جامعة القاهرة
كليــة الحقــوق
قسم القانون العام

التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فى النظام البرلماني

دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستورى الكويتى

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من

الباحث/ بدر محمد حسن الجعيدى

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ محمد محمد بدران مشرفاً ورئيساً
أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ صبرى محمد السنوسى عضواً
أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين عضواً
أستاذ القانون العام كلية الحقوق – جامعة عين شمس

٢٠١٠

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ ذَلِكَ الْفَضْلُ مِنَ اللّهِ
وَكَفَى بِاللّهِ عَلِيماً ﴾

صدق الله العظيم

(سورة النساء: الآية ٧٠)

إهـــداء

إلى روح أمي وأبي اللذين علمانى روح التسامح...

إلى كل من أخى عامر وأخى جابر اللذان كان لهما الدور الأكبر فى تشجيعى والوقوف إلى جانبى...

إلى زوجتى العزيزة والتى تحملت الصعاب من أجلى طوال تلك السنوات...

إلى مهجة القلب ومقلة العين ابنى محمد...

إلى كل نظام يتبنى الديمقراطية الحقه فبها ترتقى الشعوب وتتقدم الأمم...

شكر وعرفان

سبحان الله الذى علم الإنسان ما لم يعلم:

أشكر الله العلي القدير، وأتوجه إليه بعظيم الامتنان علي نعمته، وأسجد له بأن منحنى الصحة حتى أتممت هذا العمل المتواضع.

يسعدني ويشرفني أن أتقدم بأسمى آيات الشكر والعرفان بالجميل إلى السيد الأستاذ الدكتور/ محمد محمد بدران أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة على قبول سيادته الإشراف على الرسالة ورئاسة لجنة الحكم عليها ومساندته لى رغم حجم انشغاله حيث كان موقف سيادته الكريم خير سند وعون، فله منى كل الشكر والتقدير والعرفان بالجميل وأدعو الله ان يطيل فى عمره وأن يسبغ عليه الصحة والعافية. وأن يظل مثلاً وعلماً يحتذي به.

وإلى السيد الأستاذ الدكتور/ صبرى محمد السنوسى أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة لقبول سيادته مناقشة هذه الرسالة وبذله الوقت والجهد في سبيل قراءتها وإتاحة الفرصة لى للنهل من فيض علم سيادته وعلى ما تفضل به علي من دعم وعون وسعة صدر من أستاذ كريم وفقيه جليل.

وإلى السيد الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد أمين أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس الذي قبل أيضا مناقشة هذه الرسالة لانعم بضياء فكره القانوني وليكتمل غراس هذه الدراسة بفضل رؤى سيادته.

وفى ذلك الفخر كل الفخر؛ إذ قيض اللّه لى ثلاثة من فقهاء الفكر القانوني رعوا هذه الرسالة بذرة وغرسا.

وآخر كلامى أن الحمد لله رب العالمين .

التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فى النظام البرلماني

دراسة مقارنة مع التطبيق على النظام الدستورى الكويتى

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من

الباحث/ بدر محمد حسن عامر الجعيدى

الناشر

دار النهضة العربية

٣٢ ش عبد الخالق ثروت – القاهرة

٢٠١٠

مقدمـــة

التوازن بين السلطات، وخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، من لوازم الدولة الديمقراطية، وهذا التوازن هو الذى يعكس مدى حماية الحقوق والحريات من استبداد السلطة، فيجب الفصل بين السلطات ويكون لكل سلطة اختصاصاتها المستقلة عن غيرها من السلطات الأخرى، وذلك منعاً من تواجد جميع السلطات فى يد سلطة واحدة، وهذا يؤدى إلى الاستبداد والظلم.

والأنظمة الدستورية التى تتبعها الدول متعددة، ولكن من أهمها فى العصر الحديث النظام البرلمانى، ومن مزايا هذا النظام أنه يقوم على مبدأ الفصل بين السلطات، بما يعنى استقلال السلطة التشريعية باختصاصاتها واستقلال السلطة التنفيذية والقضائية أيضاً باختصاصاتها،

وهذا الاستقلال بين السلطات لا يمنع وجود تعاون وتساند فيما بينهما، ولكنه تعاون وتساند منظم لا يجعل اختصاصات أى سلطة من هذه السلطات تتداخل فى اختصاصات السلطة الأخرى بشكل يؤدى إلى اختلاطها، وعدم إمكانية الفصل بينهما، وهذا ما نظمته الدساتير الحديثة فى الدول المتقدمة، ولذلك تقوم السلطة التنفيذية ببعض أعمال، هى فى الحقيقة ومن حيث الشكل والموضوع، من أعمال السلطة التشريعية، ولكن خولها القانون القيام بها، مثل إصدار اللوائح فى حالة التفويض والضرورة.

ويعد مبدأ الفصل بين السلطات جوهر الديمقراطية النيابية فى توزيع السلطات، لأن هذا الفصل أصبح فصلاً بين السلطات، ولكنه مرن يقوم على التعاون مع وجود رقابة متبادلة بين السلطات[1].

ويتيح النظام البرلمانى ضمانة للمواطنين فى حرياتهم، كحرية

---

(١) د. إبراهيم درويش، النظام السياسى – دراسة فلسفية تحليلية – الجزء الأول، دار النهضة العربية، ١٩٧٨، ص١٢٣. د. سليمان الطماوى، النظم السياسية والقانون الدستورى – دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ١٩٨٨، ص٣٠٥.

الصحافة، والحرية الفردية، وحرية العقيدة[١].

ويقيم الفقه الدستورى عادة التفرقة بين النظام البرلمانى والنظام الرئاسى على أساس أن النظام البرلمانى، ومثاله بريطانيا يتبع الفصل المرن بين السلطات، أما النظام الرئاسى، ومثاله الولايات المتحدة الأمريكية، فإنه ينتهج منهج الفصل الكامل غير الحاق بين السلطات، ومهد النظام البرلمانى بريطانيا حيث نشأ بها، ومنها انتشر فى معظم بلدان العالم، كفرنسا، وإيطاليا، واليابان.

ويعد النظام البرلمانى نظام توازن السلطات نتيجة المساواة بين السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، ويساعد على وجود هذا التوازن فعلياً المسئولية الوزارية التى يملك البرلمان المنتخب أياً كان اسمه، دون غيره حق إثارتها، وفى المقابل تملك الحكومة حق حل البرلمان.

وبالنسبة للمسئولية الوزارية، فإنها حجر الزاوية فى النظام البرلمانى، وهذه المسئولية تضامنية إذا كان التصرف الموجب لها خاصاً بالسياسة العامة للوزارة، وبالتالى توجه المسئولية إلى الوزارة بأكملها متمثلة فى شخص رئيس الوزراء.

والمسئولية الوزارية، سواء كانت فردية لوزارة بعينها أو جماعية للحكومة جميعها، فإنها مسئولية سياسية، لأنها تؤدى إلى نتيجة سياسية هى استقالة الحكومة إذا فقدت ثقة البرلمان.

والتوازن الحقيقى بين السلطات يصنعه توزيع الأعباء والرقابة الفعالة المتمثلة فى حق البرلمان فى إثارة المسئولية السياسية للحكومة، وحق

---

(١) (PH) Lauvaux, la parlementa risme, paris. PUF. ١ ère èd., ١٩٨٧, p. ٣.

الحكومة فى حل البرلمان.

ويعمل النظام البرلمانى من خلال الدساتير التى تنظمه على بيان اختصاصات السلطة التشريعية من ناحية، واختصاصات السلطة التنفيذية من ناحية أخرى، ويعمل هذا النظام البرلمانى من خلال فلسفة التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأن كانت كل الدساتير ذات النظام البرلمانى ترجح كفة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، إلا أن الدستور الفرنسى الصادر عام ١٩٥٨ لاحظ ذلك فعمل على تقوية السلطة التنفيذية، وعدم ترجيح السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية.

وقد يكون هناك صراع وقتى بين السلطتين الشتريعية والتنفيذية إلا أنه يكون هناك علاج دستورى لوضع حد لهذا الخلاف، وإعادة الانسجام بين السلطات، وهذا هو المطلب الرئيسى للنظام الموجود، وعليه يتعين فهم توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، على أنه نوع من توزيع الأعباء والصلاحيات المقررة لكل سلطة من هاتين السلطتين.

أسباب اختيار الموضوع :

يقوم النظام البرلمانى فى الأساس على التوازن بين السلطات، فإذا ما تقرر للبرلمان أسلحة معينة يؤثر بها فى الحكومة، فإن الحكومة يجب أن يكون لها من الأسلحة ما يكفل لها ثقلاً موازياً فى مواجهة البرلمان.

ويلاحظ أن التوازن فى الواقع العملى المعايش لم يصل إلى الحد الذى يرضى عنه القائمين، فمن هنا أخذت على نفسى دراسة هذا الموضوع للتعمق فيه، وبيان سلطات كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية، وبيان الراجح بينهم، ويكفى ليحصل التوازن بينهم فى الواقع العملى، ومن خلال ذلك كان هدفى وراء اختيار الموضوع بالإضافة إلى أن موضوع التوازن من

الموضوعات الحيوية والمتجددة فى آن واحد، نظراً لما يمثله من تعلقها بالسلطتين التشريعية والتنفيذية فى البلاد.

ومن أسباب اختيار الموضوع أنه من الأمور التى لا يوجد بها بحث كافى وخاصة فى دولة الكويت.

أهمية الدراسة :

التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام البرلماني من الأمور الهامة والخطيرة نظراً لأنها تمس الحرية الشخصية والحقوق الأساسية للفرد والمواطن.

كما إن استقرار العلاقات بين كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية يؤدي إلى الثقة من جانب الشعب في النظام الحاكم.

لذا كان اختيارنا لموضوع التوازن بين السلطات في النظام الدستوري الكويتي لنقف على الواقع العملي لهذا التوازن مقارنة بالنظم الدستورية الأخرى، ولنرى ما هو الحال في بعض البلاد الغربية والعربية فيما يخص مبدأ سيادة القانون، وتحقيق التوازن بين السلطات، مع توضيح الحدود الفاصلة بين اختصاصات كل منها، بحيث تكفل لها الاستقلالية من ناحية، والتكامل في الأداء من ناحية أخرى.

الصعوبات التى واجهت الباحث :

على الرغم من أن هذا الموضوع من قبل الموضوعات التقليدية، إلا أن المشاكل التى يثيرها تعد من المسائل الحيوية المتجددة دائماً، وذلك من جهة، والدراسات المتعمقة التى تتناول الجزئية التى تحويها الرسالة من الأمور النادرة فى الواقع البحثى، ولاسيما فى الكويت من جهة أخرى، وأخيراً، يتعلق هذا الموضوع بالسياسة العامة للدولة التى تعد من الأمور الجاسمة،

لذا كانت المراجع المتخصصة والإحصاءات التى تبين المشاركة للسلطة التنفيذية فى السلطة التشريعية أو الهيمنة قليلة إن لم تكن نادرة، فالمراجع بالرغم من كثرتها إلا أنها مراجع عامة لا تشمل جزئيات البحث.

ومن ضمن الصعوبات التى لا تخفى على أحد كثرة تنقل الباحث بين مصر والكويت لتجميع المراجع والإطلاع عليها، لاسيما فى كلية الحقوق جامعة القاهرة وجامعة عين شمس وجامعة الكويت، فكل ذلك كان من الإرهاق للباحث، وأخيراً كان لتعديل الدستور المصرى عام ٢٠٠٧ من أثر فى تعديل كثير من النقاط التى كتبها الباحث من قبل.

خطة البحث :

وعلى هذا سوف نقوم بتقسيم هذا البحث إلى فصل تمهيدي وبابين وقد قدمنا موضوع الفصل التمهيدي بصفة عامة ثم نتحدث عن تطور العلاقة بين السلطات في الأنظمة السياسية المختلفة وذلك كمبحث أول، ثم تطبيقات لمبدأ الفصل المرن بين السلطات في النظام البرلماني وذلك كمبحث ثاني، ثم نقوم بدراسة مظاهر التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني في الباب الأول، ثم نقوم بتقييم فكرة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في واقعها العملي في الباب الثاني. ثم ننتهي إلى خاتمة هذا البحث.

فى الفصل التمهيدى، تناول الباحث نشأة وتطور فكرة التوازن بين السلطات فى النظام البرلمانى.

وفى الباب الأول، تناول الباحث مظاهر التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فى النظام البرلمانى.

وفى الباب الثانى، تناول الباحث تقييم فكرة التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية فى واقعها العملى.

الفصل التمهيدي

نشأة وتطور فكرة التوازن بين السلطات في النظام البرلماني

مقدمة وتقسيم :

تعددت وظائف الدولة الحديثة واتسعت تجاوباً مع تبني أغلب الدول المعاصرة للمذهب الاجتماعي، سواء جاء هذا التبني بالنص الصريح في الدستور، أو ضمناً بتقرير الحقوق الاجتماعية والاقتصادية المختلفة، ومع هذا التعدد والاتساع في نشاطات الدولة زادت مسئولية الحاكم، الأمر الذي لم يعد معه ممكناً إبقاء مظاهر السلطة ونشاطاتها في يد حاكم واحد، بل يجب أن توزع هذه الاختصاصات والأنشطة على أجهزة وهيئات مختلفة ومتعددة لتتولى كل منها ممارسة اختصاص مميز عن غيره للقيام بالوظائف الأساسية داخل الدولة(١).

وقد استقرت التقاليد الدستورية على أن السلطات العامة التي تقوم بالحكم في الدولة سلطات ثلاث، السلطة التشريعية، والسلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، وأن دستور الدولة هو الذي ينص على هذه الهيئات وعلى اختصاصاتها ويحدد علاقاتها ببعضها البعض، ولا يجوز لأي سلطة أن تتجاوز الاختصاص المقرر لها في الدستور وإلا كان العمل باطلاً، كما لا يجوز لها أن تتنازل عن اختصاصها أو تفوض فيه إلا إذا نص الدستور على ذلك(٢).

---

(١) د.نعمان أحمد الخطيب، الوجيز في النظم السياسية، دون ناشر، ١٩٩٩، ص١٨٢.

(٢) د. محسن خليل، النظم السياسية والقانون الدستوري، دراسة لأسس وصور الأنظمة السياسية الحديثة والنظام الدستوري في مصر والجمهورية العربية المتحدة، الإسكندرية، منشأة المعارف، ١٩٧١، ص٢٢٣-٢٢٤.

وفكرة تقسيم الوظائف القانونية للدولة فكرة قديمة وجدت على الأقل منذ كتب أرسطو مميزا بين وظيفة التقرير أي تقرير القواعد المنظمة للجماعة، ووظيفة الأمر والتنفيذ، ووظيفة القضاء(١).

وتتولى السلطة التشريعية سن القوانين في الدولة، تلك القوانين التي تقوم بتنظيم العلاقات بين الناس في المجتمع وبموجبها تكفل للأفراد حياة آمنة مستقرة(٢). أما السلطة التنفيذية فيعهد إليها بتنفيذ الدستور والقوانين التي تضعها السلطة التشريعية، وتشغيل مرافقها العامة، بالإضافة إلى دورها في وضع السياسة العامة للدولة، وهي تتكون من رئيس الدولة ملكاً كان أو رئيس جمهورية على رأس هذه السلطة، ثم رئيس الوزراء ونوابهم وجميع الموظفين العاملين بأرجاء الدولة في الأجهزة الإدارية سواء أكانت مركزية أو لامركزية(٣). أما السلطة القضائية فهي تلك التي تتولى تطبيق القانون عند الفصل في المنازعات التي تنشأ بين الأفراد وبعضهم، أو بينهم وبين إحدى جهات السلطة العامة في الدولة. وعلى الرغم من الانتقادات التي وجهت إلى هذا التقسيم الثلاثي، إلا انه لا يزال التقسيم السائد في الفكر السياسي وفي النظم السياسية الوضعية(٤).

---

(١) د. ثروت بدوي، أصول الفكر السياسي والنظريات والمذاهب السياسية الكبري، دار النهضة العربية، ١٩٦٧، ص٨٠.

(٢) د. عبد الحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، الإسكندرية، منشأة المعارف، طبعة ١٩٥٧، ص ٢٤٩ وما بعدها. د. محمد كامل ليلة، النظم السياسية" الدولة، والحكومة"، القاهرة، دار الفكر العربي، ١٩٧١، ص٥٦٧ وما بعدها.

(٣) د.فؤاد النادي، الوجيز في الأنظمة السياسية والدستورية،دون ناشر،١٩٨٨، ص٣٠٨.

(٤) كان الدستور الصيني الصادر في عام ١٩٤٧ يضيف إلى السلطات الثلاث التقليدية سلطة رابعة يسميها "سلطة الرقابة" ومهمتها حماية القانون والصالح العام، وسلطة خامسة تسمى " سلطة الامتحان " وتختص بالإشراف على التعيين في الوظائف العامة. انظر في ذلك، د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٥، ص٢٩٧.

ونجد إن فكرة التوازن بين السلطات وخاصة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أصبح أمراً لا خلاف عليه في الدول الديمقراطية الحديثة، فلا يتحقق استقرار حقوق الأفراد وضمان حرياتهم الشخصية من فساد السلطة واستبدادها إلا بهذا التوازن.

فالتوازن بصفة عامة، هو عدم سيطرة قوة معينة على قوى أخرى أو عنصر معين على عناصر أخرى، وقد استعمل هذا الاصطلاح في القرن الثامن عشر في المجال الاقتصادي، حيث كان السوق هو السيد، وكانت المشروعات صغيرة بحيث لا وجود لمركز أو قوة متسلطة على أخرى، ثم شاعت فكرة التوازن في أوروبا، يحاول الجميع على تحقيقه في جميع مجالات العلوم والفنون[١].

ولذلك جاء التفكير في إدخال فكرة التوازن في مجال النظم السياسية حتى يكون هناك نوع من التوازن في سلطات الدولة يحول بين سيطرة سلطة من سلطات الدولة على غيرها من السلطات.

وقد ارتكز القانون الدستوري لدول الغرب على سلسلة من التوازنات[٢] وهي كالتالي:

- التوازن بين الأحزاب السياسية.
- التوازن بين السلطات الدستورية.
- التوازن بين العام والخاص.

---

(١) د. عبدالله ابراهيم ناصف، مدى توازن السلطة السياسية مع المسئولية في الدولة الحديثة، مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، دار النهضة العربية، ١٩٨١، ص١٣.

(٢) Debbasch,Bourdon"Jacques,"Pontier"Jean-Marie" et Ricci"Jean– Claude ,"Droit Constitutionnel et institutions Politiques, ٢e, éd, ١٩٨٦, Economica, P. ١٩٢- ١٩٣.