقامة دولتهم الموحدة المستقلة^(١).

وعند قيام الدولة العراقية وتأسيس النظام الملكي كنظام دستوري لهذه الدولة فإن العراق عرف أول وثيقة دستورية وطنية وضعت في ظل هذا النظام وذلك عام ١٩٢٥ عرفت بـ (القانون الأساسي العراقي)، والتي استمرت حتى سقوط النظام الملكي عام ١٩٥٨م وقيام النظام الجمهوري^(٢).

سوف نتناول في هذا الفصل عرضاً لتطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في جمهورية العراق خلال فترة الحكم في العهد الملكي، ومروراً بالعهد الجمهوري حتى احتلال العراق وتغيير النظام الدستوري عام ٢٠٠٣ في المبحث الأول، ثم نعرض في المبحث الثاني: تطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة الدستورية التي تعاقبت على جمهورية مصر العربية منذ العهد الملكي حتى صدور دستور عام ١٩٧١ في العهد الجمهوري، وذلك على النحو التالي :

(١) د . حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، ط ١، مكتبة السنهوري، بغداد، ٢٠١٣، ص ١٩٩ - ٢٠١.

(٢) د . رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، المرجع السابق، ص ٣.

المبحث الأول

التطور الدستوري للعلاقة بين السلطتين

التشريعية والتنفيذية في العراق

إن التجربة الدستورية في العراق بدأت في العهد الملكي منذ نشأة دستور عام ١٩٢٥، وكانت النواة الأولى في تأسيس الدولة العراقية الحديثة، والتي استمرت أكثر من ثلاثة عقود ونصف العقد، أما التجربة الدستورية في العهد الجمهوري بدأت من ١٤ تموز سنة ١٩٥٨، وحكمت أربع جمهوريات خلال تلك الفترة حتى عام ٢٠٠٣، وبذلك سوف نتطرق في هذا المبحث الى تطور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في حقبتين رئيسيتين هي: فترة العهد الملكي والتي بدأت منذ نشأة دستور ١٩٢٥ (القانون الأساسي)، وهو ما سنعرضه في المطلب الأول، وفترة العهد الجمهوري والذي بدأ منذ قيام النظام الجمهوري عام ١٩٥٨م ولغاية احتلال العراق عام ٢٠٠٣ في المطلب الثاني.

المطلب الأول

العلاقة بين السلطتين

التشريعية والتنفيذية في دستور سنة ١٩٢٥م

(القانون الأساسي)

إن المطالب بإقامة الحكم الوطني في العراق التي نادى بها القوى الشعبية العراقية والتي تضمنت عقد مؤتمر عراقي لوضع القانون الأساسي العراقي، ومن أهم هذه المطالب هو انتخاب جمعية تأسيسية لسن الدستور، وأدت هذه المطالب إلى قيام الحاكم البريطاني في ١٧ من حزيران عام ١٩٢٠م بإصدار بيان يؤكد فيه أن هناك مؤتمراً وطنياً منتخباً يعقد لسن القانون الأساسي^(١).

بعد اختيار فيصل ملكاً على العراق في مؤتمر القاهرة^(٢)، الذي عقد عام ١٩٢١ برئاسة (ونستون تشرشل) وزير المستعمرات البريطاني آنذاك، وتم اختيار النظام الملكي النيابي المقيد بالدستور شكلاً لحكم العراق^(٣).

(١) د. حسين جميل، الحياة النيابية في العراق ١٩٢٥ - ١٩٤٦ (موقف جماعة الأهالي منها)، مكتبة المثنى، بغداد، ط١، ١٩٨٣، ص ١٩.

(٢) مؤتمر القاهرة: عقد لبحث موضوع تشكيل الحكومة العراقية وتنصيب حاكم على العراق، وعقد برئاسة ونستون تشرشل وزير المستعمرات البريطانية في الفترة من ١٢ - ٢٤ آذار ١٩٢١، وقد حضر المؤتمر مندوبون عن الأقطار المحكومة بالنفوذ البريطاني، وممثل العراق المندوب السامي البريطاني (السير بيرسي كوكس)، وحضر أيضاً وزير المالية العراقي (ساسون حسقل) ووزير الدفاع (جعفر العسكري). راجع/ فيليب إيرلند، العراق دراسة في تطوره السياسي، ترجمة جعفر خياط، بيروت، ١٩٤٩، ص ٢٤٢.

(٣) د. حسن لطيف الزبيدي، موسوعة الأحزاب العراقية، مؤسسة المعارف للطبوعات، بيروت، ٢٠٠٧، ص ٣٨.

وبعد قيام المجلس التأسيسي العراقي الذي افتتحه الملك فيصل في يوم ٢٧ آذار ١٩٢٤ وألقى خطاب العرش الذي تضمن توجيه أنظار المجلس نحو رعاية مصالح البلاد^(١)، ودعاه إلى سن القانون الأساسي للمملكة العراقية، وبين أهمية هذا القانون في دخول العراقي في عصبة الأمم المتحدة^(٢)، واتفق المجلس التأديبي على تسمية الدستور بـ (القانون الأساسي) باعتبار هذه التسمية أقرب للغة العربية من مصطلح الدستور، كما أنهم كانوا يقصدون به القانون الأسمى في الدولة، والذي يحتوي على الأحكام الرئيسية التي لا تتغير إلا باجتماع الأمة على تغييرها أو بالأغلبية^(٣).

احتوى (القانون الأساسي) لسنة ١٩٢٥ في المادة الثانية على شكل نظام الحكم الذي تبنى النظام الملكي الوراثي وفي نفس الوقت نيابي الشكل^(٤)، وسوف نتناول بالبحث التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال عرض وسائل كل سلطة تجاه السلطة الأخرى، في فرعين على النحو التالي:

الفرع الأول

وسائل تدخل السلطة التشريعية في نشاط السلطة التنفيذية

أنط القانون الأساسي السلطة التشريعية بمجلس الأمة الذي يتألف من مجلسين هما: مجلس النواب ومجلس الأعيان (المادة ٢٨)، ويتألف مجلس الأعيان من عدد لا يتجاوز ربع مجموع النواب، يعينهم الملك "ممن نالوا ثقة الجمهور واعتماده بأعمالهم وممن لهم ماضي مجيد في خدمات الدولة والوطن". (المادة ٣١ / ف ١). يعتبر حق الملك في تعيين أعضاء مجلس الأعيان وسيلة تضعف من تمثيل إرادة المواطنين في المجلس، حيث يفقد صفته النيابية ولا يعبر العضو فيه إلا عن إرادة السلطة المتمثلة بالملك والحكومة^(٥).

أما وسائل تدخل السلطة التشريعية في نشاط السلطة التنفيذية فهي تتجسد في دور البرلمان في الرقابة على الحكومة، وتتركز هذه الوسائل أساساً في حق أعضاء البرلمان في توجيه السؤال والاستيضاح والتحقيق البرلماني لأعضاء الحكومة، إضافة إلى دور البرلمان المالي تجاه الميزانية والمسئولية الوزارية، وسوف نتناول هذه الوسائل على النحو التالي:

- (١) د . رعد ناجي الجدة، النظام الدستوري في العراق، المكتبة القانونية، بغداد، ط٢، ٢٠٠٧، ص ٣٠٥.
- (٢) د . عبد الله إسماعيل البستاني، مذكرات أولية في القانون الدستوري، بغداد، مطبعة الرابطة، ١٩٥١، ص ٢٣٦.
- (٣) د . عبد الحسين شندل عيسى، نظام الحكم في العراق وفق دساتيره الحديثة، المكتبة القانونية، بغداد، بدون سنة نشر، ص ٣٩، وينظر بالمعنى نفسه، الدكتور مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، ط الخامسة، مطبعة السلام، بغداد، ١٩٤٧ - ١٩٤٨، ص ١٠.
- (٤) راجع نصوص القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ م.
- (٥) د . رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، المرجع السابق، ص ٦١.

أولاً- السؤال :

إن جوهر النظام البرلماني هو وجود التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من أجل تحقيق حالة التوازن بينها، والقانون الأساسي العراقي منح وسائل متعددة للبرلمان لممارسة دوره في مراقبة ومحاسبة الحكومة عن الأعمال التي تصدر منها. فقد نص القانون الأساسي في المادة (٥٤) منه على حق كل عضو من أعضاء مجلس الأمة أن يوجه إلى الوزراء أسئلة واستيضاحات .

لم يتناول تفاصيل ممارسة العضو في مجلس الأمة لحقه في توجيه السؤال، وإنما أحال تنظيم ممارسته إلى النظام الداخلي لكل من مجلس النواب ومجلس الأعيان، وتضمنت المادة (١١٥) من النظام الداخلي لمجلس النواب الفرق بين الاستيضاح والسؤال، فعرفت الاستيضاح على أنه "طلب الإيضاحات الشافية ومناقشة الحساب عن مسألة هامة تتعلق بمسؤولية الوزير أو الحكومة".

وإجراءات تقديم السؤال بينتها المادة (١٠٦) من النظام الداخلي لمجلس النواب، وبما أن السؤال البرلماني يهدف على إزالة الغموض عن موضوع أو أمر يجهله العضو، فإذا كانت إجابة الوزير عن السؤال كافية في تقدير العضو اكتفى بها، وإذا وجد أنها غير كافية يجوز له أن يعقب على إحالة الوزير، المادة (١٠٩) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

إن المجلس لا يقوم بمناقشة السؤال، وفي ذات الوقت لا يصوت على نتيجة الإجابة عن السؤال، ويستثنى من تلك القيود الأسئلة التي المقدمة عند نظر الميزانية من قبل المجلس، وكذلك عند مناقشة المنهاج الوزاري، ومناقشة خطاب العرش ، المادة (١١٤) من النظام الداخلي لمجلس النواب.

ثانياً-الاستيضاح:

يعتبر الاستيضاح (الاستجواب) من أشد الوسائل الرقابية التي يمتلكها البرلمان تجاه الحكومة، حيث إنه يحمل في طياته اتهام للوزارة أو لأحد الوزراء عن قصور أو ضعف في الأداء. وتضمن النظام الداخلي لمجلس النواب في المادة (١٠٥) منه على أن "طلب الإيضاحات الشافية ومناقشة الحساب عن مسألة هامة تتعلق بمسؤولية الوزير والحكومة"، والاستيضاح الذي يمارسه العضو يجد سنده في القانون الأساسي العراقي بموجب أحكام المادة (٥٤).

وتتضمن المادة (١١٥) إجراءات الاستيضاح ، ورسمت خارطة الإجراءات التي على النائب أن يتبعها من أجل ممارسة وسيلة الاستيضاح لبسط رقابة المجلس تجاه الوزارة أو أحد الوزراء إلا أنه في ذات الوقت على الوزير أو من ينوب عنه أن يحضر الجلسة المحددة لمناقشة الاستيضاح، وعند انتهاء المجلس من المناقشات المقدمة بصدد الاستيضاح يتجه إلى أحد الأمرين: إما الاكتفاء بالإجابات المقدمة من المسؤول المستجوب، أو طرح موضوع الثقة بالوزارة والتي يتم إجراؤها بطريقة سرية، ويحق لرئيس الوزراء أو الوزير المسؤول تأجيل الاقتراح بالتصويت مدة ثمانية أيام.

ويبدو أن الهدف المرجو من إعطاء صلاحية للحكومة في طلب تأجيل التصويت على الثقة بها هو لإعطائها الوقت الكافي لتدارك ما يمكن أن ينتج من مستجدات أثناء الاستيضاح، ولتخفيف حدة السلبات التي قد تتعرض لها عند نجاح البرلمان في الحصول على النصاب المطلوب عند التصويت على سحب الثقة من الحكومة.

ثالثاً- لجان التحقيق البرلمانية:

يعد التحقيق البرلماني من الوسائل الرقابية المتعددة الأطراف، والتي من خلالها يتحرى عن المخالفات أو التجاوزات التي ترتكبها الحكومة، ويستقي البرلمان منها المعلومات والبيانات ليكون القاعدة الرئيسية التي تدعم قراره الذي يتخذه بصدد الموضوع الذي يحقق فيه^(١).

لم يتناول القانون الأساسي العراقي موضوع تأليف اللجان البرلمانية المختصة في التحقيق في القضايا المهمة، إلا أن النظام الداخلي لمجلس النواب نص بموجب المادة (٢٣) على حق المجلس في تشكيل لجان التحقيق عند الاقتضاء في حالة وقوع حوادث سياسية هامة أو أعمال إدارية تعرض حالة البلاد الاقتصادية أو السياسية إلى الخطر أو تخل بسلامة الانتخابات أو حرية الأفراد، والزم لجنة التحقيق أن تقدم تقرير بأعمالها وبناتج تحقيقاتها على المجلس ليقرر ما يراه بهذا الشأن.

إن عدم نص القانون الأساسي العراقي على حق البرلمان في إجراء التحقيق لا يفقده حقه في ذلك، لأن التحقيق يعتبر من أعمال الرقابة البرلمانية على أجهزة السلطة التنفيذية^(٢).

رابعاً- الدور المالي لمجلس النواب:

حدد القانون الأساسي العراقي اختصاصات مجلس الأمة المالية وأهمها دوره في إقرار الميزانية والتصديق عليها بموجب أحكام المادة (٩٩)، وكذلك بينت المادة (١٠٠) ضرورة عرض وزير المالية اللوائح المتعلقة بتخصيص الأموال أو زيادتها أو تنقيصها أو إلغائها على مجلس النواب، وكذلك الميزانية العامة وقانونها، وكذلك القروض التي تعقدها الحكومة.

وتجدر الإشارة إلى المنع الذي أورده المشرع الدستوري في القانون الأساسي بموجب المادة (٤٥) على الأعضاء في تقديم مقترحات القوانين المالية، وفي ذات الوقت قيد القانون الأساسي صلاحية الحكومة في تنظيم الأمور المالية للدولة إلا بموجب قانون خاص لكل قضية^(٣).

(١) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ١١٢.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٣٤٩.

(٣) راجع نص المواد (٩٢-٩٣-٩٤-٩٥-٩٦-٩٨) من القانون الأساسي العراقي.

خامساً- المسؤولية السياسية:

تعد المسؤولية الوزارية الأثر المباشر المترتب على اتهام الحكومة بالتقصير والذي ينتج عنه سحب الثقة من الوزارة مما يتحتم عليها أن تستقيل، وجاءت المادة (٦٦) من القانون الأساسي العراقي على أن وزراء الدولة مسئولون بالتضامن أمام مجلس النواب عن الشئون التي تقوم بها الوزارات، ومسئولون بصورة منفردة عن الإجراءات المتعلقة بوزارة كل منهم وما يتبعها من الدوائر، فإذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الأعضاء الحاضرين فعليها أن تستقيل، وإذا كان القرار المذكور يمس أحد الوزراء فقط فعلى ذلك الوزير أن يستقيل، يتضح لنا من خلال نص المادة (٦٦) من القانون الأساسي أن المسؤولية السياسية للوزارة تجاه البرلمان تنقسم إلى مسؤولية فردية ومسؤولية تضامنية:

١- **المسؤولية الفردية:** كان اتجاه المشرع الدستوري صائباً عندما حصر مسؤولية الوزير كفرد في الحكومة عما يبدر منه من إساءة لاستعمال السلطة أثناء توليه منصبه يتحملها وحده باعتباره الرئيس الأعلى لوزارته، فهو الذي يتولى رسم سياستها في حدود السياسة العامة للدولة، ويعمل على تنفيذها.

٢- **المسؤولية التضامنية:** بموجب أحكام المادة (٦٦) من القانون الأساسي العراقي فإن القصور في الأداء الوزاري من قبل الوزير المختص أو رئيس الوزراء في الشأن الذي يرتبط بالسياسة العامة للدولة تترتب عليه المسؤولية التضامنية للوزارة بجميع أعضائها وفقاً للأصول البرلمانية. لذلك لا يمكن القول بأن العمل الذي صدر من الوزير وتترتب عليه مسؤوليته أمام البرلمان يسأل عنه وحده في حدود سلطته طالما أعلن رئيس الوزراء أن الوزارة متضامنة مع الوزير المختص في الأمر الذي أثار مسؤوليته أمام البرلمان، أما إذا لم يتصل تقصير الوزير في الأمر الذي نسب إليه بسياسة الحكومة العامة، أو لم يعلن رئيس الوزراء عن تعلق العمل بسياسة الوزارة العامة، فيتم طرح الثقة بالوزير منفرداً في جلسة البرلمان.

ويترك تقدير ذلك للبرلمان في ضوء الظروف التي تحيط بالقضية، وفي جميع الأحوال إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة بأكثرية الأعضاء الحاضرين فعليها أن تستقيل، ومن الجدير بالذكر أن النصاب القانوني المطلوب لسحب الثقة من الوزارة هو أغلبية الحاضرين فقط وليس الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء، إلا أنه لم يستخدم مجلس النواب هذا الحق ولم يحجب الثقة عن الوزارة طيلة العهد الملكي، وفي ذات الوقت تم حل مجلس النواب كثيراً من قبل الوزارة التي تتمتع دائماً بثقة الملك، مما ترتب على ذلك عجز مجلس النواب عن حجب الثقة عن الوزارة؛ لأن أساس تشكيلها قائم على ثقة الملك بها، مما يعكس انعدام حالة التوازن بين المؤسسة التشريعية المنتخبة من الشعب والوزارة التي هي مسئولة أمام الملك الذي يملك إقالة رئيس الوزراء، وفي ذات الوقت تعيينه.

ومع التسليم بفوائد حق الحل فلا يمكن إنكار خطره وما قد يؤدي إليه استعماله من الأضرار في الحياة السياسية العامة ، وهذا الأسلوب في ممارسة السلطة يفرض على السلطة التنفيذية أن تكون أمينة من نفسها على احترام الروح الدستورية والعمل بمقتضاها^(١)، لتجنب انحراف النظام الدستوري في ظل العهد الملكي عن قواعد وأسس النظام البرلماني التقليدي.

الفرع الثاني

وسائل تدخل السلطة التنفيذية في نشاط السلطة التشريعية

إن النظام البرلماني الذي تبناه الدستور وفق المادة الثانية منه والتي نصت على أن "العراق دولة ذات سيادة وهي مستقلة حرة ملكها لا يتجزأ ولا يتنازل عن شيء منه، وحكومته ملكية وراثية وشكلها نيابي"، قد منح للوزارة وسائل تأثير تجاه السلطة التشريعية ، حيث تستطيع بموجب النظام البرلماني القائم على التوازن أن تحكم سيطرتها على عمل البرلمان، وسوف نتناول وسائل الهيمنة التي تمارسها السلطة التنفيذية تجاه السلطة التشريعية على النحو التالي:

أولاً- دور السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان:

أخذ القانون الأساسي بنظام المجلسين في تكوين السلطة التشريعية، فقد منح القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ الحق للسلطة التنفيذية في المشاركة في تشكيل البرلمان من خلال عدة أوجه، منها ما يتعلق بحق الملك في تعيين أعضاء مجلس الأعيان وفق المادة (٣١/ أولاً) من عدد لا يتجاوز ربع مجموع أعضاء مجلس النواب.

وثنائية السلطة التشريعية التي اعتمدها القانون الأساسي ليس لها مبرر تاريخي في العراق، وهناك محاولات قد قام بها المجلس التأسيسي عند وضع القانون الأساسي لإلغاء مجلس الأعيان لكنها لم تحصد إلا الفشل، وتم إحكام سيطرة الملك على مجلس الأعيان الذي لا يصدر التشريع إلا بموافقة. ويشارك الملك في ممارسة صلاحياته الدستورية مع الوزارة وفق المادة (٢٧) من القانون الأساسي التي تنص على استعمال الملك لسلطته بإرادات ملكية تصدر بناء على اقتراح الوزير أو الوزراء المسؤولين وبموافقة رئيس الوزراء ويوقع عليه من قبلهم، وبذلك يشارك الملك مع الوزارة في تعيين أعضاء مجلس الأعيان، ويبدو أن للحكومة دوراً فاعلاً في اختيار أعضاء مجلس الأعيان ويقول في ذلك نوري السعيد رجل النظام سنة ١٩٤٤ أمام مجلس النواب أثناء حديثه "هل في الإمكان أناشدكم الله، أن يخرج أحد نائباً مهما كانت منزلته في البلاد، ومهما كانت خدماته في الدولة ما لم تأت الحكومة وترشحه"^(٢).

(١) د . السيد صبري ، مبادئ القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ٦٢١ – ٦٢٢ .

(٢) د . رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، المرجع السابق، ص ٦٨ – ٦٩ .

أما مجلس النواب فيتكون بنسبة تمثيل نائب واحد عن كل عشرين ألف نسمة من الذكور وفق المادة (٣٦) يتم انتخابهم مع وجود تمثيل للأقليات المسيحية والموسوية، ويصدر الملك أوامره بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب، ويفتتح الملك هذا المجلس ويعطله ويفضه ويحلّه وفق المادة (٢٦/ثانياً) .

ثانياً- دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية:

ساهمت السلطة التنفيذية في عملية التشريع، حيث منح القانون الأساسي وفق المادة (١٠٥) للوزراء حق اقتراح القوانين ذات الطبيعة المالية، وتم منع مجلس النواب أن يمارس هذا الحق، وهذا بخلاف الأصل المعمول به وفق التقاليد البرلمانية التي تمارسها المجالس التشريعية المنتخبة.

كذلك منح القانون الأساسي العراقي وفق المادة (١٠٢) للملك صلاحية صرف مبالغ مستعجلة لم يؤذن بصرفها في الميزانية من خلال إصدار مراسيم ملكية بموافقة مجلس الوزراء، وهذه المراسيم لها قوة القانون وفق المادة (٢٦/ثالثاً)، وبذلك يتمتع الملك بصلاحيات واسعة في رسم وتنفيذ السياسة المالية للبلاد، ويعتبر شريكاً رئيسياً مع البرلمان في ذلك، فالحكومة تملك حق تقديم مشروعات قوانين على شكل مراسيم تصدر بإرادة ملكية دون أن تتبع الإجراءات التشريعية التي نصت عليها المادة (٢٨) من القانون الأساسي.

ويمتلك الملك وفق المادة (٦٢/أولاً) حق التصديق على اللوائح القانونية بعد استكمال شروطها المنصوص عليها في القانون الأساسي، ويملك الملك صلاحية رفض التصديق على اللوائح القانونية بعد أن يتم قبولها من قبل المجلسين (مجلس النواب ومجلس الأعيان)، فيتم إعادتها في حال عدم مصادقة الملك عليها مع بيان أسباب الإعادة خلال ثلاثة شهور، إلا إذا قرر أحد المجلسين تعجيلها، فعلى الملك أن يصادق عليها أو يعدها إلى مجلس الأمة خلال خمسة عشر يوماً لإعادة النظر فيها مع بيان الأسباب الموجبة، وإذا لم تعد في المدة المعينة فتعتبر مصدقة، المادة (٦٢/ثالثاً).

ولم يتناول القانون الأساسي حالة رفض الملك التصديق على القانون وإعادته إلى مجلس الأمة النصاب المطلوب لإقرار القانون من قبل المجلسين، فهل يكفي بإقرار البرلمان لها دون إعادتها للملك أم تسقط ولا يترتب عليها أي أثر قانوني، وأن غموض القانون الأساسي مصير اللائحة المعادة من الملك قد يكون قصداً من المشرع الدستوري وليس إغفالاً لكي يمنح الملك حق التصديق وليس حق الاعتراض من أجل مساواة إرادة الملك لإرادة البرلمان في إصدار القوانين، فلا يخرج القانون في صورته النهائية إلا بعد إقراره في البرلمان وتصديقه من الملك^(١).

(١) د. رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق، المرجع السابق، ص ٥٩.

ثالثاً- دور السلطة التنفيذية في سير أعمال البرلمان:

تقوم السلطة التنفيذية في تنظيم أعمال البرلمان من خلال إعطاء الملك الحق في دعوة البرلمان للانعقاد في دورته العادية وغير العادية، وسوف نتناوله على النحو التالي:

١- دعوة البرلمان للانعقاد:

يفتتح الملك جلسات مجلس الأمة بذاته أو ينيب في ذلك رئيس الوزراء أو أحد الوزراء ليقدم مراسم الافتتاح وإلقاء خطبة العرش وفق نص المادة (٢٩) من القانون الأساسي، ويدعو الملك مجلس الأمة إلى عقد اجتماعاته، وإذا لم يدع المجلس للانعقاد فإنه ينعقد في أدواره العادية من تلقاء نفسه بقوة القانون وفق المادة (٣٩/أولاً)، كما للملك دعوة المجلس للانعقاد في غير دورته العادية للبت في أمور معينة تذكر في الدعوة ويفض هذا الاجتماع أيضاً بإرادة ملكية وفق المادة (٤٠/ثالثاً). وحصر القانون الأساسي تلك الصلاحية للملك يمارسها وحده أثناء مناقشة أو البت في قضايا مهمة تمس مصالح البلاد.

٢- فض البرلمان:

يمتلك الملك حق فض الدورة البرلمانية وفق المادة (٢٦/ثانياً)، والتي بموجبها الملك يصدر الأوامر بإجراء الانتخاب العام لمجلس النواب، وباجتماع مجلس الأمة ويفتتح هذا المجلس ويعطله ويفضه ويحل مجلس النواب، ويلاحظ أن حق الملك في فض مجلس الأمة مطلق وليست مقيد. وللملك حق تعطيل جلسات مجلس النواب ولكن هذا الحق مقيد باستيفاء المجلس لكامل دورته العادية^(١).

رابعاً- حق حل البرلمان:

يعتبر حل البرلمان من الأدوات الخطيرة التي تملكها السلطة التنفيذية تجاه البرلمان، والقانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ منح الملك سلطة الحل وفق المادة (٢٦/ثانياً)، ويعتبر حل البرلمان من الوسائل التي تلجأ إليها الحكومات عندما تعجز عن تحرير سياستها على البرلمان.

وحق حل مجلس النواب قد يكون ملكياً أو وزارياً، والتجارب في العراق تبين تطبيق هذين النوعين^(٢)، فقد تم حل المجلس النيابي اثنتي عشرة مرة من قبل الوزارات لأسباب واهية، مما يدل على ضعف الأداء البرلماني تجاه السلطة التنفيذية في فترة النظام الملكي، في الوقت الذي عجز البرلمان عن إثارة المسؤولية السياسية للوزارة رغم قيام ما يستوجب ذلك في كثير من الأحيان منذ عام ١٩٢٥ وحتى سقوط النظام الملكي سنة ١٩٥٨^(٣).

(١) د. مصطفى كامل، شرح القانون الدستوري والقانون الأساسي العراقي، المرجع السابق، ص ٦١.
(٢) انظر في حل مجلس النواب العاشر لسنة ١٩٣٢ - ١٩٤٦ ومجلس النواب الثالث لسنة ١٩٥٤، د. فائز اسعد، انحراف النظام البرلماني في العراق، الطبعة الثانية، مطبعة السندباد، بغداد، ١٩٨٤.
(٣) د. إحسان حميد المفرجي، د. كطران زغير نعمة، د. رعد ناجي الجدة، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، الطبعة الرابعة، العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠٠٧، ص ٣٣٩.

وحق الملك في الحل يشمل مجلس النواب دون مجلس الأعيان، كون الوزارة مسئولة أمام مجلس النواب الذي يشكل بالانتخاب من الشعب، بينما مجلس الأعيان معين من قبل الملك، ويؤدي ذلك إلى تحقيق التوازن بين سلطة الوزارة في حق الحل، وبين حق مجلس النواب في إثارة مسئوليتها.

الفرع الثالث

تقدير العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

في ظل القانون الأساسي العراقي لسنة ١٩٢٥م

أخذ القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ بالنظام البرلماني فنصت المادة الثانية منه على أن " العراق دولة ذات سيادة وهي مستقلة حرة ملكها لا يتجزأ ولا يتنازل عن شيء منه وحكومته وراثية وشكلها نيابي".

النظام البرلماني الذي سار عليه العهد الملكي يقوم على قواعد وأسس محددة فقهاً وقانوناً، فممارسة السلطة في ظلها تم من قبل رئيس الدولة والوزارة والبرلمان^(١)، وتم بناء التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال وسائل التأثير والتعاون بينهما، والمتبع في الأنظمة البرلمانية، فالوزارة تملك وسائل التأثير في أعمال البرلمان سواء في الانتخابات أو عقد الجلسات والتأجيل والتعطيل وأيضا حق الوزراء في الحضور في جلسات المجلس، والبرلمان يملك وسائله في مواجهة الحكومة أيضاً، وهي السؤال والاستيضاح (الاستجواب)، والتحقيق البرلماني، ومسئولية الوزارة التضامنية أمام البرلمان بالإضافة إلى المسؤولية الفردية للوزراء عن أعمال وزارتهم.

فإن هذا الإطار في التوازن لم يبين وفق الأسس التقليدية في الأنظمة البرلمانية، فقد غلبت فيه كفة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية، ومن مظاهر التغليب منح الملك موقعاً متميزاً في الدولة، فالملك يملك حق تعيين أعضاء مجلس الأعيان، بالإضافة إلى صلاحية مجلس الأعيان في الاعتراض على اللوائح القانونية المصادق عليها من قبل مجلس النواب، ومنح القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥ صلاحية للملك وحده أن يدعو مجلس الأمة لعقد جلسة استثنائية.

وبذلك يكون النظام البرلماني الذي انتهجه العهد الملكي كان أقرب للشكل منه للمضمون، فلم يفعل مجلس النواب وسائله الرقابية بموجب الدستور، فكان خاضعاً لإرادة السلطة التنفيذية، فكانت الوزارات تتشكل وتتغير وليس للبرلمان دور فيها، فالملك يحل البرلمان، ويعين في ذات الوقت أعضاء مجلس الأعيان ويشكل الوزارة ويقيها، وقد تجاوز الملك ما منحه إياه الدستور من سلطات قانونية إلى سلطات فعلية بات يمارسها ليصبح المهيم على السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(١) د. إحسان المفرجي وآخرون، النظرية العامة في القانون الدستوري والنظام الدستوري في العراق، المرجع السابق، ص ٣٣٦.

المطلب الثاني

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العهد الجمهوري (١٩٥٨ - ١٩٧٠)

بعد التغيير السياسي الذي شهدته العراق وانتهاء بالعهد الملكي في ١٤ تموز ١٩٥٨ وقيام النظام الجمهوري، حصلت تغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية، وأعلن القابضون على السلطة أن الطبقة التي كانت تحكم العراق قد انتهت وستكون الحكومة والسلطة منبثقتين من الشعب.

والتوجه نحو المسار الديمقراطي في بناء الدولة وتأسيس نظام حكم يتلاءم مع طموح وآمال الشعب بعيداً عن الأركان التي قام عليها العهد الملكي، وهي البرجوازية والإقطاعيون والاحتلال البريطاني، وسوف نتناول في هذا المطلب العلاقة بين السلطتين التريعية والتنفيذية في النظام الدستوري للعراق الجمهوري في الفترة ما بين عام (١٩٥٨ - ١٩٧٠)، وذلك في أربعة فروع على النحو التالي:

- الفرع الأول: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت.
- الفرع الثاني: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٤ نيسان ١٩٦٣.
- الفرع الثالث: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤.
- الفرع الرابع: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٦٨ - دستور ١٩٧٠.

الفرع الأول

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت

بعد سقوط النظام الملكي وإعلان قيام النظام الجمهوري الجديد عبر الإذاعة العراقية، حيث تم إلقاء البيان الأول للحركة التغييرية التي قادها الجيش ضد النظام الملكي، والتي أسماها (عبد السلام عارف) الرجل الثاني في النظام الجديد بالثورة^(١)، وأعلن في البيان الثاني الذي أصدره (عبد الكريم قاسم) القائد العام للقوات المسلحة بعد الثورة عن تشكيل مجلس للسيادة عهدت إليه صلاحيات رئاسة الدولة^(٢)، وبعد أسبوع من نجاح النظام الجديد بدأ في إجراءات وضع دستور جديد للبلاد، ليحل محل القانون الأساسي لسنة ١٩٢٥^(٣)، واستكمل إعداد الدستور، واقتبس بعض أحكامه من الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة^(٤).

(١) أوريل دان، العراق في عهد قاسم، (تاريخ سياسي ١٩٥٨ - ١٩٦٣)، ترجمة جرجيس فتح الله، دار نير للطباعة والنشر، السويد، ١٩٨٩، ص ٥١.

(٢) د. نوري عبد الحميد العاني وآخرون، تاريخ الوزارات العراقية في العهد الجمهوري، بيت الحكمة، بغداد، ط١، ج١، ٢٠٠٢، ص ١٩.

(٣) أثير إدريس عبد الزهرة، مستقبل التجربة الدستورية في العراق، الطبعة الأولى، دار ومكتبة البصائر، بيروت، ٢٠١١، ص ٤٣.

(٤) د. إحسان المغربي وآخرون، المرجع السابق، ص ٣٥١.

وتتميز دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ الذي أحتوى على ثلاثين مادة وزعت على أربعة أبواب، أنه حصر السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد مجلس الوزراء بالإضافة على حق تعيين القضاة، وفي ضوء ذلك أصبح مجلس الوزراء يمارس دورين الأول: تنفيذي والثاني: تشريعي، مما يعكس مقدار الخلل في غياب المؤسسات الدستورية التي تعبر عن إرادة الشعب في ممارسة السلطة، إن الإيجاز الذي احتوى عليه دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ أثر بشكل فاعل في تنظيم المؤسسات الدستورية، وعجز عن رسم الملامح الرئيسية في النظام الدستوري الجديد، وبينت الديباجة أن الدستور مؤقت يسري خلال فترة الانتقال إلى مرحلة الدستور الدائم، وأن اختلاف نوايا القابضين على السلطة منذ الأيام الأولى للنظام السياسي الجديد انعكس سلباً على عدم تحديد فترة المرحلة الانتقالية التي ستمر بها البلاد نحو الاستقرار السياسي والدستوري^(١)، وذلك على عكس ما تم في الإعلان الدستوري المصري لعام ١٩٥٣ الذي حدد فترة الحكم الانتقالي بثلاث سنوات .

● تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ المؤقت

إن النظام السياسي الذي جاء بعد ١٤ تموز ١٩٥٨ لم يكتسب الشرعية عن طريق الانتخابات؛ وإنما كسبها عن طريق القوة من خلال الانقلاب والتي تعرف بـ (الشرعية الثورية)، والدستور الذي أقره مجلس الوزراء لم يتضمن شكلاً من نظم الحكم المعروفة في الأنظمة الدستورية، فقد أشار دستور ١٩٥٨ إلى مبدأ الشعب مصدر السلطات إلا أنه لم يبين المؤسسات الدستورية التي تعبر عن إرادة الشعب بأسلوب ديمقراطي، فقد منح الدستور السلطتين التشريعية والتنفيذية لمجلس الوزراء وأصبح المهيمن على السلطة في البلاد، ويمارس في ذات الوقت التشريع سواء في مرحلة الاقتراع أو التصويت، ودور مجلس السيادة الذي يتألف من رئيس وعضوين هو المصادقة على الأعمال التشريعية التي تصدر عن مجلس الوزراء.

ولما تقدم فإن مجلس الوزراء في ظل دستور ١٩٥٨ هو الحاكم الفعلي للبلاد ولا توجد أي قيود تحد من سلطته عند إساءة استعمالها، مما جعل التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية غائباً تماماً، فلم يرسم الدستور العلاقة بين السلطات وكيفية ممارستها حتى تتقيد كل سلطة بما رسمه لها الدستور من اختصاصات، مما أدى إلى بروز حكم الفرد من قبل (عبد الكريم قاسم) وتعثر بناء المؤسسات الدستورية في ظل غياب مشاركة الشعب في ممارسة السلطة.

(١) د . رعد الجدة، التطورات الدستورية في العراق، المرجع السابق، ص ٨٢.

الفرع الثاني

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٤ نيسان ١٩٦٣

تم إسقاط النظام السياسي في الثامن من شباط عام ١٩٦٣ بالقوة المسلحة، وألغيت مؤسساته استناداً إلى البيان رقم (١٥) الذي تولى بموجبه المجلس الوطني لقيادة الثورة جميع الاختصاصات بما فيها صلاحيات القائد العام للقوات المسلحة، ومباشرة السلطة التشريعية بدلاً من مجلس الوزراء، ثم صدر دستور عن المجلس الوطني لقيادة الثورة وأطلق عليه (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣)، تضمن مباشرة السلطة من قبل الحكام الجدد، وأن دستور عام ١٩٥٨ ظل قائماً، وتم إجراء تعديل فعلي في مؤسساته، أهمها مباشرة المجلس الوطني لقيادة الثورة للسلطة التشريعية بدلاً من مجلس السيادة ومجلس الوزراء، وتم إعلان ذلك صراحة من قبل القابضين على السلطة في البيان رقم (١٥) ومن ثم القانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٣^(١).

استمر العمل بدستور ٢٧ تموز ١٩٥٨ وأحكامه لا تتعارض مع النظام الجديد الذي رسم إطاره دستور ٤ نيسان ١٩٦٣، وتم إقراره من قبل المجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يعتبر أعلى سلطة تشريعية في البلاد بموجب البيان رقم ١٥ الصادر في اليوم الأول للثورة في ٨ شباط ١٩٦٣^(٢). وسوف نتناول في هذا الفرع السلطات في دستور ٤ نيسان ١٩٦٣، ثم تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فيه.

أولاً- السلطات في دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ :

١- المجلس الوطني لقيادة الثورة:

لقد منح الدستور سلطات واسعة للقابضين على السلطة والمتمثل بالمجلس الوطني لقيادة الثورة ويمارسون أعضاؤه السلطة التشريعية والسلطة العليا بأسلوب القيادة الجماعية.

بين الدستور بموجب المادة (١/أولاً) أن المجلس الوطني لقيادة الثورة هو "الجهاز التنفيذي الذي قاد جماهير الشعب والقوات المسلحة الوطنية في الرابع عشر من رمضان ١٣٨٢ - ٨ شباط - ١٩٦٣ وأسقط نظام حكم عبد الكريم قاسم، وأقام باسم الشعب ولمصلحته السلطة الثورة القائمة في العراق..."

والسلطات التي منحت للمجلس الوطني لقيادة الثورة قد تجاوزت ممارسة السلطة التشريعية الممنوحة له بموجب الفقرة الأولى من المادة الثانية، فهو يمارس السلطات الآتية والممنوحة له بموجب المادة الثانية:

(١) د. حميد حنون خالد، مبادئ القانون الدستوري وتطور النظام السياسي في العراق، المرجع السابق، ص ٢٣٨.

(٢) د. رعد ناجي الجدة، التطورات الدستورية في العراق، المرجع السابق، ص ٩١.

- ١- إقرار المعاهدات والاتفاقيات والمصادقة عليها.
 - ٢- إعلان الحرب وقبول الصلح.
 - ٣- يمارس دور القائد العام للقوات المسلحة والشرطة والحرس القومي والإشراف على رئاسة أركان الجيش وشئون الدفاع والأمن العام والأجهزة العسكرية.
 - ٤- تأليف الوزارة وقبول استقالتها وإقالتها، والمصادقة على قرارات مجلس الوزراء، وتعيين الموظفين المدنيين والعسكريين من ذوي الدرجات المعينة العليا.
 - ٥- المصادقة على حكم الإعدام وتبديله.
- ويقول الأستاذ منذر الشاوي بشأن الصلاحيات الواسعة التي يمتلكها المجلس الوطني لقيادة الثورة بموجب دستور ٤ نيسان ١٩٦٣، سببها الظروف التي كان يمر بها العراق خلال فترة المرحلة الانتقالية والتي جعلت من المجلس الوطني المشرف التنفيذي على شئون الجمهورية بما يحقق الحماية للثورة والوصول إلى أهدافها^(١).
- ٢- رئيس الجمهورية:
- إن قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة (دستور ٤ نيسان ١٩٦٣) لم يقتصر على بيان صلاحيات وتكوين المجلس الوطني، وإنما تناول سلطات رئيس الجمهورية، وهذه السلطات لم يتشارك فيها الحكم مع المجلس الوطني بصورة فعلية فكانت ذات طابع شكلي، حيث تناولت المادة (١٥) من الدستور أن رئيس الجمهورية هو الرئيس الأعلى للدولة والقائد الأعلى للقوات المسلحة الوطنية، ويمارس سلطاته التي تقررها القوانين النافذة ويقوم بوجه خاص بالأعمال التالية:
- ١- إبرام المعاهدات والاتفاقيات التي يصادق عليها المجلس الوطني لقيادة الثورة.
 - ٢- يعتمد رؤساء البعثات السياسية لدى الدول الأجنبية وهيئة الأمم المتحدة، ويقبل اعتماد رؤساء البعثات السياسية الأجنبية لدى الجمهورية العراقية.
 - ٣- التوقيع على القوانين التي يصادق عليها المجلس الوطني لقيادة الثورة.
 - ٤- إصدار مرسوم تأليف الوزارة وقبول استقالتها وإقالتها، وتعيين وزير أو أكثر وقبول استقالته أو إقالته حسب قرار المجلس.
 - ٥- وباسم رئيس الجمهورية تصدر المراسيم الجمهورية.

(١) د. إحسان المغرجي وآخرون، المرجع السابق، ص ٣٦٥.

ثانياً- تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ :

إن النظام الدستوري الذي جاء عقب ١٤ من تموز عام ١٩٥٨ لم يتبن النظام البرلماني الذي له خصائصه، وحيث لم يكن المجلس الوطني لقيادة الثورة منتخباً من الشعب بل جاء للحكم عن طريق الانقلاب ولم يكن نظاماً رئاسياً فلم يتمتع رئيس الجمهورية بصلاحيات مهمة فكان يمارس دوراً شكلياً يتمثل في المصادقة على القوانين أو القرارات أو الأنظمة أو المراسيم التي تصدر من المجلس الوطني لقيادة الثورة صاحب السلطة الحقيقية في الدولة.

كما أن نص الفقرة (٤) من المادة (١٥) التي منحت رئيس الجمهورية حق إصدار مرسوم يتضمن تأليف الوزارة وقبول استقالتها وإقالتها وتعيين وزير أو أكثر وإقالته يكون حسب قرار المجلس الوطني لقيادة الثورة.

مما يتضح أن دستور ٤ نيسان ١٩٦٣ أصبح بموجبه المجلس الوطني لقيادة الثورة المسيطر على السلطة السياسية في البلاد، وأن رئيس الجمهورية عضو منتخب من بين أعضاء المجلس، وهذا النمط في ممارسة السلطة يعتبر الأول من نوعه في تاريخ العراق السياسي والدستوري، إذ تمارس السلطة من قبل قيادة جماعية تتمثل في المجلس الوطني لقيادة الثورة، أما رئيس الجمهورية فاقتصاصاته محدودة ومكملة لصلاحيات المجلس أو مستندة إليها^(١).

ووفقاً لما تقدم نجد أن المجلس الوطني لقيادة الثورة قد جمع السلطتين في يده، فهو يشرع القوانين، وهو أعلى جهة تنفيذية تمارس رسم السياسة العامة في العراق استناداً إلى ما يملكه من صلاحيات بموجب المادة الثانية من دستور ٤ نيسان ١٩٦٣، مما يبدو أن التوازن غير متوفر بين السلطات الحاكمة، فالقابض الحقيقي على السلطة استند إلى الشرعية الثورية التي نتج عنها دستور ٤ نيسان ١٩٦٣.

الفرع الثالث

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤

قبل الحديث عن دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤، لا بد من الإشارة إلى الانقلاب الذي قاده رئيس الجمهورية عبد السلام عارف الذي أطاح بالمجلس الوطني لقيادة الثورة الذي يعتبر القابض على السلطة في دستور ٤ نيسان ١٩٦٣، فصدر البيان الأول في ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ الذي وضع فيه أن الذي يحكم العراق هو المجلس الوطني لقيادة الثورة الجديد الذي يختلف عن المجلس السابق، والذي أصبح فيه رئيس الجمهورية رئيساً للمجلس الوطني لقيادة الثورة وفي ذات الوقت قائداً عاماً للقوات المسلحة.

(١) د. إحسان المغرجي وآخرون، المرجع السابق، ص ٣٦٣ - ٣٦٤. د. رعد الجدة، التطورات الدستورية في العراق، المرجع السابق، ص ٩١.

صدر القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٦٤ مستنداً إلى البيان الأول للإنقلاب العسكري في ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة) الذي يعتبر بمثابة وثيقة دستورية انتقالية تقابل الإعلان الدستوري في مصر، وصدر في ٢٢ نيسان ١٩٦٤ واحتوى على (١٧) مادة، تناولت المادة (١) تأليف المجلس الوطني لقيادة الثورة، وشروط العضوية فيه، والمادة (٣) تضمنت صلاحيات المجلس الوطني، فقد منح صلاحية تشريعية والإشراف العام على شئون الجمهورية بما يكفل حماية الثورة وتحقيق أهدافها خلاف الفترة الانتقالية.

تضمن دستور ٢٢ نيسان لسنة ١٩٦٤ (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة) مواد تتعلق بممارسة السلطة كما جاء بالمواد (٨، ١٢) وتضمنت المادة (١٤) إلغاء قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم (٢٥) لسنة ١٩٦٣، وتضمنت المادة (١٣) منح رئيس الجمهورية ممارسة صلاحيات المجلس الوطني لمدة عام، مما يعكس هيمنة رئيس الجمهورية على السلطتين التشريعية والتنفيذية، وإزاء تعديل دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ فإنه لم يتناول مواد تنظم إجراء هذا التعديل، وبالنظر للظروف السياسية التي صاحبت وضعه، والمحاولة لإقامة الأساس القانوني لتثبيت النظام السياسي الجديد برئاسة عبد السلام عارف، نجد أن رئيس الجمهورية يملك سلطة تعديل الدستور كلها، وتجسدت حالة عدم التوازن بين سلطات الدولة من خلال ما حدث من إلغاء للمادة (١٣) في دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ والتي جرت في ١١/١١/١٩٦٤، وصدر هذا التعديل موقع من رئيس الجمهورية^(١).

جسدت المادة (١٣) في دستور ٢٢ نيسان ١٩٦٤ هيمنة رئيس الجمهورية على سلطات المجلس الوطني لقيادة الثورة يمارسها لمدة عام، وتتجدد تلقائياً بتقدير رئيس الجمهورية كلما تطلب الأمر وفق الظروف السياسية السائدة في تلك المرحلة، ويعتبر هذا الدستور قد منح لرئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية ليكرس انتصاره على المجلس الوطني لقيادة الثورة، وخلق نظام تركّز فيه السلطات بيد رئيس الجمهورية بعيداً عن أسلوب القيادة الجماعية في دستور ٤ نيسان ١٩٦٣، وذلك ليس من سمات الدساتير التي توضع لتستمر طويلاً و نابعة من الإرادة الشعبية، وتم إلغاء (قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة) المعروف بدستور ٢٢ نيسان على أثر نفاذ دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤. وتجدر الإشارة إلى الحقبة الزمنية الممتدة بين ٨ تشرين الثاني عام ١٩٦٣ إلى ٢٢ نيسان ١٩٦٤ كانت حقبة حكم فردي مطلق، فلم يكن هناك قانون يرجع إليه في إدارة شئون البلاد سوى ما يصدر عن قادة الانقلاب بزعامة (عبد السلام عارف)^(٢).

(١) د. منذر الشاوي، القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية العراقية، الطبعة الثانية، مطبعة شفيق، بغداد، ١٩٦٦، ص ١٨٣.

(٢) أنير إدريس عبد الزهرة، المصدر السابق، ص ٥٢.

صدر دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ الذي يعتبر الوثيقة الدستورية الثالثة التي عرفها النظام الدستوري في الجمهورية الثالثة^(١)، واعتبر هذا الدستور البنية الأساسية لعمل المؤسسات الدستورية بعد أن قصر دستور ٢٢ نيسان على رسم خارطة عمل السلطات العامة، وتنظيم علاقتها مع بعضها، وتضمن فقط تكوين المجلس الوطني لقيادة الثورة ومهام رئيس الجمهورية^(٢).

احتوى دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ المؤقت مائة وست مواد، وسوف نتناول السلطات في دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على النحو التالي:

أولاً- السلطات في دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤:

١- رئيس الدولة:

تضمنت المادة (٤٠) في دستور ٢٩ نيسان على أن "رئيس الدولة هو رئيس الجمهورية ويباشر اختصاصاته على الوجه المبين في هذا الدستور"، وصلاحيات رئيس الجمهورية كانت أكثر تفصيلاً عما احتوت عليه الدساتير السابقة، حيث يتولى رئيس الجمهورية صلاحية تعيين رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء والوزراء ويقبل استقالتهم ويعفيهم من مناصبهم بموجب المادة (٤٣)، ويصادق رئيس الجمهورية على القوانين والأنظمة، بالإضافة إلى قرارات مجلس الوزراء بموجب المادة (٤٤).

رئيس الجمهورية هو الذي يقر المعاهدات والاتفاقيات الدولية ويصادق عليها وفقاً للمادة (٤٥) وتناولت المادة (٤٦) بفقراتها (أ، ب، ج) صلاحية رئيس الجمهورية تعيين الضباط وإحالتهم إلى التقاعد وتعيين الموظفين المدنيين والقضاة والحكام والممثلين السياسيين، بالإضافة إلى اعتماد ممثلي الدول الأجنبية والهيئات الدولية لدى الجمهورية العراقية، وبموجب المادة (٤٧) يتولى رئيس الجمهورية القيادة العامة للقوات المسلحة، ورئيس الجمهورية هو الذي يعلن حالة الطوارئ بعد موافقة مجلس الوزراء ويعلن الحرب ويقبل الهدنة والصلح بعد موافقة مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني بموجب المادة (٤٨، ٤٩) من الدستور.

منح الدستور لرئيس الجمهورية سلطة تشكيل مجلس دفاع وطني يتولى رئاسته وفق المادة (٥٠)، والصلاحيات الاستثنائية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية هي إصدار قرارات لها قوة القانون

(١) د. رعد الجدة، المصدر السابق، ص ١٠٤.

(٢) كلف عبد السلام عارف بعد ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ وزير العدل كامل الخطيب بوضع مشروع دستور مؤقت، وبدوره قام وزير العدل بتأليف لجنة من كبار القضاة ومن أعضاء مجلس شورى الدولة لإنجاز المهمة، وتوصلت اللجنة المعنية إلى وضع مشروع دستور مؤقت اعتمدت في وصفه على دساتير الدول العربية وبعض الدساتير الأجنبية وتضمن هذا المشروع ديباجة وستين مادة موزعة على خمسة أبواب، إلا أن هذا المشروع رفض من قبل رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، وتم تشكيل لجنة جديدة ترأسها رئيس الجمهورية وبعض الوزراء وموظفي رئاسة مجلس الوزراء، راجع الدكتور عبد الحسين شندل عيسى، نظام الحكم في العراق وفق دساتيره الحديثة، المرجع السابق، ص ١٩٤.

وفق المادة (٥١) ، وبذلك أصبح رئيس الجمهورية يشارك السلطة التشريعية في إصدار القرارات التي لها قوة القانون، إلا أن المادة (٥١) مقيدة بحدوث خطر أو تهديد لسلامة البلاد، بالإضافة إلى موافقة مجلس الوزراء، وليس من الصعوبة استخدام تلك الصلاحية من قبل رئيس الجمهورية فهو من يمتلك تقدير الظروف التي تمر بها البلاد، وتحديد ما يهدد سلامة البلاد، وهو شرط شكلي كون رئيس الوزراء ونوابه والوزراء يعينهم رئيس الجمهورية فلا يتصور أن يحصل تعارض بين ما يقرره رئيس الجمهورية وما يراه مجلس الوزراء، ويشارك رئيس الجمهورية الحكومة في رسم السياسة العامة للدولة في جميع نواحيها العسكرية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية بموجب المادة (٥٩) من الدستور.

٢- الحكومة:

تتكون السلطة التنفيذية في دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ من رئيس الجمهورية والحكومة، وبينت المادة (٦٦) من الدستور أن الحكومة تتكون من رئيس الوزراء ونواب رئيس الوزراء ويدر رئيس الوزراء أعمال الحكومة ويرأس مجلس الوزراء، وعرفت المادة (٦٥) الحكومة بأنها الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، ويتولى مجلس الوزراء تنفيذ السياسة العامة للدولة وفقاً للقوانين والأنظمة والمراسيم الجمهورية بموجب المادة (٦٧)، وتناولت المادة (٦٨) دور الحكومة في تنفيذ وتنظيم المهام الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية التي تؤدي إلى رفع مستوى المعيشة ورفاهية الشعب، وحددت سلطات الحكومة بموجب المادة (٦٩) وهي:

- أ- توجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الوزراء والمصالح والهيئات العامة.
- ب- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة ومراقبة تنفيذها.
- ج- إعداد مشروعات القوانين والأنظمة.
- د- تعيين الموظفين وعزلهم وفصلهم وإحالتهم على التقاعد.
- هـ- إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها.
- و- إعداد الخطة العامة للدولة.
- ز- الإشراف على تنظيم وإدارة نظم النقد والائتمان وأعمال التأمينات للدولة.
- ح- عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة.
- ط- الإشراف على جميع المصالح شبه الرسمية والشركات الحكومية والمؤسسات ذات النفع العام.
- ي- ملاحظة ومتابعة تنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات والمراسيم الجمهورية والمحافظة على أمن الدولة.
- ك- مراقبة أعمال الوزارات والمصالح والهيئات العامة والمحلية ولها أن تلغي أو تعدل قراراتها غير الملائمة على الوجه المبين في القانون.

٣- السلطة التشريعية:

نظم الفصل الثاني من الباب الرابع السلطة التشريعية بموجب المواد (٦١، ٦٢، ٦٣) من دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤، وتمارس السلطة التشريعية بموجب المادة (٦١) من خلال مجلس الأمة، ومنحت المادة (٦٢/ب) لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين أعضاء من مجلس الأمة وإحالة الفقرة عددهم إلى قانون يصدر بناءً على المادة (٦٢/أ)، ويبدو أن رئيس الجمهورية يملك دوراً مهماً في تكوين السلطة التشريعية من خلال ما يملكه من صلاحية تعيين أعضاء فيه، وصدر القانون رقم (٧) لسنة ١٩٦٧ المتضمن انتخاب أعضاء مجلس الأمة^(١)، وبينت المادة (٦٣/ج) استمرار مجلس الوزراء في ممارسة السلطة التشريعية إلى حين انعقاد المجلس التشريعي.

ثانياً- تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤:

ذكرنا سابقاً أن دستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤ وضعه لجنة حكومية برئاسة رئيس الجمهورية، ووضع نظام الحكم بما يدعم سلطات رئيس الجمهورية ويفرض سيطرته في أتون صراع على السلطة انتهى بانتصار إرادة القابضين على السلطة.

ومن استقراء نصوص الدستور نجد أن سلطات رئيس الجمهورية واسعة مما يخل ميزان القوة مع بقية السلطات العامة، فهو يتولى السلطة التشريعية بأسلوبين، الأول من خلال مجلس الوزراء الذي يملك صلاحية تعيينه وإعفاءه، والثاني وفق نص المادة (٥١) التي منحت رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة تعرض البلاد إلى خطر يهدد سلامة البلاد، ورئيس الجمهورية هو القائد العام للقوات المسلحة، ويرسم رئيس الجمهورية السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء الذي يعينه وفق المادة (٥٩)، فكانت تلك الفترة بين ١٨ تشرين الثاني ١٩٦٣ ولغاية ١٦ تموز ١٩٨٦ شهدت حالة عدم استقرار نتيجة الصراع الدائر بين رئيس الجمهورية ومراكز القوى العشائرية والسياسية في داخل النظام، حيث لم تستطع ٨ وزارات تألفت من تنفيذ برامجها في المجالات المختلفة^(٢)، كان المأمول أن يتم التحرك الفعلي نحو التغيير الدستوري بدستور ٢٩ نيسان ١٩٦٤؛ ليترجم ميلاد مرحلة جديد بشكل طبيعي إلى الأفضل، إلا أن النظام السياسي عجز عن إجراء تحول ديمقراطي في البلاد، وإقامة نظام يعبر فيه الشعب عن إرادته في اختيار مؤسساته الدستورية إلى أن سقط النظام في ١٧ تموز ١٩٦٨.

(١) منشور في الوقائع العراقية رقم ٣٧٠ في ١٩٦٧/٢/٩.

(٢) د. إحسان المغر جي وآخرون، المرجع السابق، ص ٣٨٤.

الفرع الرابع

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

في دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ ودستور ١٦ تموز ١٩٧٠

في السابع عشر من تموز عام ١٩٦٨ وصل حزب البعث العربي الاشتراكي إلى السلطة بعد أن أسقط النظام السياسي للجمهورية وأبعد الرئيس (عبد الرحمن محمد عارف) إلى خارج العراق من قبل القابضين على السلطة، وقام نظام الجمهورية الرابعة والذي استمر في السلطة لغاية عام ٢٠٠٣، وخلال هذه الفترة الطويلة التي بقيت فيه الجمهورية الرابعة صدرت وثيقتان دستوريتان من أجل تحقيق أهداف الثورة وهيئتها، فصدر دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ ثم أعقبه إصدار دستور ١٦ تموز ١٩٧٠.

وسوف نتناول في هذا الفرع التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨، ودستور ١٦ تموز ١٩٧٠ في قسمين:

أولاً- التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨:

احتوى دستور ٢١ أيلول (١٩٦٨) على (٩٥) مادة توزعت على خمسة أبواب، وإشارات الديباجة أن هذا الدستور المؤقت يعمل به حتى نفاذ الدستور الدائم الذي يصدره المجلس الوطني بموجب نص المادة (٩٢) من الدستور. وألغى دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ الذي أصدره المجلس الوطني لقيادة الثورة الدستور السابق ٢٩ نيسان ١٩٦٤.

وسوف نتناول السلطات في دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على النحو التالي:

١- مجلس قيادة الثورة :

بين دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ في المادة (٤٢) تعريف لمجلس قيادة الثورة والتي نصت على "مجلس قيادة الثورة هو الجهاز الثوري الذي قاد جماهير الشعب والقوات المسلحة صبيحة اليوم السابع عشر من تموز سنة ١٩٦٨ وتتم تسمية أعضائه بقانون".

جسد مجلس قيادة الثورة مبدأ القيادة الجماعية للسلطة، والتي بدأت منذ عهد الجمهورية الثانية، ويعتبر بموجب المادة (٤٣) الهيئة العليا للسلطة في العراق، وتسمية أعضاء مجلس قيادة الثورة أحالتها المادة (٤١) إلى قانون يصدر بذلك، والبيان رقم (٢٣) الصادر عن مجلس قيادة الثورة أعلن فيه أن مجلس قيادة الثورة هو من خطط لثورة ١٧ تموز وفجرها وذكر البيان أسماء أعضاء المجلس، وعددهم سبعة أشخاص^(١).

(١) راجع البيان المنشور في الوقائع العراقية العدد ١٦٠٢ في ١٧/آب/١٩٦٨.

الاختصاصات التي يمارسها مجلس قيادة الثورة بموجب المادة (٤٤) يمكن تقسيمها إلى اختصاصات تشريعية وأخرى تنفيذية:

أ- **الاختصاص التشريعي:** وفق المادة (٥٨) من دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ يمارس مجلس قيادة الثورة السلطة التشريعية إلى حين انعقاد الجلسة الأولى للمجلس الوطني، بالإضافة إلى صلاحية المجلس بإصدار قرارات لها قوة القانون بموجب المادة (٤٤/ثامناً)، ويمارس مجلس قيادة الثورة مهمة إقرار القوانين والأنظمة والمعاهدات والاتفاقيات الدولية وفق المادة (٤٤/خامساً) أيضاً، وبذلك أصبح مجلس قيادة الثورة يمثل السلطة التشريعية استناداً إلى المادة (٥٨) والمادة (٤٤/خامساً، ثامناً)، وسلطته مطلقة في التشريع غير مقيدة بمجالات معينة.

ب- **الاختصاص التنفيذي:** يملك مجلس قيادة الثورة صلاحيات تنفيذية واسعة بموجب دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨، وتناولت المادة (٤٤) السلطات التي يمارسها المجلس باعتباره أعلى سلطة في الدولة وهي:

- انتخاب رئيس الجمهورية ونوابه.
 - الإشراف على القوات المسلحة وقوى الأمن الداخلي.
 - إعلان التعبئة وإعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح.
 - الإشراف على شئون الجمهورية بما يحقق حماية الثورة والوصول إلى أهدافها.
- وبينت المادة (٤٣/د) أن مجلس قيادة الثورة ينتخب من بين أعضائه نائباً للرئيس، ليتولى صلاحيات رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية في حالة غيابه، وأشارت المادة (٥٠) من الدستور أن رئيس مجلس قيادة الثورة هو في ذات الوقت رئيس الجمهورية، ورئيس الدولة الدولة والقائد العام للقوات المسلحة، ورئيس السلطة التنفيذية، مما يعني أن مجلس قيادة الثورة ينتخب من قبل المجلس ويتولى في ذات الوقت رئاسة الجمهورية.

٢- رئيس الجمهورية:

يعتبر الوضع الخاص لرئيس الجمهورية من أبرز ملامح دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ وذلك لهيئته الكاملة على سلطات ومؤسسات الدولة، فقد نصت المادة (٥٠) على أن "رئيس مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية هو رئيس الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ورئيس السلطة التنفيذية ويمارس السلطات التالية..."

وجعل الدستور صلاحية انتخاب رئيس الجمهورية من اختصاص مجلس قيادة الثورة بموجب المادة (١/٤٤)، وذلك يمثل ضمان ولاء المرشح وحسن نواياه تجاه النظام السياسي الذي رسمه مجلس قيادة الثورة، واختصاصات رئيس الجمهورية حددت بموجب التعديل الأخير للمادة (٥٠) هي:

- تعيين الوزراء وقبول استقالاتهم وإعفائهم من مناصبهم ويكونون مسؤولين أمامه في أداء وظائفهم وتصرفاتهم.
- المصادقة على المعاهدات والاتفاقيات الدولية.
- إصدار القوانين والأنظمة والقرارات اللازمة لتنفيذها.
- تعيين الموظفين وعزلهم وفصلهم وإحالتهم إلى التقاعد وفق القانون.
- تعيين الضباط وإحالتهم إلى التقاعد وفق القانون.
- تعيين الممثلين السياسيين وإحالتهم إلى التقاعد.
- اعتماد ممثلي الدول الأجنبية والهيئات الدولية والدبلوماسية لدى الجمهورية العراقية.
- إعلان حالة الطوارئ وإنهاءها في الأحوال المبينة في القانون.

٣- الحكومة:

عرف دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ الحكومة بموجب المادة (٦٢) بأنها "الهيئة التنفيذية والإدارية العليا وتتكون من رئيس الجمهورية والوزراء".

وتعين الحكومة من قبل رئيس الجمهورية المادة (٥٠)، وتتولى الحكومة تنظيم وتنفيذ المهام الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والصحية التي تؤدي إلى رفع مستوى المعيشة ورفاهية الشعب لبناء مجتمع أفضل وتنتهج سياسة خارجية سليمة، المادة (٦٣). وحددت اختصاصات الحكومة في المادة (٦٤/أ) وتشمل:

- أ- المحافظة على أمن الدولة وحماية حقوق المواطنين.
- ب- توجيه وتنسيق ومراجعة أعمال الوزراء والمصالح والهيئات العامة.
- ج- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والأنظمة.
- د- إعداد لوائح القوانين والأنظمة.
- هـ- تعيين الموظفين وعزلهم وفصلهم وإحالتهم على التقاعد وفقاً للقانون.
- و- إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها.
- ز- إعداد الخطة العامة للدولة لتطوير الاقتصاد القومي واتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذها وفقاً للقانون.
- ح- الإشراف على تنظيم وإدارة نظم النقد والائتمان.
- ط- عقد القروض ومنحها في حدود السياسة العامة للدولة.
- ي- الإشراف على جميع الدوائر والمصالح الرسمية وشبه الرسمية والشركات والمؤسسات ذات النفع العام.
- ك- ملاحظة ومتابعة تنفيذ القوانين والأنظمة والقرارات والمراسيم الجمهورية.

٤- تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨.

يشارك رئيس الجمهورية مع الحكومة (مجلس الوزراء) في ممارسة بعض الاختصاصات في دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨، ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات الأخرى التي قررها الدستور منفرداً، والتعديلات التي حصلت للدستور اتجهت نحو تعزيز سلطات رئيس الجمهورية الذي أصبح رئيس الجمهورية رئيساً للسلطة التنفيذية وفق المادة (٦١)، وبينت المادة (٦٢) أن الحكومة تتكون من رئيس الجمهورية والوزراء، مما جعلت الدستور يتبنى النظام الرئاسي^(١)، ورئيس الجمهورية هو في ذات الوقت رئيس مجلس قيادة الثورة الذي أسندت إليه السلطة التشريعية بموجب المادة (٥٨). والاختصاصات التي منحها الدستور لمجلس قيادة الثورة بموجب المادة (٤٤) كانت تعبر عن الطابع الجماعي للقيادة كأسلوب لممارسة السلطة^(٢)، مما يتحقق بذلك الانسجام بين الواقع الدستوري والحالة السياسية التي سادت ظروف الثورة عند قيامها.

ولما تقدم يمكن القول إن نظام الحكم في دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ لم يتبن مبدأ الفصل بين السلطات وفق مفهومه التقليدي مع أخذه بثنائية الجهاز التنفيذي الذي يعتمد إدماج اختصاص رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء، فقد تركزت السلطان التنفيذية والتشريعية بيد مجلس قيادة الثورة والذي يرأسه رئيس الجمهورية، وفي ذات الوقت هو رئيس الحكومة، فيكون النظام الدستوري أشبه بنظام حكومة الجمعية من أي نظام آخر.

ثانياً- التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠:

جاء دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ كمرحلة ثانية من مراحل التطور الدستوري في عهد الجمهورية الرابعة، فبعد اتساع الفجوة بين دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ وبين الواقع السياسي الذي بدأ يتغير منذ قيام الثورة في ١٧ تموز ١٩٦٨ بدليل التعديلات العديدة التي طرأت على الدستور خلال فترة قصيرة يؤكد عدم استجابة الدستور للمتغيرات في مختلف المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية^(٣). في ضوء ذلك بادرت القيادة السياسية والتي يعبر عن إرادتها مجلس قيادة الثورة بتأليف لجنة لوضع مسودة الدستور ورفعت المسودة إلى مجلس قيادة الثورة الذي أقرها بعد إدخال بعض التعديلات البسيطة عليها^(٤).

(١) د. محمد شريف بسيوني، الدساتير العراقية (دراسة مقارنة بمعايير الحقوق الدستورية الدولية)، المعهد الدولي

لحقوق الإنسان، كلية الحقوق، جامعة دي بول، شيكاغو، ط١، ٢٠٠٥، ص ٨١.

(٢) د. نوري لطيف، القانون الدستوري المبادئ والنظريات العامة، ط١، دار الحرية للطباعة، بغداد، ١٩٧٦، ص ٢٧٠.

(٣) د. رعد الجدة، المرجع السابق، ص ١٢٨.

(٤) د. حميد حنون خالد، المرجع السابق، ص ٢٦٢.

احتوى دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ على (٧٠) مادة توزعت على خمسة أبواب، وسوف نتناول السلطات في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠، ثم تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على النحو التالي:

١- السلطات في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠:

أ- مجلس قيادة الثورة:

يتألف مجلس قيادة الثورة من رئيس ونائب للرئيس وستة أعضاء تم تسميتهم في الدستور بموجب المادة (٣٧/ب) ، وعرف الدستور مجلس قيادة الثورة في المادة (٣٧/أ)، وبين أنه يمثل الهيئة العليا في الدولة الذي أخذ على عاتقه في السابع عشر من شهر تموز ١٩٦٨ مسؤولية تحقيق الإرادة الشعبية العامة ، وتولى الرئيس الراحل أحمد حسن البكر رئاسة المجلس للفترة من ١٩٦٨ - ١٩٧٩ ، وتولى الرئيس الراحل صدام حسين رئاسة المجلس للفترة من ١٩٧٩ - ٢٠٠٣^(١).

وصلاحيات مجلس قيادة الثورة قسمت في الدستور إلى نوعين من حيث النصاب المطلوب عند ممارستها على النحو التالي:

الصلاحيات التي يمارسها بأغلبية ثلثي أعضائه وفق المادة (٣٨) وهي:

- ١- انتخاب رئيس له من بين أعضائه يسمى رئيس مجلس قيادة الثورة.
- ٢- انتخاب نائب للرئيس من بين أعضائه يسمى نائب رئيس مجلس قيادة الثورة.
- ٣- البت في استقالة نائب الرئيس أو أحد أعضاء المجلس.
- ٤- إعفاء أي من أعضائه من عضوية المجلس.
- ٥- اتهام ومحاكمة أعضاء مجلس قيادة الثورة ونواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونواب الوزراء.

الصلاحيات التي يمارسها المجلس بأغلبية عدد أعضائه وفق المادة (٤٣) وهي:

- ١- إقرار شئون وزارة الدفاع والأمن العام ووضع القوانين واتخاذ القرارات في كل ما يتعلق بهما من ناحية التنظيم والاختصاصات.
- ٢- إعلان التعبئة العامة جزئياً أو كلياً وإعلان الحرب وقبول الهدنة وعقد الصلح.
- ٣- المصادقة على مشروع الميزانية العامة للدولة والميزانيات المستقلة والاستثمارية الملحقة بها، واعتماد الحسابات الختامية.
- ٤- المصادقة على المعاهدات والاتفاقات الدولية.

(١) د. إحسان المغرزي وآخرون، المرجع السابق، ص ٤١٩.

- ٥- وضع نظامه الداخلي وتحديد ملاكاته وتقرير موازنته وتعيين موظفيه وتحديد مكافآت ومخصصات الرئيس ونائبه وأعضائه وموظفيه.
- ٦- وضع القواعد المتعلقة بمحاكمة أعضائه من حيث تشكيل المحكمة والإجراءات الواجب إتباعها فيها.
- ٧- تخويل رئيسه بعض اختصاصاته المبينة في هذا الدستور أو تخويل نائبه الاختصاصات نفسها عدا التشريعية منها.

وتضمنت المادة (٤٢) من الدستور اختصاصين مهمين لمجلس قيادة الثورة هما:

- ١- إصدار القوانين والقرارات التي لها قوة القانون.
 - ٢- إصدار القرارات في كل ما تستلزمه ضرورات تطبيق أحكام القوانين النافذة.
- فقد أصبح مجلس قيادة الثورة يمارس السلطة التشريعية بدون قيد أو شرط ولم تتضمن المادة (٤٢) الفترة الزمنية التي يمارس فيها هذه الصلاحية كما فعل دستور ٢١ أيلول ١٩٦٨ الذي حدد صلاحية المجلس بممارسة التشريع إلى حين انعقاد المجلس الوطني بموجب المادة (٥٨) منه.
- منح دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ بعض الاختصاصات لرئيس مجلس قيادة الثورة يمارسها بمفرده بحكم منصبه والموقع القيادي الذي يحتله في النظام الحاكم باعتباره يشغل في ذات الوقت منصب رئيس الجمهورية، ويتولى رئيس مجلس قيادة الثورة بموجب المادة (٤٤) الصلاحيات الآتية:
- ١- رئاسة اجتماعات المجلس وتمثيله وإدارة جلساته والأمر بالصرف فيه.
 - ٢- توقيع القوانين الصادرة عن المجلس.
 - ٣- توقيع قرارات المجلس التي لها قوة القانون، وله تخويل من يراه هذه الصلاحية.
 - ٤- مراقبة أعمال الوزارات والدوائر الأخرى في الدولة، ودعوة الوزراء للتداول في شئون وزاراتهم واستجوابهم عند الاقتضاء وإطلاع مجلس قيادة الثورة على ذلك.

ب- المجلس الوطني:

خصص الفصل الثاني في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ للمجلس الوطني الذي يعتبر من المؤسسات الدستورية في العراق، وبذلك أصبح المجلس الوطني أول مؤسسة دستورية تعبر عن إرادة الشعب، وأحال الدستور طريقة تشكيله والعضوية فيه إلى القانون، وأصدر مجلس قيادة الثورة قانون المجلس الوطني رقم (٢٢٨) في ١٩٧٠ والصيغة التي اعتمدها القانون في اختيار أعضاء المجلس الوطني هي التعيين وليس الانتخاب، إلا أن التعديلات التي طرأت على قانون المجلس الوطني وأهمها

قانون المجلس الوطني رقم (٥٥) لسنة ١٩٨٠^(١) كانت الخطوة الأولى نحو بناء المجلس الوطني كمؤسسة دستورية تقوم على أسس ديمقراطية من خلال اتباع أسلوب الانتخاب العام السري المباشر من قبل الشعب بما يتلاءم مع المرحلة السياسية التي تمر بها البلاد، وتم إلغاء القانون الأخير وحل محله القانون رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥^(٢).

ويتولى المجلس الوطني الاختصاصات الآتية:

- أ- **الاختصاصات التشريعية:** يمارس المجلس الوطني الاختصاصات التشريعية على النحو الآتي:
 - ١- ينظر المجلس الوطني بموجب المادة (٥٢) من الدستور في مشروعات القوانين التي يقترحها مجلس قيادة الثورة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصولها إلى مكتب رئاسة المجلس الوطني، فإذا وافق المجلس على المشروع يرفع لرئيس الجمهورية لإصداره، أما إذا رفضه المجلس الوطني أو عدل فيه يعاد ثانية إلى مجلس قيادة الثورة، فإذا قبل هذا الأخير التعديل رفع المشروع إلى رئيس الجمهورية لإصداره. أما إذا أصر مجلس قيادة الثورة على رأيه في القراءة الثانية يعاد إلى المجلس الوطني ليعرض في جلسة مشتركة بين المجلسين ويعتبر القرار الصادر بأكثرية الثلثين نهائياً.
 - واتجاه المشروع الدستوري في المادة (٥٢) من الدستور يعبر عن دور مجلس قيادة الثورة في النظام الدستوري كمؤسسة دستورية تمثل أعلى سلطة في العراق.
 - ٢- ينظر المجلس الوطني في مشروعات القوانين المقدمة له من رئيس الجمهورية خلال خمسة عشر يوماً بموجب المادة (٥٣) من الدستور ، فإذا رفض المجلس المشروع يعاد إلى رئيس الجمهورية مع بيان الأسباب التي أوجبت رفضه. وعند رفض المشروع لا يجوز لرئيس الجمهورية إعادة تقديم المشروع إلى المجلس إلا بعد مضي سنة بموجب المادة (١٠٦) من النظام الداخلي للمجلس.
 - أما إذا قبل المجلس الوطني المشروع فيرفع إلى مجلس قيادة الثورة فإن وافق عليه أصبح قابلاً للإصدار، أما إذا عدل فيه المجلس الوطني يرفع المشروع إلى مجلس قيادة الثورة، فإن وافق عليه أصبح قابلاً للإصدار. أما إذا رفض مجلس قيادة تعديل المشروع أو أجرى عليه تعديلاً غيره يعاد ثانية إلى المجلس الوطني خلال أسبوع، فإذا أخذ المجلس الوطني برأي مجلس قيادة الثورة رفع المشروع لرئيس الجمهورية لإصداره، وإذا أصر المجلس الوطني في القراءة الثانية على رأيه تعقد جلسة مشتركة للمجلسين، ويصدر بأكثرية الثلثين.

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٣٥٨٦ في ١٧/٣/١٩٨٠.

(٢) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٨٨٩٣ في ٢٨/١٢/١٩٩٥.

٣- النظر في مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد أعضائه وذلك في غير الأمور العسكرية، وشئون الأمن العام. فإذا وافق المجلس على مشروع القانون يرفع إلى مجلس قيادة الثورة للنظر فيه خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ وصوله مكتب المجلس. وعند رفض المشروع من قبل مجلس قيادة الثورة أو عدل فيه فيعيد المشروع إلى المجلس الوطني، وعند موافقة مجلس قيادة الثورة على المشروع يرفع لرئيس الجمهورية لإصداره.

ب- **الاختصاصات الرقابية:** أجاز قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ للمجلس الوطني دعوة أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء للاستيضاح منه أو الاستفسار منه أو استجوابه وفقاً لأحكام المادة (٥٧/أولاً) من النظام الداخلي للمجلس، ومنح القانون وفق أحكام المادة (٥٧/ثانياً) حقاً لكل عضو من أعضاء المجلس الوطني أن يوجه عن طريق رئيس المجلس سؤالاً شفوياً أو تحريرياً إلى أي عضو من أعضاء مجلس الوزراء يستوضح فيه عن قرار اتخذته الوزير أو تصرف أو موقف صدر منه تجاه قضية تتعلق بسياسة وزارته، أو شأن من شئونها بشرط أن لا يكون السؤال مرتبطاً بقضية معروضة أمام القضاء.

وأجاز النظام الداخلي للمجلس الوطني في حالة عدم اكتفاء العضو بجواب الوزير المختص، جاز له أن يحول سؤاله إلى استجواب، بشرط أن يقترن طلبه بتأييد عشرة أعضاء وفق المادة (٢/٩٧)، وإذا حصل طلب الاستجواب على تأييد ثلثي أعضاء المجلس يعتبر ذلك اقتراح من المجلس بإعفاء الوزير المختص من منصبه بموجب المادة (٧/٩٧).

تناول قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥ بموجب المادة (٥٨) منه صلاحية المجلس عند الاقتضاء أن يرفع إلى رئيس الجمهورية رأيه في ضوء النتائج التي توصل إليها بعد المناقشات التي طرحت في المجلس عن طريق السؤال أو الاستجواب لأي عضو من أعضاء مجلس الوزراء، ولم يبين المشرع الإجراء الذي يتخذه رئيس الجمهورية بشأن نتائج الاستجواب أو السؤال الذي أجرى بحق الوزير، الأمر الذي يجعل رأي المجلس الوطني غير ذي قيمة قانونية تجاه عضو مجلس الوزراء.

ولرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني ولجانه المختصة القيام بتفتيش دوائر الدولة والقطاع الاشتراكي والمختلط عند الاقتضاء بصورة كلية أو جزئية وبالصيغة التي يراها المجلس مناسبة، المادة (٥٩/أ) من قانون المجلس الوطني، وللمجلس أيضاً أن يستدعي رئيس مجلس الوزراء أو أي من الوزراء وأي موظف في الدولة للتحقيق معه بشأن القضية التي أحيل بسببها إلى المجلس، وللمجلس في ضوء النتائج التي توصل إليها أن يوصي بما هو مناسب بحق من يثبت مسؤوليتهم، المادة (٥٩/ثانياً).

ج- الاختصاصات الاستشارية: أجازت المادة (٦١) لرئيس الجمهورية أن يحيل إلى المجلس الوطني أية قضية لتقديم المشورة بشأنها بعد أن يتم دراستها من قبل لجان المجلس المختصة أو هيئة رئاسة المجلس أو عرضها على الجلسة العامة للمجلس لمناقشتها وإبداء الرأي فيها، كما يجوز للمجلس أن يبادر بتقديم المشورة لرئاسة الجمهورية في أية قضية يراها بعد أن يقوم بدراستها من قبل لجانه الدائمة أو هيئة الرئاسة أو بعد مناقشتها على المجلس، المادة (٦٢) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، ويتضح من المواد السابقة أن المشرع يهدف إلى خلق حالة تواصل وانسجام بين مؤسسة الرئاسة وبين المجلس الوطني عبر تبادل الأفكار والآراء بشأن القضايا التي تمس مصالح البلاد.

ويختص المجلس الوطني في إقرار الموازنة العامة للدولة بعد مناقشتها وإقرار خطة التنمية، المادة (٥٤) من قانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، ومنح قانون المجلس الوطني المشار إليه صلاحية مناقشة سياسة الدولة العامة الداخلية والخارجية، المادة (٥٦)، ويملك المجلس الوطني صلاحية النظر في المعاهدات والاتفاقات الدولية من أجل إقرارها أو رفضها دون إجراء تعديلها.

ج- رئيس الجمهورية (رئيس مجلس قيادة الثورة):

إن رئيس الجمهورية في الأنظمة الرئاسية يأتي عن طريق الانتخاب من الشعب، إما بطريق مباشر على درجة واحدة، وإما بطريق غير مباشر أي على درجتين، وإما يتم انتخابه عن طريق البرلمان أي السلطة التشريعية، أو اختيار رئيس الجمهورية بواسطة الشعب والبرلمان معاً^(١).

تناول دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المؤقت منصب رئيس الجمهورية الذي يكون مرتبطاً بمنصب رئيس مجلس قيادة الثورة، فلا يخضع إلى الاستفتاء الشعبي أو الانتخاب من قبل البرلمان (المجلس الوطني)، وتناولت المادة (٥٧/أ) المناصب التي يشغلها رئيس الجمهورية وهي رئاسة الدولة والقائد العام للقوات المسلحة ويتولى السلطة التنفيذية مباشرة أو بواسطة مجلس الوزراء، ويصدر رئيس الجمهورية عند الاقتضاء قرارات لها قوة القانون، واختصاصات رئيس الجمهورية كما حددتها المادة (٥٨) في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ هي:

أ- المحافظة على استقلال البلاد ووحدة أراضيها وحماية أمنها الداخلي والخارجي ورعاية حقوق المواطنين وحرياتهم.

ب- الإشراف على حسن تطبيق الدستور والقوانين والقرارات وأحكام القضاء ومشاريع التنمية في جميع أنحاء العراق.

(١) د. سامي جمال الدين، المرجع السابق، ص ١٧٤ - ١٧٦.

- ج- تعيين نواب رئيس الجمهورية وإعفائهم من مناصبهم.
- د- تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وإعفائهم من مناصبهم.
- هـ- تعيين القضاة وموظفي الدولة المدنيين والعسكريين وإنهاء خدماتهم وفقاً للقانون ولرئيس الجمهورية تخويل من يراه هذه الصلاحية.
- و- تعيين واعتماد الممثلين الدبلوماسيين العراقيين لدى البلدان العربية والأجنبية وفي المؤتمرات والمنظمات الدولية.
- ز- منح الرتب العسكرية والأوسمة وفقاً للقانون.
- ح- إجراء المفاوضات وعقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية.
- ط- قبول الممثلين الدبلوماسيين والدوليين وطلب سحبهم.
- ي- إصدار العفو الخاص.
- ك- توجيه مراقبة أعمال الوزارات والمؤسسات العامة والتنسيق بينهما.
- وبموجب المادة (٥٩) في الدستور يكون كل من نواب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسؤولون عن أعمالهم أمام رئيس الجمهورية، ويملك رئيس الجمهورية صلاحية إصدار قرارات لها قوة القانون بموجب المادة (٥٧/ج)، وهذه القرارات مقيدة بحسب الحاجة ويترك تقديرها لسلطة رئيس الجمهورية.
- د- مجلس الوزراء:**

تم استحداث مجلس الوزراء بموجب تعديل الدستور بقرار مجلس قيادة الثورة رقم ٥٦٧ في ١٩٧٣^(١)، وعرفت المادة (٦١/أ) مجلس الوزراء بأنه "الهيئة التنفيذية للسياسة العامة للدولة التي يضعها رئيس الجمهورية ويتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء"، ويحق لرئيس الجمهورية أن يرأس اجتماعات مجلس الوزراء متى رأى ذلك باعتباره بموجب المادة (٥٧/أ) يرأس السلطة التنفيذية، ومجلس الوزراء مجرد واجهة شكلية تنفذ سياسة مؤسسة الرئاسة وليس له دور حقيقي في ممارسة السلطة، حيث إن تعيين رئيس وأعضاء مجلس الوزراء من صلاحيات رئيس الجمهورية وفق المادة (٥٨/د)، واختصاصات مجلس الوزراء التي حددتها المادة (٦٢) هي:

- أ- إعداد مشروعات القوانين وإحالتها إلى السلطة التشريعية المختصة.
- ب- إصدار الأنظمة والقرارات الإدارية وفقاً للقانون باستثناء الأنظمة الخاصة بوزارة الدفاع والأجهزة والدوائر الأمنية كافة فتتولى رئاسة الجمهورية إصدارها.

(١) منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٢٢٦٢ في ٢٢/٧/١٩٧٣.

ج- تعيين موظفي الدولة المدنيين وترفيعهم وإنهاء خدماتهم وإحالتهم إلى التقاعد وفقاً للقانون.

د- إعداد الخطة العامة للدولة.

هـ- إعداد الميزانية العامة للدولة والميزانيات الملحقة بها.

و- عقد القروض ومنحها والإشراف على تنظيم وإدارة النقد.

ز- إعلان حالة الطوارئ الكلية أو الجزئية وإنهائها وفقاً للقانون.

ح- الإشراف على المرافق العامة والمؤسسات الرسمية وشبه الرسمية.

٢- تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠:

اتبع دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ المسار الذي انتهجه دستور ١٩٦٨، اتسم بالتوقيت ومدة نفاذه هي الميزة التي اختلف بها مع الدساتير السابقة، فقد استمر العمل به ما يقارب ثلاثة وثلاثين عاماً، وسقط بدخول قوات الاحتلال الأمريكي للعراق في ٩/٤/٢٠٠٣.

تركزت السلطة في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ بيد مجلس قيادة الثورة، فقد منح اختصاصات واسعة، واعتبر المشرع الدستوري أن مجلس قيادة الثورة هو الهيئة العليا في الدولة، ويمارس القيادة السياسية في جميع مجالات الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية عن طريق ما يصدره من تشريعات، وهذا الاتجاه يتفق مع مبدأ تركيز السلطة بعيداً عن مبدأ الفصل بين السلطات.

إن اللافت للانتباه أن مجلس قيادة الثورة لا ينتخب من الشعب وإنما من المؤتمر القطري لحزب البعث العربي الاشتراكي، بحيث أصبح جميع أعضاء القيادة القطرية أعضاء في مجلس قيادة الثورة عام ١٩٧٧^(١)، وأصبح الحزب أشبه بمؤسسة من مؤسسات الدولة، وتركزت جميع السلطات بيد رئيسه، وتم تقنين هذا التركيز من خلال الدستور والقوانين الأخرى، ومنح رئيس الجمهورية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون دون الرجوع إلى مجلس قيادة الثورة^(٢).

وتركزت السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية الذي يشغل منصب رئيس مجلس قيادة الثورة والقائد العام للقوات المسلحة، ورئيس الجمهورية يعين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ويعفيهم من مناصبهم، ورئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء مسئولون عن أعمالهم أمام رئيس الجمهورية (المادة ٥٩). فيكون النظام الدستوري الذي رسمه دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ أقرب إلى النظام الرئاسي على أساس دمج وظيفتي رئاسة الدولة ورئاسة الوزارة^(٣).

(١) قرار مجلس قيادة الثورة رقم (٩٨٧) لسنة ١٩٧٧.

(٢) د. حميد حنون خالد، المرجع السابق، ص ٢٧٩ - ٢٨٠.

(٣) د. إحسان المغربي وآخرون، المرجع السابق، ص ٤٣١.

دور المجلس الوطني في عملية التشريع كان محدوداً في ظل وجود مؤسسات إلى جواره تملك سلطة إصدار القوانين دون العودة إليه وهم كل من: مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية، والمجلس الوطني ينظر ما يحيله إليه مجلس قيادة الثورة ورئيس الجمهورية من مشروعات قوانين بالإضافة إلى مشروعات القوانين التي يقدمها ربع عدد أعضاء المجلس الوطني في غير الأمور العسكرية وشئون الأمن العام، والدور الرقابي للمجلس تجاه السلطة التنفيذية كان ضعيفاً بالرغم من تحديد آليات توجيه الاستيضاح أو الاستجواب في الدستور بموجب المادة (٥٥) وقانون المجلس الوطني رقم (٢٦) لسنة ١٩٩٥، إلا أنها كلها اختصاصات استشارية، بمعنى أن آراء المجلس الوطني والنتائج التي يتوصل إليها أثناء التحقيق مع الوزراء والمسؤولين ليس لها أية صفة إلزامية إزاء السلطة التنفيذية، وفي ضوء ذلك لا يعتبر المجلس الوطني مجلساً تشريعياً طالما أنه لا يشترك برأي ملزم في تشريع القوانين أو في مجال محاسبة أعضاء الحكومة.

النظام الرئاسي في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ لم يتحقق وفق مفهومه التقليدي الذي يقوم على مبدأ الفصل التام بين السلطات من خلال توزيع السلطات في الدولة بين عدة هيئات على أن تحصر السلطة التنفيذية في يد رئيس الدولة المنتخب^(١)، حيث لم ينتخب رئيس الجمهورية من الشعب، وإنما رشح من قبل مجلس قيادة الثورة الذي بدوره يرشح رئيسه لتولي منصب رئيس الجمهورية^(٢). ولا يمكن اعتبار نظام الحكم برلماني، لكون النظام البرلماني يتميز بثنائية الجهاز التنفيذي، والحكومة مسؤولة أمام البرلمان أو السلطة التشريعية، والعلاقة بين السلطة التنفيذية والتشريعية تقوم على التعاون والتوازن بينهما^(٣)، إلا أن الدور الذي يتمتع به المجلس الوطني في ظل دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ يكاد يكون هامشياً فلا يملك استقلالية في التشريع، وإنما يتبع في ممارسة عمله مجلس قيادة الثورة، ومجلس الوزراء غير مسئول أمام المجلس الوطني عن أعماله.

وخلاصة القول إن نظام الحكم الذي رسمه دستور ١٦ تموز ١٩٧٠ كان يتلاءم مع رغبة القابضين على السلطة بعد ثورة ١٩٦٨، فتجسدت السلطة بيد الفرد الواحد، هو رئيس الدولة ورئيس مجلس قيادة الثورة، ورئيس السلطة التنفيذية، وفي ضوء الصلاحيات الواسعة التي منحها الدستور لرئيس الدولة في إدارة شئون الحكم بدون قيود أو شروط ابتعدت البلاد عن الممارسة الديمقراطية التي تسير عليها البلدان العريقة، وغابت التعددية السياسية وحرية الرأي والتعبير وانعدم دور المنظمات المدنية في صنع القرار، وتوجهت سياسة الدولة وفق منظور القوى الحاكمة التي أقامها الدستور.

(١) د. زحل محمد الأمين، القانون الدستوري والنظم السياسية، المرجع السابق، ص ١٤٢.

(٢) المادة (٥٧) مكرر الفقرة (أ) في دستور ١٦ تموز ١٩٧٠.

(٣) د. حسان محمد شفيق العاني، المرجع السابق، ص ٣٩.

المبحث الثاني

التطور الدستوري للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مصر

تمهيد:

إن دراسة النظام الدستوري المصري القائم يحتم أن نعرض التطور الدستوري بشأن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الفترة السابقة على العمل بالدستور الحالي الصادر في ٢٠١٤/١/١٨، حيث مرت الدولة المصرية بمرحلة العهد الملكي المقيد ما بين سنة ١٩٢٣ وقيام الثورة في سنة ١٩٥٢، وبدء العهد الجمهوري سنة ١٩٥٣ وهو النظام الذي ما يزال سائداً في مصر إلى اليوم. وبذلك سوف نتناول العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في مصر من خلال تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، نتناول في المطلب الأول: العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العهد الملكي، والمطلب الثاني: نعرض فيه العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العهد الجمهوري.

المطلب الأول

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العهد الملكي

بعد أن نالت مصر استقلالها بفضل تضحيات أبنائها كان طبيعياً أن يتجه الأمر إلى وضع دستور لها يتناسب مع وضعها الجديد بعد إعلان الاستقلال في ١٥ مارس ١٩٢٢ واستمر هذا العهد حتى قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ التي قادها الجيش وأنهت الحكم الملكي^(١). وتعاقب على حكم مصر في العهد الملكي دستوران، دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٣٠، سنتناول التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٢٣ في الفرع الأول، وسنتناول في الفرع الثاني التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ١٩٣٠.

الفرع الأول

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٢٣

بعد إعلان استقلال مصر بمقتضى تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢، قامت وزارة عبد الخالق ثروت بدعوة الأحزاب السياسية، من أجل الاشتراك مع الحكومة في وضع الدستور الجديد، إلا أن رغبة وإرادة الملك فؤاد كانت ضد انتخاب جمعية منتخبة خوفاً من تقيد سلطاته^(٢)، وبناءً على طلب الملك شكلت الحكومة بتاريخ ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ لجنة الثلاثين لوضع مشروع الدستور وقانون

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٢، ص ١٣٩.
(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري - المبادئ الدستورية العامة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠، ص ١٧٣.

الانتخاب، وضمت اللجنة ممثلين عن الأعيان والمفكرين والتجار ورجال المال^(١)، وبصدور دستور ١٩٢٣ انتهى الحكم المطلق الذي ساد في مصر غير المستقلة أكثر من قرن من الزمان، حيث تميزت كل الدساتير التي تعاقبت على مصر خلال تلك الحقبة بالحكم المطلق، وتركزت فيها السلطان التشريعية والتنفيذية في يد واحدة، أما دستور ١٩٢٣ أناط بالملك تولي السلطة التنفيذية بينما جعل السلطة التشريعية من اختصاص البرلمان^(٢).

نصت المادة الأولى من دستور ١٩٢٣ على أن مصر حكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي، ونصت المادة (٢٩) على أن السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور. ويشارك الملك السلطة التشريعية مع مجلس الشيوخ والنواب، وأصبح بموجب هذا الدستور اختصاص البرلمان أصيلاً في التشريع، ولا سيما المسؤولية الوزارية التضامنية أمام مجلس النواب عن السياسية العامة للدولة، مما يعكس الطابع البرلماني الذي أخذ به دستور ١٩٢٣، وبناء على ذلك سنبحث السلطات في دستور ١٩٢٣، ثم نعرض تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على النحو التالي:

أولاً- السلطات في دستور ١٩٢٣:

يعتبر دستور سنة ١٩٢٣ في رأي فقهاء القانون الدستوري من أفضل الدساتير وأسس على أحدث المبادئ الدستورية، وقرر حقوق المصريين^(٣)، وعلى ذلك سنعرض السلطات في الدستور على التوالي:

١- السلطة التنفيذية:

أخذ دستور ١٩٢٣ بالنظام الملكي الذي يتولى فيه الرئيس الحكم عن طريق الوراثة، وقضى الأمر الملكي الصادر في ١٣ أبريل عام ١٩٢٢ - والذي أحال إليه الدستور - على أن الملك وراثي في أسرة محمد علي الذي تولى حكم مصر في ١٣ مايو سنة ١٨٠٥^(٤).

وتبنى دستور ١٩٢٣ نظام الحكم البرلماني الذي يقوم على ثنائية الجهاز التنفيذي الذي يكون من الملك ويمارس اختصاصه من خلال الوزارة والمسئولة أمام مجلس النواب، وسوف نتناول تكوين السلطة التنفيذية واختصاصاتها.

أ- الملك:

نص الدستور في (المادة ٢٩) على أن "السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور"، ونصت المادة (٥٧) على أن "مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة"، كما نصت

(١) د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الثالثة، القاهرة، ٢٠١٠، ص ٢٠٩.

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، المرجع السابق، ص ٢٧٧ وما بعدها.

(٣) د. سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، ٢٠١٣، ص ١٤٤.

(٤) د. ثروت بدوي، القانون الدستوري وتطور الأنظمة الدستورية في مصر، المرجع السابق، ص ١٦٩ وما بعدها.

المادة (٦٢) على أن "أوامر الملك شفوية كتابية لا تخلي الوزراء من المسؤولية بحال"، وقاعدة تولي الملك سلطاته بواسطة وزرائه ليست مطلقة في دستور ١٩٢٣^(١)، وسنعرض اختصاصات الملك التنفيذية ثم اختصاصاته التشريعية على النحو التالي:

أ- ١ - الاختصاصات التنفيذية للملك:

يمثل الملك السلطة التنفيذية بصفته الرئيس الأعلى، ويمارس الملك سلطاته وفق المادة (٥٧) من خلال مجلس الوزراء، ولا يكون للملك أثر في ممارسة أعماله إلا بعد أن يشترك مجلس الوزراء بالتوقيع عليها^(٢).

يتولى الملك صلاحية تعيين الوزير الأول والوزراء وإقالتهم ويملك حق حضور جلسات مجلس الوزراء والتصديق على قراراته، وقيادة الجيش والقوات المسلحة وإعلان الحرب وتعيين الموظفين وعزلهم وهو الذي يهيمن على السياسة الخارجية ويعين السفراء ويعزلهم^(٣)، ويتولى الملك حق إنشاء الوزارات العمومية وتعديلها أو إلغائها، وفق المادة (٤٤)

قررت المادة (٤٥) من الدستور حق الملك في إعلان حالة الطوارئ، وهذه الصلاحية مقيدة بعد اتخاذها بموافقة البرلمان على إقرارها أو إلغائها، ويتولى الملك وفق المادة (٤٦) حق إعلان الحرب، والدستور منح الملك حق إعلان الحرب الدفاعية، أما الحرب الهجومية فهو ملزم أن يحصل على موافقة البرلمان قبل البدء بها. وبمقتضى المادة (٤٥) في الدستور من حق الملك إعلان الأحكام العرفية في البلاد إلا أنه مقيد بعرض الأحكام العرفية على البرلمان فور صدورها، وفي حالة عدم انعقاد البرلمان وجب على الملك دعوة البرلمان على وجه السرعة للاجتماع ليقرر استمرارها أو إلغائها.

أ- ٢ - الاختصاصات التشريعية للملك:

أقر دستور سنة ١٩٢٣ حق الملك في المشاركة في العملية التشريعية إلى جانب مجلسي النواب والشيوخ، وتنحصر اختصاصات الملك في التشريع العادي حول حق اقتراح القوانين وحق التصديق عليها وحق إصدارها، ويتولى الملك حق اقتراح القوانين بموجب المادة (٢٨) في الدستور التي نصت على أن "للملك ومجلسي النواب والشيوخ حق اقتراح القوانين"، وكانت هذه المرة الأولى التي خولت فيها المجالس النيابية في مصر حق اقتراح القوانين بصفة جدية^(٤).

(١) د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٢٤.
(٢) د. شمس مرغني علي، القانون الدستوري - دراسة مقارنة- عالم الكتب، ١٩٧٨، ص ٤٨١ وما بعدها.
(٣) د. علاء الدين سعد خطاب موسى، التطور التاريخي لمبدأ الفصل بين السلطات، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ١٣٩.
(٤) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٠٨.

والاقتراح الملكي لمشاريع القوانين تمارسه الحكومة في شكل مراسيم موقع عليها من الملك ومن واحد أو أكثر من الوزراء، وتوقيع الملك ضروري على المقترحات المقدمة باعتبار أن القاعدة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة يسود ولا يحكم، والملك يتولى سلطاته من خلال وزرائه^(١) (المادة ٤٨).

يمارس الملك حق التصديق على القوانين بموجب المادتين (٣٥ و ٣٤) من الدستور، فلا يصدر القانون إلا بعد إقرار البرلمان وتصديق الملك عليه، مما يؤدي إلى اشتراك الملك مع البرلمان في صنع القانون.

وحق الملك في التصديق ليس حقاً مطلقاً، وإنما هو مجرد اعتراض توقيفي مؤقت، ويتأكد ذلك عند الرجوع لنص المواد (٣٥ و ٣٦) من الدستور والتي بموجبها يتم إعادة القوانين غير المصدق عليها من قبل الملك إلى البرلمان خلال مدة شهر لإعادة النظر فيها، وإذا انتهى الميعاد دون إعادة القانون من الملك يعتبر ذلك تصديقاً من الملك عليه^(٢).

يصدر الملك القوانين بموجب المادة (٢٦) والتي تنص على أن "تكون القوانين نافذة في جميع القطر المصري بإصدارها من جانب الملك..."، وإصدار القوانين هو إجراء تنفيذي يلتزم به الملك بعد أن يقر البرلمان القانون ولا يعترض عليه الملك أو يعترض عليه الملك خلال الميعاد الدستوري وأقره البرلمان للمرة الثانية بأغلبية الثلثين.

ويمارس الملك التشريع الفرعي إلى جانب التشريع العادي، ويمكن تقسيمها إلى أربعة أنواع وفقاً لما رسمه الدستور: اللوائح التنفيذية، اللوائح التنظيمية ولوائح البوليس واللوائح التي لها قوة القانون.

- **اللوائح التنفيذية:** قرر للملك حق إصدارها بموجب المادة (٣٧) من الدستور .
- **اللوائح التنظيمية:** يتولى الملك بموجب المادة (٤٤) في الدستور سلطة إصدار لوائح يترتب عليها إنشاء مصالح عامة التي لا غنى عنها لضمان سير المرافق العامة وتقديم الخدمة للجمهور.
- **لوائح البوليس:** لم يتناول دستور ١٩٢٣ نص بشأن حق الملك في إصدار لوائح البوليس، خصوصاً وأن هذه اللوائح تفرض قيوداً على الحريات العامة مما يقتضي عدم إصدارها إلا بناء على قانون، لذلك فهي محل خلاف بين الفقهاء وفي أحكام المحاكم^(٣).

- **اللوائح التي لها قوة القانون (المراسيم بقانون):** منح الدستور وفق المادة (٤١) منه للملك صلاحية إصدار لوائح لها قوة القانون تسمى (مراسيم بقانون). وأهم ما يبرر صدور هذه اللوائح هو مواجهة ظرف أو حدث قد لا يسعف القانون مواجهته، ويقتضي على الملك الذي يمثل أعلى سلطة في البلاد أن يتخذ إجراءات عاجلة للتصدي لهذا الخطر الذي قد يعرض مصالح البلاد للخطر.

(١) د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ٢٢٢.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ٢٠٦.

(٣) د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ٢٣٠.

ب- الوزارة:

تتكون الوزارة من رئيس الوزراء والوزراء وتعتبر القائم الفعلي بأعمال السلطة التنفيذية، ومسئوليتهم أمام البرلمان تضامنية وفردية، ويتولى الملك تعيين الوزراء في إطار الأغلبية البرلمانية حتى تحظى وزارته بثقة البرلمان، ويعرض رئيس الوزراء أسماء وزرائه المقترحين على الملك فيصدر مرسوماً ملكياً بتشكيل الوزارة^(١).

والملك يمارس سلطاته بواسطة وزرائه وفقاً لما بينه الدستور في المادة (٤٨)، وبذلك يعتبر مجلس الوزراء هو الأداة الأكثر فاعلية في السيطرة على مصالح البلاد وإدارة المرافق العامة، حيث أوجبت (المادة ٦٠) من دستور ١٩٦٣ على الملك أن يعرض توقيعاته في إدارته لشئون الدولة على رئيس الوزراء أو الوزراء المختصين للتوقيع عليها من أجل نفاذها، ومن الاختصاصات التي يباشرها الملك بواسطة وزرائه هي: تعيين الموظفين وعزلهم، وحق إصدار اللوائح، وحق ترتيب المصالح العامة، وحق إعلان الأحكام العرفية، وحق إعلان الحرب.

٢- السلطة التشريعية:

تبنى دستور ١٩٢٣ النظام البرلماني، وارتكزت السلطة التشريعية على مجلس النواب والشيوخ وفق المادة (٧٣)، وتبنى دستور ١٩٢٣ قاعدة المساواة بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب في الاختصاص^(٢)، فأوجب موافقة كلاهما على القانون حتى يمكن إصداره.

وأدخل الدستور على قاعدة المساواة استثناءات عدة، يمكن إيجازها فيما يلي^(٣):

- اقتراح القوانين المتعلقة بإنشاء الضرائب أو زيادتها من حق مجلس النواب دون مجلس الشيوخ (المادة ٢٨).
- تناقش الميزانية في مجلس النواب أولاً، وتقر ثم تعرض بعد ذلك على مجلس الشيوخ (المادة ١٣٩).
- مجلس النواب وحده يملك حق سحب الثقة من الوزارة، وفي المقابل يخضع المجلس لحق الحل الذي تتمتع به الحكومة.

ثانياً- تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٢٣:

تبنى دستور ١٩٢٣ تجربة ديمقراطية أسست على قواعد النظام البرلماني المطبقة في البلدان المتقدمة، بعد أن مرت على مصر سابقاً أنظمة تميزت بالتفرد بالسلطة والحكم المطلق، وأكد الدستور على النهج الديمقراطي في ممارسة السلطة^(٤)، واستند على المبادئ الدستورية الحديثة.

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٧ وما بعدها.

(٢) د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ٢٢٠.

(٣) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٥.

(٤) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، المرجع السابق، ص ٢٧٨، د/ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ١٩١.

أقام الدستور العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على أسس النظام البرلماني الذي يقوم على التوازن والتعاون، فقد منح لكل منهما وسائل في مواجهة الآخر.

فقد منح الدستور لكل عضو من الأعضاء الحق في توجيه أسئلة إلى الوزراء على الوجه المبين باللائحة الداخلية لكل مجلس وفق المادة (١٠٧)، والسؤال وسيلة لمعرفة أمر مجهول وفي ذات الوقت يعتبر أداة مهمة لبسط الرقابة البرلمانية على أجهزة الحكومة.

يملك عضو البرلمان حق توجيه استجواب إلى الوزير المختص حول القضايا التي تتعلق بسياسة الدولة العامة أو أمر يدخل في إطار تنفيذ البرنامج الوزاري وفق المادة (١٠٧).

وعند الاستجواب يفتح باب النقاش لأعضاء آخرين، والأثر المترتب على الاستجواب يمكن أن يطرح الثقة بالحكومة، أو أحد وزرائها، وأجاز دستور ١٩٢٣ للبرلمان حق إجراء تحقيق برلماني من أجل فحص ومراجعة بعض الأعمال الحكومية وتسليط الضوء على ما يرى من مسائل تحتاج إلى إيضاح^(١)، ويمارس كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ التحقيق وفق المادة (١٠٨) من الدستور.

وسبق للبرلمانات المصرية أن مارست حق تشكيل لجان تحقيقه بدون نص يبيح لها ذلك، لأن التحقيق يعتبر مكملاً لاختصاص المجلس، والنص عليه من شأنه أن يساهم في نجاح عمل اللجان في الحصول على الوثائق والمعلومات التي يتطلبها إجراء التحقيق^(٢)، وأقر دستور ١٩٢٣ المسؤولية الوزارية لأعضاء الحكومة أمام مجلس النواب مسؤولية تضامنية عن السياسة العامة للدولة، وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته مسؤولية فردية وفق المادة (٦١)، والملك غير مسئول عن أداء السلطة التنفيذية التي جعلت ذاته مصونة لا تمس وفق المادة (٣٣)، والمشرع الدستوري وازن بين هيمنة السلطة التنفيذية على مصالح الدولة والمتمثلة بمجلس الوزراء، وبين إقرار حق اتهام الوزراء لمجلس النواب في ما يصدر منهم من تقصير أثناء ممارسة مهامهم على اعتباره تكوينه يستند إلى الإرادة الشعبية القائمة على الانتخاب في اختيار كامل أعضائه وفق المادة (٥٦).

النصاب المطلوب لطرح الثقة بالحكومة أو أحد أعضائها لم يحدد في الدستور، إلا أن القاعدة العامة في الدستور تقضي بصدور القرار بعدم الثقة بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال نصاب انعقاد الجلسة^(٣). ومنح الدستور للوزارة الحق في طلب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام لتتمكن من تهيئة الأجواء المناسبة بين القوى السياسية في مجلس النواب لتفادي طرح الثقة بها.

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٦٩. الدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٤٦.

(٢) د. سليمان محمد الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، الطبعة السادسة، ١٩٩٦، ص ٤٨١.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٤٨.

وفي مقابل ذلك تملك الحكومة صلاحيات تجاه البرلمان من شأنها أن تعمل على إعادة ميزان القوى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وتتنحصر هذه الصلاحيات في التدخل في تكوين البرلمان وانعقاده وحق حل مجلس النواب.

يبيح الدستور للملك حق حل مجلس النواب بمقتضى المادة (٣٨) التي تنص على أن "للملك حق حل مجلس النواب"، على أنه بالرجوع إلى الأعمال التحضيرية لوضع الدستور يتضح أن لجنة المبادئ العامة ذهبت إلى أن حل مجلس النواب يكون بناءً على طلب الوزارة^(١)، وبذلك تملك السلطة التنفيذية تقصير عمر المجلس النيابي، ويجب أن يشمل قرار الحل لمجلس النواب على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة خلال مدة شهرين وفق المادة (٨٩).

وقامت بحل مجلس النواب خلال الفترة (من ١٩٢٤ إلى ١٩٥٢) عشر مرات مع وجود تكرار في أسباب الحل، مقابل ذلك لم يستطع مجلس النواب أن يثير المسؤولية السياسية لأي وزارة ويستخدم حقه في طرح الثقة بها^(٢).

بهذا يمكن القول إن دستور ١٩٢٣ أنهى الحكم المطلق الذي ساد في مصر غير المستقلة أكثر من قرن من الزمان، فقد أناط بالملك تولي السلطة التنفيذية بينما جعل السلطة التشريعية من اختصاص البرلمان^(٣)، إلا أن الأزمات السياسية التي صاحبت تطبيق الدستور ابتعدت به عن المسار الصحيح والأمين^(٤)، مما أفقد البرلمان دوره الحقيقي في اختيار أعضاء الحكومات المتعاقبة وبسط رقابته عليها، وكانت الكفة تميل دائماً للحكومة التي تملك الوسائل المختلفة لتنفيذ رغباتها والتخلص من معارضيها، ومن أهم الوسائل التي تسيء استعمالها هو الإقدام على حل البرلمان أو الحل الوزاري للهروب من خطر إثارة المسؤولية السياسية تجاه الحكومة. مما أضعف ولادة نظام دستوري يقوم على تقييد السلطة الحاكمة ويحترم ويحمي الحقوق والحريات التي تحتل القاعدة الأساسية لبناء دولة ديمقراطية يحكمها الدستور والقانون.

(١) د. السيد صبري، مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٦٢٠.
(٢) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، حل المجلس النيابي (دراسة مقارنة)، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص ١٧٨ وما بعدها.
(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص ١٤٢.
(٤) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٥٨.

الفرع الثاني

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٣٠

لم يستمر العمل بدستور ١٩٢٣ فترة طويلة حتى تم إلغاؤه بأمر ملكي في أكتوبر سنة ١٩٣٠ وحل مجلس النواب ومجلس الشيوخ، واستبدل بذلك دستور ١٩٢٣ بدستور جديد عرف في الفقه باسم دستور سنة ١٩٣٠^(١).

وكان للظروف السياسية التي مرت بها مصر بعد نفاذ دستور ١٩٢٣ شهدت صراعات بين مراكز القوى المسيطرة على السلطة، فتعاقبت عدة وزارات منذ بدء التطبيق العملي لدستور ١٩٢٣ بسبب التصادم بين رغبات القصر الملكي ومتطلبات المرحلة السياسية التي كانت القوى السياسية تسعى فيها إلى رجحان كفة السلطة التشريعية باعتبارها تمثل الإرادة المصرية الشعبية، وعبر دستور ١٩٣٠ عن توجهات الملك ورغبته في تقوية سلطاته على الصعيدين التنفيذي والتشريعي على حساب الإرادة الشعبية التي يعبر عنها ممثلو الأمة بعيداً عن الديمقراطية البرلمانية التي تبناها دستور ١٩٢٣.

على الرغم من تبني دستور ١٩٣٠ نظام الحكم البرلماني في أغلب أحكامه^(٢)، إلا أنه يستهدف إضعاف مجلس النواب والشيوخ. وسنبين بإيجاز أهم الأمور التي جاء بها دستور ١٩٣٠ فيما يتعلق بصياغة العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية على النحو التالي:

أولاً- الملك:

نزعة الملك نحو التفرد بالسلطة وإضعاف دور البرلمان كانت أبرز السمات التي ظهرت في دستور ١٩٣٠، ويمكن أن نبين أدناه أهم مظاهر تقوية سلطات الملك:

١- حق الملك في التصديق على القانون الذي أقره البرلمان كان قائماً في دستور ١٩٢٣ بأعتبره حق اعتراضياً توقيفياً مؤقتاً، إلا أن دستور ١٩٣٠ أصبحت فترة الاعتراض على القانون شهرين بدلاً من شهر، وعدم رد الملك خلال تلك المدة يعد ذلك رفضاً للتصديق بعد أن كان في دستور ١٩٢٣ تصديقاً^(٣)، وعند رد التصديق على من قبل الملك لا يجوز للبرلمان أن يعيد النظر به في نفس دورة الانعقاد^(٤). أما إذا أراد أن يعيد النظر في مشروع القانون الذي تم رفضه في دورة انعقاد أخرى يجب أن يحظى بموافقة أغلبية الثلثين ليصبح بحكم القانون ويصدر^(٥).

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص ١٥٨.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٧٥.

(٣) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٦٦.

(٤) المادة (٣٥) من دستور ١٩٣٠.

(٥) المادة (٣٦) من دستور ١٩٣٠.

- ٢- إصدار لوائح الضرورة من قبل الملك في حالتين، الأولى: بين أدوار انعقاد البرلمان وهذه الحالة الوحيدة التي تناولها دستور ١٩٢٣ والحالة الثانية: أضيفت في دستور ١٩٣٠ هي في فترة حل مجلس النواب، مما جعل سلطة الملك في التشريع واسعة ومحدودة القيود.
- ٣- تقوية سلطة الملك في تعيين أعضاء مجلس الشيوخ بعد أن كانت خمس أصبحت بموجب الدستور ثلاث أخماس، ولا يملك مجلس الوزراء دوراً في ذلك، ويعتبر ذلك استثناء من تولي الملك السلطة التنفيذية بواسطة وزرائه.
- ٤- لا يملك البرلمان صلاحية عقد اجتماع غير عادي إذا طلبت الأغلبية المطلقة لأعضاء مجلسي البرلمان لمناقشة أمر عاجل إلا إذا وافق الملك على الطلب، وبذلك يكون الملك مخيراً بين الموافقة أو الرفض وفقاً لنوع القضايا ومدى تناغمها مع توجهات القصر الملكي.

ثانياً- البرلمان:

- اتسعت سلطات الملك تجاه البرلمان مما أفرغ النظام البرلماني الذي انتهجه دستور ١٩٣٠ من محتواه الحقيقي في بناء العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية التي عادة تقوم على التعاون والتوازن، وأبرز مظاهر إضعاف سلطات البرلمان هي:
- ١- تعطيل الحياة النيابية من خلال صلاحية الملك في حل مجلس النواب ولا تجرى الانتخابات إلا في نهاية الثلاثة أشهر من تاريخ الحل، وذلك يمثل سلاحاً خطيراً بيد الملك يمكن من خلاله أن يشرع كما يشاء لمدة سبعة شهور^(١).
 - ٢- تقليص مدة دور الانعقاد العادي للبرلمان فجعلها خمسة شهور بعد أن كانت ستة، كما لم يتناول الدستور حالة عدم جواز فض دور الانعقاد قبل تقرير الميزانية الجديدة مما أفقد البرلمان دوره الحقيقي في المسائل المالية^(٢).
 - ٣- زيادة القيود المطلوبة لسحب الثقة من الحكومة من خلال اشتراط أن يكون قرار سحب الثقة صادراً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس على خلاف دستور ١٩٢٣، الذي كان يشترط أن يصدر قرار سحب الثقة بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، وهذه القيود الواردة على الاقتراع بعدم الثقة إنما تمثل في جوهرها دواء لمرض لا تشكو منه الحكومة بقدر ما تشكو من عدم استقرار برلماني^(٣).
 - ٤- اقتراح القوانين المالية من اختصاص الملك وحده وفق المادة (٢٨) من دستور ١٩٣٠، ولا يحق لمجلس النواب ومجلس الشيوخ ذلك.

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، ٢٠١٢، ص ١٦١.

(٢) د. ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ٧٨.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، المرجع السابق، ص ٣٠٩.

يتضح لنا من خلال استقراء نصوص دستور ١٩٣٠ أن العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية رسمت بإرادة قوية كانت تستهدف بسط سلطان الملك على إرادة الشعب الذي عبر عنه مجلس النواب في مناسبات كثيرة، فكان النظام الملكي بعيداً عن الأداة الديمقراطية السليمة في بناء نظام دستوري مصري يستند إلى السيادة الشعبية في ممارسة الحكم، وبذلك جرت القاعدة في النظام الملكي على تعزيز نفوذ الملك على حساب المصالح الشعبية^(١).

المطلب الثاني

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في العهد الجمهوري

تمهيد:

استمرت حالة عدم الاستقرار السياسي في مصر بعد عودة العمل بدستور ١٩٢٣ على الرغم من تناغم نظام الحكم الذي أسسه الدستور مع مبادئ الديمقراطية، إلا أن الواقع العملي كان مغايراً تماماً عن المبادئ التي تناولها، وتتابع الصدامات بين السراي والحكومة من جهة والشعب من جهة أخرى، وإزاء هذه الأوضاع السيئة التي تمر بها مصر، أحس الجيش بضرورة التدخل وإنهاء حقبة زمنية غابت فيها مصر عن دورها في بناء مستقبلها بسواعد أبنائها، وسيطر الجيش على السلطة وأعلن في بياناته على الناس في ٢٣، ٢٤ يوليو ١٩٥٣ أنه ينشد الإصلاح والتطهير في جميع مرافق البلاد مع رفع لواء الدستور والعمل لصالح الوطن في ظله^(٢)، وفي العاشر من ديسمبر ١٩٥٢ صدر إعلان دستوري بسقوط دستور ١٩٢٣، وفي ١٣ يناير ١٩٥٣ صدر مرسوم بتأليف لجنة لوضع مشروع دستور جديد، وفي ١٥ يناير ١٩٥٣ ثم تحديد فترة الحكم الانتقالي بثلاث سنوات، وفي ١٠ فبراير ١٩٥٣ صدر إعلان دستوري عرف باسم (الدستور المؤقت) يسري خلال المرحلة الانتقالية^(٣). ويعتبر الإعلان الدستوري الصادر في ١٠ فبراير ١٩٥٣ (الدستور المؤقت) أقصر الدساتير المصرية، حيث يتكون من إحدى عشرة مادة، وتميز بتركيز السلطة التشريعية والتنفيذية بيد هيئة واحدة هي مجلس الوزراء^(٤) (المادتان ٩، ١٠)، حمل الدستور المؤقت طابع الثورة عندما منح للقائمين على الثورة حق مباشرة أعمال السيادة العليا من خلال اتخاذ التدابير اللازمة لحماية الثورة ومبادئها^(٥).

(١) د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٤٣.
(٢) عن البيان الأول الذي وجهه قائد حركة الجيش (اللواء محمد نجيب) إلى الشعب في صباح يوم ٢٣ يوليو ١٩٥٢، نقلاً عن د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ٢٦٠.
(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص ١٧٨.
(٤) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٨١.
(٥) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٧٩.

يتبين لنا من نصوص الإعلان الدستوري الصادر في ١٠ فبراير ١٩٥٣ (الدستور المؤقت) أن المرحلة الانتقالية كان نظام الحكم خلالها قائماً على تركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية بيد مجلس قيادة الثورة يمارسها بواسطة مجلس الوزراء الذي يملك حق تعيينه وعزله.

وبذلك يمكن القول إن الإعلان الدستوري عكس الواقع السياسي في تلك الفترة التي يهيمن فيها مجلس قيادة الثورة على السلطات، ويمارس رسم السياسة العامة للبلاد ولا يخضع أي قرار يصدره لرقابة القضاء بسبب التحصين الذي اتخذته في الإعلان الدستوري مما أضفى طابع السمو على السلطة التي يمثلها مجلس قيادة الثورة الذي حمل على عاتقه نجاح الثورة وتقرير مصيرها.

وصدر مشروع الدستور في ١٦ يناير ١٩٥٦ ليتم العمل به منذ تاريخ موافقة الشعب عليه في الاستفتاء الذي جرى في ٢٣ يونيو ١٩٥٦، وسوف نتناول في هذا المطلب التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دساتير العهد الجمهوري التي مرت على مصر من ١٩٥٦ ولغاية دستور ١٩٧١.

الفرع الأول

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٥٦

يعد دستور ١٩٥٦ بمثابة الصياغة القانونية لفكر ثورة يوليو ١٩٥٢، وكانت فكرة القومية العربية والوحدة العربية من أبرز اتجاهات النظام الجمهوري^(١).

وجاء دستور ١٩٥٦ مزيجاً من النظام البرلماني والنظام الرئاسي^(٢)، خصوصاً فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، سنبحث السلطات في دستور سنة ١٩٥٦، ثم تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أولاً- السلطات في دستور سنة ١٩٥٦:

نص الدستور بموجب المادة الثانية منه على أن الأمة مصدر السلطات، وبذلك نشأ دستور سنة ١٩٥٦ بالاستفتاء الشعبي كما ذكرنا، وتمت انتخابات مجلس الأمة وانعقد هذا المجلس فعلاً^(٣)، وأصبح مجلس الأمة الممثل الحقيقي للشعب المصري في النظام السياسي الجديد الذي يمارس سلطة التشريع.

١- السلطة التشريعية:

تتكون السلطة التشريعية من مجلس واحد يسمى مجلس الأمة، ويتولى مجلس الأمة مهمة التشريع وفق المادة (٦٥) من دستور ١٩٥٦، وتصدر قراراته بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين بعد اكتمال نصاب انعقاد الجلسة وهي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس.

(١) د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ٢٧٨.

(٢) د. سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص ٢٥٠.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، المصدر السابق، ص ٣٤٤.

يملك المجلس اختصاصات مهمة في مجال الميزانية العامة والحساب الختامي للدولة، فقد ألزم الدستور وفق المادة (١٠١) منه الحكومة عرض مشروع الميزانية على مجلس الأمة قبل انتهاء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل، وأقر دستور ١٩٥٦ المسؤولية الفردية للوزراء دون المسؤولية التضامنية وفق المادة (١١٣)، ويملك مجلس الأمة وسائل رقابية تجاه الحكومة تتضمن حق السؤال وحق الاستجواب وحق المناقشة وإبداء الرأي وفق المواد (٦٦، ٨٨، ٩٠، ٩١، ٩٢، ٩٣).

٢- السلطة التنفيذية:

أخذ دستور عام ١٩٥٦ بوحدة السلطة التنفيذية المتبعة في النظام الرئاسي، حيث جمع في شخص رئيس الجمهورية بين وظيفتي رئيس الدولة ورئيس الحكومة^(١)، ويتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية وفق المادة (١١٩) التي تنص على أن "يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية ويمارسها على الوجه المبين بالدستور"، وبذلك يمارس رئيس الجمهورية سلطاته الفعلية من خلال رئاسته لمجلس الوزراء، ويعتبر دستور ١٩٥٦ قد انتهج مظهراً من مظاهر النظام الرئاسي، فالرئيس يحكم في البلاد، إلا أنه اختلف مع النظام الرئاسي عندما نص الدستور على وجود وزارة مسؤولة أمام البرلمان^(٢). ورئيس الجمهورية غير مسئول سياسياً أمام البرلمان.

يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الوزراء السياسة العامة للحكومة في جميع النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية ويشرف على تنفيذها وفق المادة (١٣١)، وبذلك يمارس الوزراء دوراً فاعلاً في إدارة الدولة تتناسب مع المسؤولية التي حددها الدستور أمام مجلس الأمة، واختصاصات رئيس الجمهورية في مجال التشريع نصت عليها المادة (١٣٢) من الدستور بقولها "الرئيس الجمهورية حق اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها"، وبذلك يشارك رئيس الجمهورية في ممارسة العملية التشريعية مع مجلس الأمة الذي يملك وحده سلطة إقرار القوانين، وفق المادة (٨٤) التي نصت على أن "لا يصدر قانون إلا إذا قرره مجلس الأمة، ولا يجوز تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأي فيه مادة مادة". والرئيس ملزم بإصدار القانون الذي أقره مجلس الأمة ولم يعترض عليه خلال مدة ثلاثين يوماً.

أما اختصاصات رئيس الجمهورية التنفيذية التي تضمنها الدستور أظهرت الجانب الرئاسي في نظام الحكم بسبب الصلاحيات الواسعة التي منحها الدستور للرئيس ونوجز أهمها فيما يلي:

- أ- تعيين الوزراء وعزلهم من مناصبهم (المادة ١٤٦).
- ب- تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم (المادة ١٤٠).

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، ٢٠٠٢، ص ٤١٥.

(٢) د. سعاد الشرقاوي، القانون الدستوري وتطور النظام السياسي المصري، المرجع السابق، ص ٢٥١.

ج- إصدار اللوائح التنظيمية لترتيب وتنظيم المصالح والمرافق العامة (المادة ١٣٧)، وإصدار لوائح الضبط (المادة ١٣٨)، واللوائح التنفيذية من أجل تسهيل عملية تنفيذ القوانين، وكذلك يملك رئيس الجمهورية سلطة إصدار لوائح الضرورة التي لها قوة القانون وتصدر بين أدوار انعقاد مجلس الأمة وفترة حل المجلس (المادة ١٣٥).

د- منح دستور سنة ١٩٥٦ صلاحية تشريعية لرئيس الجمهورية تتمثل في إصدار قرارات لها قوة القانون بتفويض من مجلس الأمة خلال مدة محدودة بعد تعيين موضوعات هذه القرارات.

هـ- رسم السياسة العامة للحكومة بالاشتراك مع مجلس الوزراء (المادة ١٣١).

و- إعلان حالة الطوارئ (المادة ١٤٤).

ثانياً- تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٥٦:

اتخذ دستور ١٩٥٦ موقفاً وسطاً بين النظام البرلماني والنظام الرئاسي، فتضمن بعض مزايا النظام البرلماني فيما يتعلق بتنظيم العلاقة بين مجلس الأمة والسلطة التنفيذية^(١)، فنظم الدستور وسائل الرقابة البرلمانية التي يمارسها مجلس الأمة في تقويم أداء الوزراء ومناقشة السياسة العامة للدولة من خلال الأسئلة والاستجابات التي يوجهها الأعضاء طبقاً للمواد (٦٦ و ٩٠)، والأثر المترتب على الاستجابات هو طرح الثقة بالوزير الذي ثبت تقصيره من قبل مجلس الأمة ويكون ملزماً بالاستقالة وفق المادة (١١٣).

إن مميزات النظام البرلماني التي أخذ بها دستور ١٩٥٦ هو حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان بموجب المادة (١١١) التي نصت على أن "لرئيس الجمهورية حق حل مجلس الأمة فإذا حل المجلس في أمر فلا يكون حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر".

أما مميزات النظام الرئاسي هي امتلاك رئيس الجمهورية سلطات فعلية في إدارة الدولة من خلال رئاسته للسلطة التنفيذية وتعيين أعضائها، وذلك على خلاف مظاهر النظام البرلماني الذي يقوم على ثنائية السلطة التنفيذية ورئيس الدولة يسود ولا يحكم^(٢).

وخلاصة القول يتبين أن التوجه العام للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٥٦ كانت وفقاً للنظام الرئاسي أكثر من النظام البرلماني، وإن نظام الحكم طغت فيه خصائص النظام الرئاسي على النظام البرلماني في دستور ١٩٥٦، ورجحت كفة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، وكانت الرئاسة تهيمن على إدارة الدولة وتفرض سياستها في مراكز صنع القرار في البلاد، مما ترتب على ذلك غياب حالة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

(١) د. طعيمة الجرف، المرجع السابق، ص ٢٩١.

(٢) د. السيد صبرى، حكومة الوزارة، المطبعة العالمية، ١٩٥٣، ص ١٩.

الفرع الثاني

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٥٨

لم يكتب لدستور سنة ١٩٥٦ أن يستمر طويلاً، فكانت الظروف السياسية التي رافقت العدوان الثلاثي على مصر سنة ١٩٥٦ ولدت الشعور في ضرورة تنفيذ الوحدة بين مصر وسوريا لدى الشعبين^(١)، وفي ٥ فبراير ١٩٥٨ اجتمع كل من مجلس الأمة المصري ومجلس النواب السوري ووافقا على بيان ممثلي الدولتين والأسس العامة لنظام الحكم في الدولة الجديدة التي اختير لها اسم (الجمهورية العربية المتحدة).

وأصدر الرئيس المصري (جمال عبد الناصر) الدستور المؤقت في ٥ مارس ١٩٥٨ الذي تضمن نظام الحكم للدولة الجديدة طبقاً للأسس العامة التي وافق عليها المجلسان النيابيان المصري والسوري^(٢)، ويعتبر دستور ١٩٥٨ دستوراً وجيزاً، وأحكامه ليست سوى تلخيص لنصوص دستور ١٩٥٦، وبذلك يصلح دستور ١٩٥٦ أن يكون تفسيراً تكميلياً لدستور ١٩٥٨^(٣)، وسوف نتناول بشكل موجز السلطتين التشريعية والتنفيذية وتقدير العلاقة بينهما على النحو التالي:

أولاً- السلطة التشريعية:

تتكون السلطة التشريعية وفق المادة (١٣) من دستور ١٩٥٨ من أعضاء مجلس النواب السوري ومجلس الأمة المصري، ويسمى المجلس (مجلس الأمة)، وتم اختيار نصف الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية من بين أعضاء مجلس الأمة المصري ومجلس النواب السوري والنصف الأخير يعينهم رئيس الجمهورية أيضاً بتفويض من الدستور.

يتولى مجلس الأمة السلطة التشريعية فلا يصدر قانون إلا إذ أقره مجلس الأمة وفق المادة (٢٢)، بالإضافة إلى الدور الرقابي الذي يمارسه المجلس تجاه الحكومة وفق المادة (٢٤) التي منحت أعضاء مجلس الأمة حق توجيه أسئلة واستجابات إلى الوزراء، ويجوز لعشرين من أعضاء مجلس الأمة أن يطلبوا طرح الثقة بالوزير بعد استجواب موجه إليه، وإذا قرر مجلس الأمة بأغلبية أعضائه عدم الثقة بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة وفق المادة (٣٩).

ثانياً- السلطة التنفيذية:

تناولت المادة (٤٤) من دستور ١٩٥٨ ذات النهج الذي انتهجه دستور ١٩٥٦ في تولي رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، وتناولها دستور ١٩٥٦ في المادة (١١٩)، مما يظهر الطابع الرئاسي في

(١) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٤٦.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٠٣ - ٣٠٤.

(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة، المرجع السابق، ص ٣٤٤ وما بعدها.

دستور الجمهورية العربية المتحدة مع أخذه ببعض مظاهر النظام البرلماني، ولرئيس الجمهورية نائباً أو أكثر يعينهم ويعفيهم من مناصبهم وفق ما يملكه من سلطة تقديرية وفق المادة (٤٦)، واختصاصات رئيس الجمهورية في دستور ١٩٥٨ لا تختلف كثيراً عن دستور ١٩٥٦ في مجال اقتراح القوانين والاعتراض عليها وإصدارها.

ثالثاً- تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٥٨ :

يمثل دستور ١٩٥٨ المؤقت تنظيماً لنقل السلطة في الفترة الانتقالية للجمهورية العربية المتحدة لحين وضع الدستور الدائم باستفتاء شعبي، وحمل سمات دستور ١٩٥٦ الذي يمثل انعكاساً لفكر ثورة يوليو ١٩٥٢، واتخذ دستور ١٩٥٨ النمط الجمهوري الرئاسي كنظام حكم، تركزت السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية الذي يرأس مجلس الوزراء ويتولى في ذات الوقت رئاسة الدولة، ودور البرلمان الذي يتكون من مجلس واحد هو مجلس الأمة لا يمكن أن يثير المسؤولية السياسية التضامنية للحكومة، بينما يمكنه إثارة المسؤولية الفردية فقط لكل وزير عن أعمال وزارته، واتجه دستور ١٩٥٨ نحو توسيع صلاحيات الرئيس من خلال دوره في تعيين أعضاء مجلس الأمة، وتعيين نواب رئيس الجمهورية والوزراء وإعفاءهم من مناصبهم.

وبذلك لم يرق دستور ١٩٥٨ المؤقت مرتكزات التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في ظل غياب واضح لإرادة الشعب في تكوين البرلمان وهيمنة حكم الفرد على إدارة الدولة، ووجود البرلمان لا يعبر إلا أن الشكل التقليدي لنمط الحكم البرلماني الذي يجيز لأعضاء المجلس توجيه أسئلة واستجابات إلى الوزراء.

الفرع الثالث

العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٧١

لم يعيش دستور ١٩٥٨ طويلاً في الجمهورية العربية المتحدة، حيث حدث انقلاب عسكري في سوريا أدى إلى انفصالها عن الجمهورية العربية المتحدة بعد أن استمرت الوحدة أكثر من ثلاث سنوات تميزت بالاستقرار^(١).

وصدر إعلان دستوري من رئيس الجمهورية في ٢٧ سبتمبر ١٩٦٢، تضمن الإعلان إنشاء مجلس الرئاسة الذي يتولى رئيس الجمهورية رئاسته، وأقام مجلس تنفيذي يمارس اختصاصه في حدود القانون وقرارات رئيس الجمهورية ليكون الهيئة الإدارية والتنفيذية العليا للدولة. أصدر رئيس الجمهورية في ٢٣ مارس ١٩٦٤ الدستور المؤقت ليعمل به إلى حين إعداد

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، الدستور المصري، المرجع السابق، ص ٢٠٠.

دستور من قبل مجلس الأمة، ليكون الدستور الدائم للجمهورية العربية المتحدة بعد أن يستفتى عليه من قبل الشعب (ديباجة الدستور)، واحتوى دستور ١٩٦٤ على (١٦٩) مادة لم تختلف كثيراً عن القواعد التي تأسس عليها نظام الحكم في دستور ١٩٧١، لذلك سوف نتناول بيان العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٧١، ويعد دستور سنة ١٩٧١ لجمهورية مصر العربية انعكاساً للتجارب الدستورية التي مرت بها مصر منذ ثورة يوليو سنة ١٩٥٢، فقد اتجه المشرع الدستوري نحو الأخذ بالنظام البرلماني في بعض صورته، بالإضافة إلى النظام الرئاسي^(١)، فتجلت صور النظام الرئاسي في اختصاصات رئيس الجمهورية الواسعة، أما النظام البرلماني فظهر جلياً في دور السلطة التشريعية، ونشأ دستور ١٩٧١ بأسلوب ديمقراطي، حيث تم وضعه من قبل جمعية تأسيسية قام مجلس الشعب بتشكيلها^(٢). وبذلك يعتبر الدستور المصري لسنة ١٩٧١ أنه إتبع الأسلوب الديمقراطي في وضعه من خلال استفتاء الشعب عليه بتاريخ ١١ سبتمبر ١٩٧١، وسوف نعرض بشكل موجز السلطات في دستور ١٩٧١، وتقدير العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أولاً- السلطة التشريعية:

نصت المادة (٨٦) من الدستور على تولي مجلس الشعب سلطة التشريع وإقرار السياسة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وبذلك أطلق الدستور الجديد لسنة ١٩٧١ على البرلمان تسمية مجلس الشعب، ولم يأخذ في تكوين البرلمان بنظام المجلسين وإنما اكتفى بتشكيل مجلس واحد يمارس الدور التشريعي إلى أن صدر القانون رقم (١٢٠) لسنة ١٩٨٠ الذي بموجبه تم تكوين مجلس الشورى بعد الاستفتاء على تعديل الدستور الذي أجري في يوم ٢٢ مايو سنة ١٩٨٠.

لم يمنح مجلس الشورى حق التشريع وإنما اختص استناداً للمادتين (١٩٤ و ١٩٥) من الدستور بدراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على مبادئ ثورتي ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ و ١٥ مايو سنة ١٩٧١، ويؤخذ رأي مجلس الشورى في الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور ومشروعات القوانين المكملة للدستور، بالإضافة أخذ رأي المجلس في مشروعات القوانين المحالة من رئيس الجمهورية وأي موضوع يحيله رئيس الجمهورية يتصل بالسياسة العامة للدولة أو سياسته في الشؤون العربية والخارجية.

ووجود مجلس الشورى بهذه الصلاحيات البسيطة ليس له مبرر، ويعتبر مجلس الشعب أكثر حيوية في التعامل مع الملفات التي يختص بها مجلس الشورى، فهو لا يمارس إلا مهاماً استشارية فقط، وسنتحدث عن اختصاصات مجلس الشعب في مجال التشريع والرقابة على النحو التالي:

(١) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المصدر السابق، ص ٣٠٨.
(٢) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، منشأة المعارف بالاسكندرية، ١٩٨٠، ص ١٨.

١ - الاختصاص التشريعي:

إن الهدف من وجود السلطة التشريعية ليس فقط هو للتعبير عن إرادة الشعب الأصيلة ، وإنما أصبح الهدف من التشريع هو تنظيم جميع العلاقات والروابط التي تنشأ بين الأفراد والسلطات وكل من يقيم على أرض الدولة^(١) ، ويمارس مجلس الشعب دوره في العملية التشريعية من خلال اقتراح القوانين وإقرارها^(٢)، ومنحت المادة (١٠٩) لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين، ويعتبر المقترح حاز موافقة مجلس الشعب إذا صوت له أكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين في الجلسة وفق المادة (١٠٧) ، وذلك في غير الحالات التي تتطلب أغلبية خاصة. وعند رفض مقترح القانون من قبل المجلس لا يجوز إعادة تقديمه ثانية في نفس دورة الانعقاد، ولا يسري هذا المنع على المشروعات المقدمة من رئيس الجمهورية، ويملك مجلس الشعب حق التشريع في أي مجال من المجالات دون استثناء، وفي هذا الإطار يملك مجلس الشعب الحق في إصدار التشريعات المالية، حيث تضمنت المادة (٨٦) من الدستور اختصاص مجلس الشعب بإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ودور مجلس الشعب في إقرار الموازنة العامة لا يتجسد فقط في إقرارها أو الموافقة على تعديل بعض أبوابها، وإنما تمتد إلى مراقبة تنفيذها عن طريق عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة والتصويت عليها بقانون. وقبل إبداء المجلس رأيه في الميزانية أوجب الدستور عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على مجلس الشعب وفق المادة (١١٨).

٢ - الاختصاص الرقابي:

أخذ دستور ١٩٧١ ببعض مظاهر النظام الرئاسي فيما يتعلق بمهام السلطة التنفيذية، واحتفظ في ذات الوقت بمعظم مظاهر النظام البرلماني فيما يتعلق ببناء أسس العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٣)، وتتمثل وسائل الرقابة التي يملكها مجلس الشعب على أعمال السلطة التنفيذية ما أقره الدستور وأضافته اللائحة الداخلية لمجلس الشعب وهي:

أ - السؤال:

يقصد به أنه يحق لأي عضو من أعضاء البرلمان طلب إيضاحات أو استفسارات بصدد مسألة معينة من الوزراء^(٤)، وورد النص على حق السؤال لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب دون مجلس الشورى في المادة (١٢٤) من الدستور، ويوجه السؤال من أي عضو في المجلس إلى أعضاء

(١) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ١٦٢.
(٢) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٣١.
(٣) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٨٧.
(٤) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، منشأة المعارف بالإسكندرية، الجزء الأول، ١٩٧١، ص ٢٣٨-٢٣٩.

الحكومة، وهم كل من رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو أحد نواب الوزراء. ويجب أن يكون السؤال في أمور تدخل في اختصاص من يوجه إليه، ويجوز لمن يقدم السؤال أن يسحبه في أي وقت، ولا يجوز تحويله إلى استجواب في نفس الجلسة التي يطرح فيها، وإن معظم الدساتير التي تبنت النظام البرلماني قد نصت على حق السؤال صراحة، عندما يقر الدستور على مسؤولية الحكومة سياسياً أمام البرلمان وعلى حق البرلمان في سحب الثقة منها، فإن السؤال يصبح من حق المجلس ضمناً، سواء نص عليه الدستور أو لم ينص^(١) ويعتبر السؤال وسيلة رقابية هادئة قد تهدف إلى لفت نظر الوزير أو من يمثله عن قضية أو أمر مهم لا يعلمه أو أخطاء فيه مما قد يترتب عليه إقامة جسراً من الثقة بين البرلمان والحكومة.

ب- طرح موضوع عام للمناقشة:

تمنح بعض الدساتير – ومنها الدستور البريطاني- الحق لعدد من أعضاء البرلمان أن تطرح موضوعاً عاماً للمناقشة يتعلق بالسياسة الداخلية والخارجية ، ولا يتضمن هذا الحق اتهاماً للحكومة، فهو ليس إلا مناقشة حرة ترمي إلى تبادل الآراء المختلفة بغية الوصول إلى قرارات ترضي الطرفين : البرلمان والحكومة^(٢)، ونصت المادة (١٢٩) من الدستور على أنه "يجوز لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه"، وغالباً ما يتم لجوء البرلمانات إلى هذه الوسيلة لتسليط الضوء على قضية لم تلق اهتماماً من جانب الحكومة أو محاولة إشعار الحكومة بضرورة تدخلها في أمر مهم قد يتحول إلى أزمة في حال عدم معالجته.

ج- طلب الإحاطة:

يعتبر طلب الإحاطة وسيلة لتبصرة الحكومة بمشكلة معينة لفرض تدخلها أو اتخاذ ما يلزم لمعالجتها^(٣)، ونصت عليه المادة (١٩٤) من لائحة مجلس الشعب التي منحت هذا الحق لكل عضو من أعضاء المجلس وبموجبه يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً في اختصاص من يوجه إليه، وطلب الإحاطة لم يتناوله الدستور كوسيلة رقابية يمارسها مجلس الشعب تجاه الحكومة، إلا أنه يجد سنده من خلال التطبيق العملي والتقاليد البرلمانية التي لا تتعارض مع الدستور، وبذلك أصبح عرفاً دستورياً يستمد وجوده من حق البرلمان في اختيار ما يناسبه من وسائل رقابية تمكنه من أداء دوره بشكل فاعل.

(١) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث، المرجع السابق، ص ٤٧٧.

(2) U.K. Parliament:Parliament Explained 5: Debates in parliament London-Parliamentary Copyright 2002, P.3.

(٣) د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، المرجع السابق، ص ٤٢.

د- لجنة التحقيق البرلماني:

يُعرف التحقيق البرلماني بأنه طريق من طرق التحري التي تنظمها السلطة التشريعية للرقابة على أعمال الحكومة^(١)، وإجراء التحقيق البرلماني لا تخلو منه أغلب البرلمانات، ويجد سنده في الدستور المصري لسنة ١٩٧١ وفق المادة (١٣١) التي منحت مجلس الشعب حق تكوين لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجانها بفحص نشاط إحدى المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة، وذلك من أجل تقص الحقائق، والوقوف على حقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة، وللجنة في سبيل القيام بمهامها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وإلزم الدستور جميع الجهات التنفيذية والإدارية أجابة اللجنة والتعاون معها في تقديم الوثائق.

ويستهدف البرلمان من استخدام وسيلة التحقيق التأكد بنفسه من المعلومات والبيانات التي تتعلق بالمصالح الحكومية في قضايا تستوجب وقوفه على الحقيقة لاتخاذ قراره المناسب بشأنها^(٢). وبذلك يترك الخيار للمجلس في اختيار نوعية اللجنة التي تتولى مهمة التحقيق في الموضوع المطلوب التحقيق فيه، إما أن تتولى هذه المهمة إحدى اللجان المختصة أو تشكل لجنة لهذا الغرض، وطبيعة الموضوع المطروح للتحقيق عامة ما تحدد ذلك، ويراعى في اختيار أعضاء لجان التحقيق تمثيل أغلب التيارات السياسية التي لها وجود في البرلمان، خصوصاً إذا كان موضوع التحقيق قد يترتب عليه إثارة مسؤولية الحكومة إذا ما ثبت تقصيرها ومخالفتها المالية أو الإدارية في تقرير لجنة التحقيق.

و- الاستجواب:

الاستجواب من أخطر حقوق البرلمان في علاقته مع الحكومة، وهو عبارة عن استيضاح يقدم من أحد أعضاء مجلس الشعب إلى أحد أعضاء الحكومة بشأن موضوع عام يدخل في اختصاصه، يتضمن اتهام الحكومة أو أحد أعضائها وتجريح سياستها^(٣)، ونص الدستور على الاستجواب في المادة (١٢٥) التي تقرر أن "لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم....". وتناولت المادة (١٢٦) مسؤولية الوزراء أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة،

(١) د. سالم حمود احمد العضائية، مبدأ الفصل بين السلطات في النظام السياسي الاردني (دراسة مقارنة)، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق - جامعة عين شمس، ٢٠٠٧، ص ١٦٩.

(٢) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٣٦.

(٣) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاثة، المرجع السابق، ص ٤٨٢ - ٤٨١. د/ محمد صلاح عبد البديع السيد، النظام الدستوري المصري بين الواقع والمأمول، المرجع السابق، ص ١٥٩.

ومسئولية كل وزير عن أعمال وزارته، ويعرض طلب سحب الثقة من قبل عدد من الأعضاء حدده الدستور بعشرة أعضاء، ولا يجوز طرح الثقة بموجب المادتين (١٢٦، ١٢٧) من الدستور إلا بعد استجواب وأن يحظى القرار بموافقة أغلبية أعضاء المجلس، والاستجواب يوجه تحديداً إلى كل من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو أحد نوابهم، وبذلك أورد الدستور وفق المادة (١٢٥) صفات من يوجه إليهم الاستجواب على سبيل الحصر، والجمع بين عضوية مجلس الشعب والوزارة لا يعتبر سبباً للحصانة من الاستجواب، طالما موجهاً إلى الوزير بصفة الوزارية وليست البرلمانية^(١)، تناول دستور ١٩٧١ مبدأ المسئولية الوزارية بنوعيتها، فنصت المادة (١٢٦) منه على أن "الوزراء مسؤولون أمام مجلس الشعب عن السياسة العامة للدولة وكل وزير مسئول عن أعمال وزارته".

وعند تقرير مسئولية رئيس الوزراء بعد استجواب موجه إلى الحكومة، يعد مجلس الشعب تقريراً يرفعه إلى رئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع، وما انتهى إليه من رأي في هذا الشأن وأسبابه وفق المادة (١٢٧)، وبذلك وضع الدستور عوائق إجرائية أمام رئيس الجمهورية لا يحسم طرح الثقة، فله أن يرد التقرير إلى المجلس لبيان رأيه مرة ثانية بشأن طرح الثقة بالحكومة، فإذا عاد المجلس إلى قراره من جديد، جاز لرئيس الجمهورية أن يعرض موضوع النزاع بين المجلس والحكومة على الاستفتاء الشعبي.

والغاية التي قصدها المشرع الدستوري من استطلاع رأي الشعب في قضية سبق أن أبدى فيها ممثلو الشعب قرارهم بشأنها لا يمثل إلا نوعاً من الحماية للوزارة تجاه الاستجواب كوسيلة برلمانية خطيرة، ويعتبر القيد الذي وضعه الدستور في مسألة تفعيل الاستجواب من قبل البرلمان محاولة لإفراغه من مضمونه الحقيقي كأداة للإصلاح والتقويم.

ثانياً- السلطة التنفيذية:

أخذ دستور مصر لسنة ١٩٧١ بمظاهر النظام البرلماني فيما يتعلق بازدواجية السلطة التنفيذية التي تتكون من رئيس الجمهورية من جهة، والحكومة من جهة أخرى، واختيار رئيس الجمهورية من الشعب مباشرة يشحذ همم المواطنين في الاهتمام بالمسائل العامة، ويكفل للمواطن في ذات الوقت حريته في هذا الاختيار^(٢).

رئيس الجمهورية في دستور ١٩٧١ لم تكن صلاحياته محدودة كما هو سائد في النظام البرلماني التقليدي، وإنما يملك صلاحيات واسعة يمارسها بمفرده وأخرى يشترك فيها مع الحكومة،

(١) د. فتحي فكري، جواز الجمع بين العضوية البرلمانية والوظائف والأنشطة الأخرى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٤، ص ٨ وما بعدها.

(٢) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٧٤ - ٧٥.

مما يضيف الطابع الرئاسي للدستور في تقريره لسلطات رئيس الجمهورية ، وتضمنت تعديلات سنة ٢٠٠٧ منح صلاحية لرئيس الجمهورية في تعيين نائباً له أو أكثر ويحدد اختصاصاتهم ويعفيهم من مناصبهم وفق المادة (١٣٩) من الدستور .

وسنعرض أولاً اختصاصات رئيس الجمهورية واختصاصات الحكومة على التوالي:

١- اختصاصات رئيس الجمهورية:

على الرغم من اتجاه دستور سنة ١٩٧١ نحو النظام البرلماني في أغلب جوانبه المتعلقة بتنظيم السلطة، إلا أن رئيس الجمهورية احتفظ بخصائص النظام الرئاسي^(١). وتولى وفق المادة (١٣٧) من الدستور السلطة التنفيذية، ويضع رئيس الجمهورية السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع مجلس الوزراء وفق المادة (١٣٨) التي يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها، وسنبحث اختصاصات رئيس الجمهورية التشريعية، ثم اختصاصاته التنفيذية على النحو التالي :

أ- الاختصاصات التشريعية:

١-أ- حق اقتراح القوانين:

يشارك رئيس الجمهورية أعضاء مجلس الشعب في تقديم مقترحات القوانين، إلا أنه يقدم مشروع قانون بموجب المادة (١٠٩) التي تنص على أن "لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح قوانين" من خلال المرور بمجلس الوزراء^(٢)، ومشروع القانون الذي يقدم من رئيس الجمهورية أو الحكومة لا يخضع لنص المادة (١١١) من الدستور التي تمنع إعادة تقديم مشروع القانون الذي سبق أن رفضه مجلس الشعب في نفس دورة الانعقاد.

٢-أ- حق الاعتراض على القوانين وإصدارها:

يعتبر حق الاعتراض لرئيس الدولة حقاً تنفيذياً، فرئيس الدولة إذا اعترض على القانون رده إلى البرلمان خلال فترة معينة، فهو سلطة توقيفية توقف القانون لبعض الوقت ولا تتساوى في قوتها مع سلطة البرلمان^(٣)، وأقر الدستور حق رئيس الجمهورية بالاعتراض على القانون وفق المادة (١١٣). وإصدار القانون من الأعمال التي يختص بها رئيس الدولة، ونجد دستور سنة ١٩٧١ قد أقر بهذا الحق لرئيس الجمهورية وفق المادة (١١٢) ، ويصدر القانون إذا لم يعترض عليه الرئيس خلال ثلاثين يوماً، ولكن الدستور لم يعين مدة زمنية يصدر خلالها القانون بعد مرور مدة الاعتراض عليه.

(١) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٩٢.
(٢) د. بكر أحمد راغب الشافعي، العلاقة بين السلطات في النظام البرلماني والنظام الإسلامي، رسالة دكتوراه كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، ١٩٨٤م، ص ٢٩٦.
(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٢٤٣.

أ- ٣- حق دعوة البرلمان للانعقاد:

أقر الدستور صلاحية رئيس الجمهورية بدعوة مجلس الشعب للانعقاد للدور السنوي العادي قبل يوم الخميس الثاني من شهر نوفمبر، ورئيس الجمهورية يملك فض الدورة العادية للمجلس، ويدعو رئيس الجمهورية مجلس الشعب لاجتماع غير عادي في حالة الضرورة، أو بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس الشعب، وهو من يدعو إلى فض الاجتماع غير العادي.

أ- ٤- إصدار اللوائح:

لرئيس الجمهورية سلطة واسعة في إصدار اللوائح سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وقد أقر الدستور خمسة أنواع من اللوائح يختص رئيس الجمهورية في إصدارها وهي:

- **اللوائح التنفيذية:** هي اللوائح التي تأتي بالقواعد التفصيلية تيسيراً لتنفيذ القانون، باعتبار السلطة التنفيذية أقدر على معرفة التفصيلات والجزئيات بحكم احتكاكها بالشعب^(١).

- **اللوائح التنظيمية:** الغاية من هذه اللوائح هو إنشاء وتنظيم سير المرافق العامة والمصالح الحكومية، وتصدر هذه اللوائح بشكل مستقل دون أن ترتبط بقانون^(٢).

- **لوائح الضبط:** هي القرارات الإدارية التنظيمية التي تصدر بقصد المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهي الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة^(٣).

- **اللوائح التفويضية:** تُعرف اللوائح التفويضية بأنها تلك التي تصدر من السلطة التنفيذية لتنظيم موضوعات تدخل في اختصاص السلطة التشريعية، وتكون لها قوة القانون^(٤).

وأحاط المشرع الدستوري هذا الاختصاص الذي يمارسه رئيس الجمهورية حصراً بالعديد من القيود، وذلك لكون هذا الاختصاص يدخل أصلاً في النطاق المحجوز للقانون^(٥)، وتجاوز التفويض الذي يصدر من مجلس الشعب بقانون، يعد خروجاً عن القيود الدستورية عملاً غير مشروع.

- **لوائح الضرورة:** تعتبر لوائح الضرورة شبيهاً باللوائح التفويضية في كونها قرارات لها قوة القانون يصدرها رئيس الجمهورية، إلا أن لوائح الضرورة تصدر أثناء غياب مجلس الشعب لأي سبب^(٦)،

(1) J.C.Douence, Recherches sur le pouvoir reglementaire de l'administration, LGDJ, Paris, 1968, P. 160 .

(٢) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٥١.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٣١.

(٤) د. يسرى محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٩٦، ص ٣٨ وما بعدها.

(٥) د. حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، المرجع السابق ص ٤٠٦.

(٦) د. محمد صلاح عبد البديع السيد، المرجع السابق، ص ٢١٢ - ٢٠١٣.

والغاية منها هو الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها من الظروف الاستثنائية المفاجئة التي قد تعترضها^(١). عليه فإن السلطة اللائحية هي سلطة استثنائية في مجال التشريع، يلزم لكي تكون مشروعة أن تستند إلى أساس دستوري^(٢)، لذلك فإن لوائح الضرورة التي تناولتها المادة (١٤٧) يجب عند صدورها من رئيس الجمهورية وتكون لها قوة القانون، أن تصدر في غيبة البرلمان سواء في فترة أحوال الانعقاد أو فترة حل البرلمان أو وقف جلساته، وأن تصدر هذه اللوائح في ظروف تستوجب الإسراع في اتخاذ إجراءات لا تحتمل التأخير ويترك تقدير هذه الظروف للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية، وأن تخضع لأحكام الدستور وأن لا تخالفه باعتبار القواعد الدستورية في قمة التدرج القانوني من حيث قوتها الإلزامية.

أضاف دستور مصر لسنة ١٩٧١ صلاحيات واسعة في المجال التشريعي لرئيس الجمهورية، وتوضح الصورة بعرض المادة (٧٤) من الدستور التي تنص على أن "الرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعيق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ويوجه بيانات إلى الشعب ويجري استفتاء على ما اتخذه من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها".

تعتبر هذه المادة في الدستور المصري محل خلاف في الفقه والعمل لفترة طويلة من الزمان باعتبارها تقييم دكتاتورية مؤقتة في حالة الضرورة^(٣). ومن متطلبات اللجوء إلى نص المادة (٧٤) في الدستور توافر عدة شروط نوجزها فيما يلي:

- قيام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري.
- أن يكون الخطر حالاً وجسيماً ويتطلب اتخاذ إجراءات سريعة لمواجهته.
- بلوغ الخطر درجة لا تكفي الإجراءات الدستورية الأخرى لدفعه.

تتمثل الخطورة في هذه المادة أنها تترك الباب المفتوح لرئيس الجمهورية في تقرير الخطر من حيث وقوعه ومدى جسامته دون أن يشاركه أحد في ذلك، حيث يمثل ذلك تصريحاً للسلطة التنفيذية بالسيطرة المشروعة على السلطة التشريعية خلال فترة الأزمة، وحتى يتم دفع الخطر وإعادة المؤسسات الدستورية إلى عملها^(٤)، وبالتالي سيتخذ الإجراءات التي يراها مناسبة كصلاحيات ممنوحة ممنوحة له خارج إطار سلطة إصدار اللوائح التي خولها الدستور له، وبعبارة أخرى عن عمل مجلس الشعب

(١) د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٥٢.
(٢) د. سامي جمال الدين، تدرج القواعد القانونية ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٣، ص ٦١.
(٣) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٢٥٩. د/ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٥٨.
(٤) د. رأفت دسوقي، هيمنة السلطة التنفيذية على أعمال البرلمان، منشأة المعارف بالإسكندرية، ٢٠٠٦، ص ٢٠١.

الذي يمثل الإرادة الشعبية وصاحب الاختصاص الأصل في التشريع.

وبموجب نظرية الضرورة هذه يعتبر الإجراء الذي يتخذه رئيس الجمهورية في الظروف العادية غير مشروع بالاستناد إلى المادة (٧٤) ويعد صحيحاً ومشروعاً في الظروف الاستثنائية، وبموجب ذلك فإن القرارات الفردية والقرارات بقوانين التي يتطلبها مواجهة الخطر يمكن أن تخالف الدستور، لأن تطبيقها يقتصر على الظروف الاستثنائية حصراً^(١)، وتم تعديل نص المادة (٧٤) في التعديلات الدستورية لعام ٢٠٠٧، حيث أضاف إليها المشرع الدستوري قيوداً وضمانات أكثر وضوحاً مما كانت عليه، وفرض ضمانات أثناء ممارسة رئيس الجمهورية هذه السلطات^(٢).

إن اتجاه المشرع الدستوري المصري نحو تعديل المادة (٧٤) في الدستور التي أعاد صياغتها وأحكم ضوابط ممارستها لكي يخرج بالصورة التي عليها حالياً، يمثل تطوراً مهماً في مجال تقييد السلطات العامة بما يعزز حماية الحقوق والحريات التي أوردها الدستور للمواطنين ضد أي تجاوز يمكن أن تتعرض له في ظل وجود سلطات واسعة لرئيس الجمهورية وغياب حدود تعمل بموجبها.

ب- الاختصاصات التنفيذية:

منح دستور سنة ١٩٧١ اختصاصات تنفيذية لرئيس الجمهورية يمثل بعضها خروجاً عن القواعد البرلمانية^(٣)، لتسير على النمط الرئاسي في علاقتها مع الحكومة^(٤)، ورئيس الجمهورية ليس عضواً في الحكومة وفقاً للتعريف الذي جاء في المادة (١٥٣) من الدستور التي نصت على أن "الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون الحكومة من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم. ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة"، واختصاصات رئيس الجمهورية في الدستور نجد أنه يمتلك صلاحيات واسعة في المجال التنفيذي، ليكون المحرك الرئيسي في السلطة التنفيذية، ويتجلى هذا الدور في نص المادتين (١٣٧ و ١٣٨) اللتين سبق الإشارة إليهما، ونعرض الآن اختصاصات رئيس الجمهورية التنفيذية على النحو التالي:

١- التعيين والعزل:

يتولى رئيس الجمهورية تعيين نائب رئيس الجمهورية بموجب المادتين (١٣٩ و ١٤٠) من الدستور، ولم يحدد المشرع الدستوري عدداً معيناً يحق لرئيس الجمهورية أن يختارهم نواباً له بل ترك الأمر لتقديره، مما يدل على هامشية الدور الذي يمكن أن يمارسه نواب الرئيس، ويقوم رئيس

(١) د. مصطفى أبو زيد فهمي، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ٢٦٥ - ٢٦٦.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٩٥. د/ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٥٧.

(٣) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤٩٣.

(٤) د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٧٨.

الجمهورية وفق المادة (١٤١) من الدستور بتعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ويعفيهم من مناصبهم، ويملك رئيس الجمهورية صلاحية تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين في القانون، ويعتمد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين وفق المادة (١٤٣).

٢- إعلان حالة الطوارئ:

نصت المادة (١٤٨) من دستور عام ١٩٧١ على حق رئيس الجمهورية في اعلان حالة الطوارئ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه بشأنه، وإذا كان مجلس الشعب منحلًا يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له، ويكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة، وقيد الدستور مدها بموافقة مجلس الشعب، وبذلك يختص رئيس الجمهورية وحده بإعلان حالة الطوارئ، وينطوي على إعلان حالة الطوارئ آثار خطيرة على حريات وحقوق الأفراد، فبموجب حالة الطوارئ يبيح القانون للسلطة التنفيذية وضع ما تراه من قيود على حرية التنقل والإقامة والاستيلاء على المنقولات والعقارات وغيرها من الإجراءات التي تمس بشكل مباشر حياة المواطن^(١).

٣- إعلان الحرب:

يختص رئيس الجمهورية وفق المادة (١٥٠) من الدستور بإعلان الحرب، ويعتبر رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المسلحة.

٤- إبرام المعاهدات:

نصت المادة (١٥١) من دستور ١٩٧١ على حق رئيس الجمهورية في إبرام المعاهدات، وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة.

٥- حق العفو:

يتولى رئيس الجمهورية إصدار العفو عن العقوبة أو تخفيفها، أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون وفق المادة (١٤٩).

١- اختصاصات الحكومة:

عرف الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الحكومة بموجب المادة (١٥٣) التي تنص على أن "الحكومة هي الهيئة التنفيذية والإدارية العليا للدولة، وتتكون من رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم، ويشرف رئيس مجلس الوزراء على أعمال الحكومة"، وتمثل الحكومة إحدى أهم الأدوات التي تمارس رسم

(١) د. حسين عثمان محمد عثمان، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٣٩٧. د/ ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٧٢.

السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع رئيس الجمهورية وفق المادة (١٣٨) والمادة (١٥٦) أ.

وجرى العرف في تشكيل الحكومة أن يختار رئيس مجلس الوزراء بعد تعيينه أسماء الوزراء ويعرضهم على رئيس الجمهورية، باعتبار أن رئيس الوزراء سيكون مسؤولاً عن أعمالهم أمام مجلس الشعب، فمن حقه أن يكون له حرية اختيار من سيعاونه في مهامه^(١).

حدد دستور ١٩٧١ اختصاصات مجلس الوزراء في المادة (١٥٦) على الوجه التالي:

أ- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية.

ب- توجيه وتنسيق ومتابعة أعمال الوزارات والجهات التابعة لها والهيئات والمؤسسات العامة.

ج- إصدار القرارات الإدارية والتنفيذية وفقاً للقوانين والقرارات ومراقبة تنفيذها.

د- إعداد مشروعات القوانين والقرارات.

هـ- إعداد مشروع الموازنة العامة للدولة.

و- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة.

ز- عقد القروض ومنحها وفقاً لأحكام الدستور.

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

واختصاصات مجلس الوزراء الواردة في دستور ١٩٧١ تعتبر تجسيدا للمبدأ المستقر في

النظام البرلماني الذي يمثل فيه مجلس الوزراء أداة للتنسيق ورسم السياسة العامة للدولة^(٢).

يتضح من جل الاختصاصات التي يمارسها مجلس الوزراء أنه يمثل وسيلة أساسية بيد رئيس الجمهورية الذي يملك السلطة التنفيذية الفعلية في ظل دستور ١٩٧١ إلا أنه غير مسئول سياسياً أمام البرلمان باعتباره يسود ولا يحكم، ويباشر مهام السلطة التنفيذية من خلال الحكومة، وبالتالي تسأل الحكومة سياسياً ويسحب الثقة منها إذا تطلب الأمر ذلك، مما يمثل إخلالاً بالنظام البرلماني.

ثالثاً- تقدير التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٧١ :

بعد أن بحثنا وسائل السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية والتي تضمنت توجيه الأسئلة المكتوبة أو الشفهية إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، وطرح موضوع عام للمناقشة وطلب الإحاطة بالإضافة إلى تشكيل لجان التحقيق البرلمانية، وأخيراً توجيه الاستجابات التي يمارسها أي عضو في مجلس الشعب إلى الوزير أو رئيس مجلس الوزراء وما يترتب عليها من أثر يتمثل في طرح الثقة بالوزير أو نائبه أو رئيس مجلس الوزراء.

(١) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٠٠.

(٢) د. سليمان الطماوي، النظم السياسية والقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٣٧.

وفي المقابل تملك السلطة التنفيذية وسائل عديدة تجاه السلطة التشريعية من شأنها أن تؤثر في أداء مهامها، ولهذا التدخل صور عديدة منها يملك رئيس الجمهورية حق إلقاء البيانات أمام مجلس الشعب، وكذلك حق دعوة مجلس الشعب لاجتماع عادي أو غير عادي ويقوم بتأجيل انعقاده وفض دورات انعقاده.

والدور الذي تمارسه الحكومة في تشكيل مجلس الشعب يؤثر على طبيعة تكوينه ونوعية أدائه، ابتداءً من اختيار نظام الانتخابات واختيار العاملين في مراكز الاقتراع وتأثير أجهزة الحكومة وقدراتها لدعم الحزب الذي يتولى السلطة وانتهاءً بالتأثير على عملية التصويت مع غياب الرقابة الدولية على الاستفتاءات والانتخابات، مما يضعف مصداقية تعبير مجلس الشعب عن إرادة الناخبين.

يملك رئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب بموجب المادة (١٣٦) من الدستور، ويمارس رئيس الجمهورية هذا الحق عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب، وهذه الوسيلة تمكن رئيس الجمهورية من الضغط على مجلس الشعب في حال معارضته لمواقف الرئاسة في أمور مهمة.

وجدير بالذكر أن الدور الذي منحه دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية يخالف ما هو متبع في النظام البرلماني الذي يملك فيه رئيس الدولة دوراً سلبياً، فالاختصاصات التي يمارسها في إدارة شؤون السلطة التنفيذية تتعارض مع عدم مسؤوليته عن التصرفات المتعلقة بشؤون الحكم بينما تنقرر هذه المسؤولية بالنسبة للوزارة وحدها أمام البرلمان.

مما يتضح دستور سنة ١٩٧١ قد تبنى مقومات النظام البرلماني في تنظيم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأهمها التعاون وتبادل الرقابة التي تعتبر قاعدتي الارتكاز في تنظيم العلاقة بين السلطتين^(١)، وكان دستور سنة ١٩٧١ قد وضع نظاماً للحكم يجمع بين بعض خصائص النظام البرلماني وبعض خصائص النظام الرئاسي، وأخذ بالفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(٢)، ولما كانت القاعدة أنه حيث توجد المسؤولية توجد السلطة^(٣)، فإن رئيس الجمهورية في دستور ١٩٧١ يمارس مهام السلطة الفعلية في شؤون الحكم من خلال الحكومة التي يتولى حق تعيينها وإعفائها، وفي المقابل لا يسمح الدستور أن يكون شخص رئيس الجمهورية أو أعماله موضع مناقشة أمام البرلمان، والوزارة وحدها المسؤولة سياسياً، وبذلك يكون دستور سنة ١٩٧١ قد تبنى النظام الرئاسي في مضمونه، ومنح رئيس الجمهورية سلطات واسعة وحصر بيده السلطة التنفيذية، والوزراء ليسوا سوى منفذين لسياسة

(١) د. طعيمة الجرف، النظرية العامة للقانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٤١١ - ٤١٢.

(٢) د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، المرجع السابق، ص ٥٠٣.

(٣) د. سامي جمال الدين، النظم السياسية، المرجع السابق، ص ٣٠٥.

الرئيس وتابعين له.

ويتجسد ملامح النظام البرلماني في دستور ١٩٧١ في وجود مجلسين منتخبين وحكومة مسئولة أمام مجلس الشعب دون مجلس الشورى الذي يمارس دور مستشار للحكومة، والرقابة التي يمارسها مجلس الشعب تجاه الحكومة وضع الدستور أمام اكتمالها قيود مما يضعف الهدف من وجودها على النحو الصحيح، حيث تطلب الدستور عدة شروط ليتم سحب الثقة من عضو الوزارة، فقد ألزمت المادة (١٢٦) من الدستور أن يكون طلب سحب الثقة مسبقاً باستجواب يتم الإجابة عليه، وأن يصدر المجلس قراره بأغلبية أعضاء المجلس، ولم يراع الدستور التوازن في وسائل التأثير المتبادلة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، فحق حل مجلس الشعب من قبل رئيس الجمهورية لم يقيد بشكل حقيقي كما فعل في تقييد البرلمان من ممارسة حقه في سحب الثقة من الحكومة، فيستخدم رئيس الجمهورية حق الحل عند الضرورة، وبعد استفتاء الشعب وفق المادة (١٣٦)، وتقدير الضرورة تخضع لسلطة رئيس الجمهورية دون أن يشاور أحد.

وخلاصة القول أن دستور سنة ١٩٧١ لم يتبن النظام البرلماني، إلا في بعض صوره البسيطة، واتجه نحو بناء سلطة تنفيذية قوية ومنح رئيس الجمهورية سلطات واسعة إلى الحد الذي أصبحت سلطاته تمثل استبداداً دستورياً، وترتب على ذلك صعوبة وجود التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من خلال الإفراط في تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية، واحتكار مؤسسة الرئاسة للمهام التنفيذية والتشريعية على حساب المؤسسات المنتخبة الأخرى وفي مقدمتها مجلس الشعب، ويعتبر دستور ١٩٧١ نسخة معدلة من الدساتير والإعلانات الدستورية الصادرة في مصر منذ عام ١٩٥٢ التي سارت نحو تغليب كفة السلطة التنفيذية ومنحها اختصاصات شبه مطلقة مقابل وجود برلمان كمظهر من مظاهر الديمقراطية.