شبكة المعلومات الجامعية

بسم الله الرحمن الرحيم

Ain Shams University Information Network
جامعة عين شمس
شبكة المعلومات الجامعية
@ ASUNET

شبكة المعلومات الجامعية

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

شبكة المعلومات الجامعية

جامعة عين شمس

التوثيق الالكتروني والميكروفيلم

قسم

نقسم بالله العظيم أن المادة التي تم توثيقها وتسجيلها
علي هذه الأفلام قد أعدت دون أية تغيرات

يجب أن

تحفظ هذه الأفلام بعيدا عن الغبار

في درجة حرارة من 15-25 مئوية ورطوبة نسبية من 20-40%

To be Kept away from Dust in Dry Cool place of 15-25- c and relative humidity 20-40%

كلية الحقوق

يصعب قراءة الصفحات
الاصلية

جامعة عين شمس
كلية الحقوق

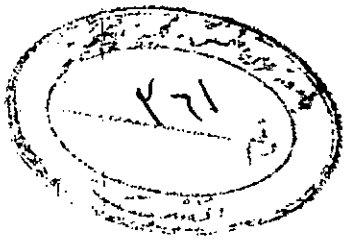
الاختصاص التنفيذي لرئيس الدولة في النظام الفدرالي

دراسة مقارنة

رسالة للحصول على درجة دكتوراه في الحقوق

مقدمة من

محمد فتوح محمد عثمان



لجنة الحكم على الرسالة

الأستاذ الدكتور سليمان محمد الطماوى

عميد كلية الحقوق وأستاذ القانون العام والمشرف على الرسالة رئيسا

الأستاذ الدكتور محمد فتح الله الخطيب

وزير الدولة الاتحادى وأستاذ الحكومات المقارنة وعميد كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بجامعة القاهرة سابقا . عضوا

الأستاذ الدكتور محمد رمزى طه الشاعر

أستاذ القانون العام المساعد بالكلية عضوا

بسم الله الرحمن الرحيم

« واعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا »

« صدق الله العظيم »

(آل عمران ١٠٣)

أهمية الموضوع ـ دور رئيس الدولة في الأنظمة النيابية المختلفة ـ تحديد المقصود بالاختصاص التنفيـــذى لرئيس الدولة ـ النظام الفدرالى ـ منهج الدراسة .

١ ـ أهمية الموضوع :

يعتبر موضوع « الاختصاص التنفيذى لرئيس الدولة فى النظام الفيدرالى » من أدق وأهم المشكلات التى تجابه دولة أو مجموعة من الدول ترغب فى قيام اتحاد فيما بينها .

وأن لدراسة هذا الموضوع أهمية غير خافية تبدو من جانبين :

فهى من الجانب النظرى : دراسة يقتضيها وضع رئيس الدولة بصفته قمة الجهاز التنفيذى فى النظام الفيدرالى أيا كانت طريقة نشأة الدولة الفيدرالية (١) ،

---

(١) تنشأ الدولة الفيدرالية بأحد اسلوبين :

الأسلوب الأول : اتفاق عدة دول مستقلة تحت الحاح دوافع خاصة وتعرف هـذه الطريقة باسم : Fédéralisme par agrégation ou association

ويعتبر هذا الاسلوب هو الغالب وقامت به عدة اتحادات منها : الولايات المتحدة ، سويسرا سنة ١٨٧٤ والمانيا سنة ١٩٤٩ والامارات العربية المتحدة سنة ١٩٧١ واتحاد الجمهوريات العربية سنة ١٩٧١ .

الأسلوب الثانى : تفكك دولة موحدة الى عدد من الدويلات مع رغبتها فى الاستمرار متحدة معا فى شـــكل اتحاد فيدرالى وتعـرف هـذه الطريقة باسم Fédéralisme par ségrégation ou dissociation ولقد نشأ بهذا الاسلوب بعض الاتحادات منها البرازيل سنة ١٩٤٦ ، الاتحاد السوفيتى سنة ١٩١٨ والعراق بعد صدور القانون ٣٣ سنة ١٩٧٤ الذى منح منطقة كردستان الحكم الذاتى وكذا السـودان بعد صدور قانون الحكم الذاتى الاقليمى للجنوب سنة ١٩٧٢

ومهما يكن نظام توزيع الاختصاصات فيها ، وسواء أكان رئيس الدولة فردا أو جماعة ٠

أما الجانب العملى : من هذه الدراسة فلا يقل أهمية عن الجانب النظرى بل يزيد وذلك لأن النظام الفدرالى هو الصورة الحتمية لطريق الوحدة العربية الشاملة ، فضلا عن أن الاتجاه العالمى الحديث هو صورة الدولة الفدرالية (١) ٠

٢ ـ دور رئيس الدولة فى الأنظمة النيابية المختلفة :

فى الأنظمة النيابية ، ينيب الشعب عنه أشخاصا ينتخبهم ليمارسوا السلطة باسمه ونيابة عنه ٠ وسواء أكانت الدولة ملكية أم جمهورية ، وسواء أخذت بالنظام البرلمانى أو الرئاسى (أو المجلسى) ، فان رئيس الدولة يمثلها كشخص معنوى ، ويعتبر رمزا للسلطات العامة فيها (٢) ٠

وسنعرض فيما يلى لدور رئيس الدولة فى الديمقراطية النيابية La démocratie représentative مع ملاحظة استبعاد دراسة الأنظمة الدكتاتورية أو المطلقة (٣) ٠

(أ) دور رئيس الدولة فى النظام البرلمانى :

ان رئيس الدولة فى النظام البرلمانى ، ليس هو رئيس الحكومة ٠ اذ أن رئيس الحكومة فى هذا النظام هو رئيس مجلس الوزراء ٠

ورئيس الدولة فى النظام البرلمانى غير مسئول سياسيا ، اذ أن المقرر فى غالبية الدساتير البرلمانية (٤) ان الاختصاصات التى ترد فى الدستور باسم

---

(١) Strong, C.F. : Modern political constitution, Sidgwick, London, 1963, p. 103.

(٢) الأستاذ العميد الدكتور سليمان الطماوى : السلطات الثلاث فى الدساتير العربية المعاصرة ١٩٧٤ ـ الطبعة الثالثة ـ دار الفكر العربى ـ ص ٢٤٦ ٠

(٣) **الدكتاتورية :** هى ذلك النظام (من أنظمة الحكم) الذى تتركز فيه سلطة الحكم عادة فى يد فرد تولى السلطة عن غير طريق الوراثة وبطريق القوة ، والحريات تحت ظلال هذا النظام غير مكفولة للافراد ٠

أما النظام المطلق : فهو ذلك النظام الذى يتولى فيه سلطات الحكم ملك عن طريق الوراثة وتتركز فيه سلطة الحكم الديكتاتورية ويطلق على هذا النظام « ملكية مطلقة أو استبدادية » انظر فى دراسة الانظمة الدكتاتورية والمطلقة مؤلف الاستاذ الدكتور ـ عبد الحميد متولى ، القانون الدستورى والأنظمة السياسية ـ الطبعة الثانية ١٩٦٣ ـ دار المعارف ص ٥١١ ٠

(٤) لأن هناك دساتير برلمانية لا تلتزم بهذه القاعدة فمثلا دستور مصر الصادر سنة ١٩٦٤ بالرغم من ميله الشديد نحو النظام البرلمانى الا أنه لم يتضمن القواعد التقليدية فى هذا النظام من حيث النص على مبدأ ممارسة رئيس الدولة لاختصاصاته بواسطة الحكومة ٠ ومن ضرورة توقيع الوزير أو الوزراء المختصين بجوار رئيس الدولة ٠

رئيس الدولة ، انما تمارس بواسطة الحكومة المسئولة حيث أن القاعدة في انجلترا مهد النظام النيابى البرلمانى هى أن « الملك لا يعمل منفردا »
The king cannot act alone –

ومظهر هذه القاعدة أن توقيع رئيس الدولة على أى تصرف يتعلق بشئون الدولة ، لا يكون ملزما وقانونيا ، الا اذا وقع على التصرف أيضا رئيس الوزراء أو الوزير المختص • ولا ينفرد رئيس الدولة فى النظام البرلمانى بالتوقيع ، الا فى حالة استقالته والحالات المحددة بالدستور كتعيين رئيس الوزراء أو اقالته ودعوة وفض دورة البرلمان •

(ب) دور رئيس الدولة فى النظام الرئاسى :

ان الرئيس فى النظام الرئاسى يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة • وتنحصر السلطة التنفيذية فى يد رئيس الجمهورية (١) الذى يتولى ممارستها بنفسه وأنه يستقل بتعيين وزرائه وعزلهم ، وأنهم لا يكونون مجلسا له ارادة جماعية ، والوزراء ليس لهم حق توجيه السياسة العامة ، لأنهم مجرد أداة لتنفيذ السياسة العامة ، ولأنهم مجرد أداة لتنفيذ السياسة التى يرسمها لهم الرئيس ، ورئيس الدولة فى النظام الرئاسى يسود ويحكم فى ذات الوقت •

(ج) دور رئيس الدولة فى النظام المجلسى (حكومة الجمعية) :

يقوم نظام حكومة الجمعية على أساس أن الهيئة التشريعية المنتخبة من الشعب فى مركز القمة ، وتندمج فيها السلطتان التشريعية والتنفيذية لصالح السلطة التشريعية •

ولما كان من المتعذر أن تباشر الهيئة التشريعية (البرلمان الاتحادى) بنفسها تلك السلطة التنفيذية فانها تنتخب من بين أعضائها عددا قليلا لمباشرة مهام السلطة التنفيذية (هم سبعة فى سويسرا) ولمدة معينة (أربع سنوات فى سويسرا) ويجوز عزلهم خلالها •

وجميع أعضاء المجلس الاتحادى على قدم المساواة وسلطتهم واحدة ويقوم البرلمان كل عام بانتخاب أحدهم للرياسة • وهى رئاسة شرفية Honorifique وليست فعلية •

ورئيس الدولة فى النظام المجلسى فى دور تابع للبرلمان الاتحادى ويترتب على هذا :

---

(١) وينص دستور الولايات المتحدة الامريكية فى الفقرة الاولى من المادة الثانية على ان :
« تخول السلطة التنفيذية لرئيس الولايات المتحدة الأمريكية »
Art. 2, Sect. 1 : « The executive power shall be vested in a President of the U.S.A.

١ ـ ان الرئيس مسئول أمام البرلمان الاتحادى عما يكلف به من أعمال ٠

٢ ـ ان للبرلمان الاتحادى الحق فى تفويض الرئيس فى ممارسة ما يراه من اختصاصات ٠

٣ ـ ان للبرلمان الاتحادى حق عزل الرئيس فى أى وقت ٠

وعلى هذا فدور رئيس الدولة فى النظام المجلسى دور شرفى وليس حقيقيا ٠

٣ ـ تحديد المقصود بالاختصاص التنفيذى وأهميته :

من المستقر فى فقه القانون الدستورى (١) ان للسلطة التنفيذية اختصاص تشريعى واختصاص قضائى واختصاص تنفيذى ٠

فالاختصاص التشريعى : يتمثل فى حق اقتراح القوانين وحق الاعتراض عليها وحق اصدارها بالاضافة الى سلطة اصدار اللوائح (٢) ٠

والاختصاص القضائى : يتمثل فى حق العفو البسيط التى يتمثل فى رفع العقوبة عن فرد معين باسقاط العقوبة كلها أو بعضها أو بابدالها بعقوبة أخف منها مقررة قانونا وذلك دون أن يمحو الجريمة نفسها أو يؤثر على العقوبات التبعية التى تظل نافذة ٠

أما الاختصاص التنفيذى : يتمثل فى كافة ما يناط بالسلطة التنفيذية من اختصاصات ، بصرف النظر عن طبيعتها ، وسواء أكانت ضمن تلك التى يطلق عليها أعمال الادارة ، أم دخلت فى اطار ما يسمى بأعمال السيادة أو الحكومة ٠

والثابت أن دور السلطة التنفيـــذية فى معظم بلاد العالم حتى أكثرها ديمقراطية كما يقال ـ قد أصـــبح هو القائد ، بينما تراجع دور البرلمانات ، مما جعلها شبه تابعة للسلطة التنفيذية (٣) ويرجع ذلك لعدة أسباب أهمها :

---

(١) دكتور محمد فؤاد مهنا : مبادىء واحكام القانون الادارى فى جمهورية مصر العربية ـ الاسكندرية ١٩٧٣ ويقول فى صفحة ٣٠٥ « غير أنه بالتأمل وامعان النظر فى هذه الدســـاتير (الدساتير العالمية) يتبين بوضوح أن السلطة التنفيذية المنصوص عليها فيها لا تباشر فى الحقيقة والواقع وظيفة واحدة أو اختصاصات من نوع واحد وطبيعة واحدة ٠

(٢) دكتور محسن خليل : علاقة القانون باللائحة ـ بحث بمجلة الحقوق ـ السنة الرابعة عشرة ـ العددان الثالث والرابع ـ ١٩٦٩ ص

(٣) Duverger : Institution politique et droit constitutionnel (1965), Presses Universitaires de France, p. 171.

ويقول فى صفحة ١٧١ ما نصه :

« Le gouvernement ne se borne plus à exécuter. En réalité, il tend de plus en plus à être un pouvoir d'impulsion, d'animation, de direction générale de l'Etat, de « leadership » nationale, le parlement posant quelques bornes générales à l'action gouvernementale, et en assurant le contrôle.

١ ــ ان الديمقراطية تطور مدلولها السياسى بعد الحرب العالمية الأولى(١) من مجرد الاعتراف بحق الشعب فى اختيار نظامه السياسى وحكومته الى حماية حقوق الانسان الاجتماعية والاقتصادية لتحقيق العـــدالة الاجتماعية والمساواة بين المواطنين • وذلك عن طريق اتباع سياسة التدخل فى الشئون المالية والاقتصادية والاجتماعية ، من أجل تنظيم حرية الصناعة والتجارة والتعاقد والملكية والعمل • وليس ثمة شك فى أن هذا يحتاج الى تخصص وظيفى spécialisation fonctionnelle لا يتوافر لدى أعضاء البرلمان بالقدر الذى يتوافر به لدى الســـلطة التنفيذية مما يجعل البرلمان عاجزا عن تفهم كثير من المشروعات الفنية والسياسات السرية التى تملك زمامها السلطة التنفيذية •

٢ ــ **ان النظام الحزبى يدعم مكانة السلطة التنفيذية حيث أنها :**

(أ) **فى حالة الحزب الواحد** : انه فى الأساس الهيكل الجماهيرى للنظام السياسى القائم على مبدأ تركيز السلطة (٢) ذلك أنه من خلال مؤتمر الحزب الواحد أو لجنته المركزية وعن طريق التزام أعضائه فيها بتوجيهاته ، أن يحول برامجه وسياساته الى قوانين ملزمة وعادة يكون على رأس الحزب الواحـــد شخصية فذة تتولى السلطة كاملة باسم الحزب الواحد مثال ستالين ، وهتلر وموسوليني •

(ب) **فى حالة الحزبين** : تتكون برئاسة زعيم الحزب المنتصر فى الانتخابات (٣) الذى يقوم باختيار الوزراء من أعضاء حزبه ، وبذلك يفرض الحـــزب سياساته وقوانينه عن طريق أعضائه فى البرلمان والوزارة ومواقع الحكم المختلفة •

(ج) **فى حالة تعدد الأحزاب** : حيث تزيد الأحـــزاب عن اثنين وهى مثلا كانت ١٥ حزبا فى فرنسا فى عهد الجمهورية الرابعة ، وأصبحت القاعدة قيـــام حكومات ائتلافية وبذلك كان رئيس الجمهورية هو مركز القوة الوحيد فى الدولة ويكون بذلك فوق الأحزاب جميعا ، ويقف منها موقف الحكم

---

(١) دكتور طعيمة الجرف : نظرية الدولة ــ مكتبة القاهرة الحديثة ١٩٧٣ ــ ص ٥٢٣

(٢) دكتور طعيمة الجرف : المرجع السابق ص ٥٢٨ •

(٣) الأستاذ الدكتور/محمد رمزى الشاعر : الأيديولوجيات وأثرها فى الأنظمة السياسية المعاصرة ــ مذكرات لطلاب دبلوم القانون العام بكلية حقوق عين شمس عام ١٩٧٦ حيث يشرح سيادته باسهاب أسباب ومظاهر تزايد دور الســـلطة التنفيذية بوجه خاص ، انظر الصـــفحات من ٩٦ حتى صفحة ١١١ •

باعتباره فى ظروف انتخابه يمثل رجل الشعب المختار ، ثم هو دستوريا الذى يملك وحده أن يتكلم باسم الأمة جميعا ، مما قد يميل تدريجيا بميزان القوى لحسابه ويقترب به الى نوع قريب أو شبيه بالحكومة الفردية (١) ٠

٤ ـ النظام الفيدرالى :

(أ) تعريف النظام الفيدرالى :

ان اصطلاح الفيدرالية اصطلاح فضفاض very loosely وقلما أعطى معنى واضحا غير مشكوك فى معناه فى آن واحد (٢) ٠

---

(١) Duverger : Droit constitutionnel, institution et politique, op. cit., (185).

ويشير اليه الاستاذ الدكتور / طعيمة الجرف فى مؤلفه السابق ص ٥٣٨ ٠

(٢) Wheare, R.C. : Federal Government — Fourth edition, Oxford University Press, 1963, p. (For term **Federal Government** is used very in political discussions **and it is seldom given a meaning** which

وان اصطلاح Federal. أو Federation

مشتق من الكلمة اللاتينية Foedus

ومعناها المعاهدة أو الاتفاق وانظر فى نفس المعنى : Coondoo, R. :
The division of powers in the Indian Constitution. These 1964 bookland private limited, Calcutta, India.

ويقول فى صفحة ١ ما نصه :

The term « Federal » has come from the Latin word « Fœdus » which means treaty from this it appears that when the term federation came into existence, federation as a political institution was always the outcome of a treaty between several independent sovereign bodies of course, by means of such a treaty, it is possible to form various types of union beginning from an international alliance and ending in a unitary state.

وتذهب دائرة معارف العلوم الاجتماعية Encyclopoedia of the social science الى ان اصطلاح الفدرالية Federation اصطلاح غامض وغير واضح . واشارت الى انه يستعمل فى أحيان كثيرة بأربعة معان اساسية هى :

١ ـ التحالف	Alliance
٢ ـ العصبة أو الجامعة	League
٣ ـ الاتحاد الكونفدرالى	Confederation
٤ ـ الاتحاد بمعناه الادق	Federation

(نقلا عن الدولة الموحدة والدولة الاتحادية للدكتور / عبد الرحمن البزاز ـ الطبعة الثالثة ـ دار القلم ـ القاهرة ـ ١٩٦٦ ـ ص ٥٩)

ونظرا لتعدد الاطلاقات على Federation فان الفقهاء لم يترجموها باصطلاح معين : فنجد بعضهم يترجمها بالدولة الاتحادية ـ الدولة المتحدة اتحادا مركزيا ـ الدولة التعاهدية ـ الاتحاد الاحزابى ـ **الاتحاد الدستورى** ٠

وهذا راجع كما يرى البروفسور الانجليزى استرونج Strong الى « ان النظام الفدرالى يختلف فى كيانه من بلد الى بلد ومن عصر الى عصر ويقول ما نصه :

« Federalism varies in from place po place and from time to time ».

Strong, C.F.E. : Modern political constitution, Sidgurickk and Jackson Limited, London, 1963, p. 103.