



كلية الحقوق

المسئولية الوزارية في النظم الوضعية المعاصرة وفي النظم الإسلامية " دراسة مقارنة "

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث

أبو الحجاج عبد الغني السيد

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور / رمضان محمد بطيخ

أستاذ القانون العام - كلية الحقوق - جامعة عين شمس

"مُشرفاً رئيساً"

الأستاذ الدكتور/ محمد عبد البديع عسران

نائب رئيس مجلس الدولة

"عضواً"

الأستاذ الدكتور/ محمود أبو السعود حبيب

أستاذ القانون العام بالمساعد - كلية الحقوق - جامعة عين شمس

"عضواً"

2009

بسم الله الرحمن الرحيم

"قَالَ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي وَاحْلُلْ عُقْدَةً مِّنْ
لِّسَانِي يَفْقَهُوا قَوْلِي وَاجْعَلْ لِّي وَزِيْرًا مِّنْ أَهْلِي هَارُونَ أَخِي
اشْدُدْ بِهِ أَزْرِي وَأَشْرِكْهُ فِي أَمْرِي كَيْ نُسَبِّحَكَ كَثِيْرًا نَذْكُرَكَ
كَثِيْرًا إِنَّكَ كُنتَ بِنَا بَصِيْرًا"

صدق الله العظيم

"سورة طه 25: 35"



إلى روح أبي وأمي رحمهما الله

وفاء وعرفانا بالجميل

وإلى كل من مَدَّ يدَ العون والمساعدة

في إخراج هذا العمل المتواضع

شكر وتقدير

أتوجه بالشكر والتقدير والعرفان بالجميل إلى أستاذنا الدكتور/ رمضان محمد بطيخ . أستاذ ورئيس قسم القانون العام، لتوجيهاته العظيمة ونصائحه المفيدة التي كان لها الدور الكبير في إنجاز هذا العمل رغم ضيق وقته ومشاغله الكثيرة، فجزاه الله عنا خير الجزاء وندعو الله أن يطيل في عمره وأن يديم في عطائه المتجدد ونبعه الفياض وجهده الوافر .

كما نتوجه بالشكر والتقدير إلى الأستاذين الجليلين الدكتور المستشار/ محمد عبد البديع . نائب رئيس مجلس الدولة، والأستاذ الدكتور/ محمود أبو السعود . أستاذ القانون العام، لقبولهما الاشتراك في لجنة المناقشة رغم مشاغلهما الكثيرة والمسئولية الكبيرة الملقاة على عاتقيهما، فجزاهم الله عنا خير الجزاء.

وفي الختام أرجو من الله عز وجل أن أكون قد وفقت في إضافة لبنة إلى صرح القانون العام الشامخ، وأن ينال هذا العمل المتواضع قبول أساتذتي الأجلاء.

وما توفيقني إلا بالله

الباب الثاني

المسئولية الوزارية في النظام الدستوري المصري

مقدمة عامة

شهدت مصر طيلة القرن العشرين أنظمة دستورية متباينة من نظام نيابي برلماني في ظل دستور 1923 ، والذي أعطت نصوصه السلطة الفعلية لمجلس الوزراء وحرمت الملك من ممارسة اختصاصاته إلا من خلال وزرائه. ولكن الذي حدث في الواقع كان مغايرا لنصوص الدستور لأن رئيس الدولة، وهو الملك، يتجاوز دوره ويحاول باستمرار أن يسود ويحكم في ظل احتلال عسكري كان عقبة أمام التطور الديمقراطي.⁽¹⁾

ثم حدث انقلاب دستوري سنة 1930 إذ صدر دستور رجعي يقنن الواقع الذي يسيطر فيه الملك، وبالتالي أصبح يباشر اختصاصات وسلطات بدون إذن وزرائه، غير أن الضغط الشعبي على الملك فؤاد أجبره على إعادة العمل بدستور 1923 وذلك في سنة 1935. وظل الدستور مطبقا حتى قامت ثورة يوليو 1952 والتي سرعان ما أقامت نظاما جمهوريا في يونيو 1953.

(1) الدكتور رمضان محمد بطيخ: النظم السياسية والدستورية، دراسة في الوثائق المصرية (1805-2007)، دار النهضة العربية، 2007، الجزء الأول، ص 120.

وفي ظل هذا النظام اختفى البرلمان كسلطة دستورية منتخبة، وياشر مجلس قيادة الثورة سلطاته في السنوات الأولى لثورة يوليو. ولم يياشر مجلس الأمة الذي انتخب في ظل الثورة في سنة 1957 مهامه إلا لفترة قصيرة، ثم صدر أول دستور للثورة وهو دستور 1957 والذي أقام نظاما دستوريا يميل بشدة نحو النظام الرئاسي، بحيث هيمن فيه رئيس الدولة على السلطة التنفيذية بل واختفى منصب رئيس الوزراء في سابقة دستورية.⁽¹⁾

غير أن التعديل الذي أتى به الدستور لم يعمر طويلا، فلم يياشر مجلس الأمة الذي انتخب في ظل الثورة في سنة 1957 مهامه إلا لفترة قصيرة، وأوقف العمل به عقب إعلان الوحدة مع سوريا في 22 فبراير 1958 حيث حدث تغيير كبير في البلاد، وأصبحت البلاد بلا برلمان عقب وقوع الانفصال في 28 سبتمبر 1961، حيث غاب البرلمان لمدة ست سنوات حتى عاد بعد صدور الدستور المؤقت في سنة 1964 والذي أعاد منصب رئيس الوزراء، وإن بقيت سلطة رئيس الجمهورية من العمومية والاتساع بحيث يصعب القول أننا أمام نظام برلماني.

(1) هدد الجنرال اللبناني المعتمد البريطاني في مصر بأن يعاود الأسطول البريطاني ضرب الإسكندرية لو صدر القانون الذي ينظم الاجتماعات العامة سنة 1923 وتم إقرار دستور 1882 وهو دستور، كما يرى الدكتور رمضان بطيخ، يترجم نظاما ديمقراطيا حقيقيا بوجود مجلس نيابي منتخب من الشعب ووزارة مسئولة أمام البرلمان عن كافة أعمالها وتصرفاتها كان ذلك من أسباب تعجيل الاحتلال البريطاني لمصر ولقد أحلت بريطانيا بعد الاحتلال دستورا رجعيًا يكرس الحكم المطلق، المرجع السابق، ص 48.

ثم صدر الدستور الحالي في سبتمبر 1971 والذي أقام نظاما يجمع بين الأمرين ؛ فهو نظام شبه نيابي (حيث تبنى نظام الاستفتاء الشعبي) ونظام شبه برلماني أيضا

وقد صدر دستور 1971 في ظروف شديدة التعقيد، فقد صدر بعد هزيمة يونيو 1967 ووفاة مؤسس ثورة يوليو وقائدها الحقيقي جمال عبد الناصر، الذي حكم مصر حكما عسكريا صارما وأطاح بكل القيم الدستورية استنادا إلى القوة العسكرية، حيث أفرغت فترة الحكم العسكري كافة مؤسسات الدولة الديمقراطية من مضمونها فألغيت الأحزاب وأنشئت تنظيمات كانت في الحقيقة تنظيمات حكومية تحت مسمى ائتلاف قوى الشعب العاملة، ولكنها كانت بمثابة أداة تبرير لقرارات الحاكم، وحلت مجالس إدارة النقابات المهنية، ونيل من استقلال القضاء عن طريق تحصين القرارات الإدارية من رقابة القضاء وإعادة تشكيل الهيئات القضائية.

وعلى أثر الصراع على السلطة في مايو 1971 بين الرئيس الراحل أنور السادات ومجموعة الوزراء القدامى الموالين للرئيس عبد الناصر، صدر دستور 1971 والذي اصطبغ بصبغة ليبرالية، وبدأ من حيث الشكل حريصا على الحقوق والحريات العامة للمواطنين، ووسع من صلاحيات رئيس الجمهورية، بحيث صار دوره محوريا على نحو تتضاءل أمام سلطاته كافة السلطات العامة الأخرى.

ولذلك لم يكن غريبا أن تضعف سلطة البرلمان، والذي تغير اسمه إلى مجلس الشعب، ولكنه لم يختلف كثيرا عن مجلس الأمة

الذي أنشئ بعد ثورة يوليو، حيث ضعف الأداء التشريعي والرقابي للبرلمان. وهذا ما نحاول تقصي أسبابه.

وسوف تكون دراستنا للمسئولية الوزارية من خلال تقسيم الموضوع إلى فصلين: الفصل الأول ندرس فيه المسئولية الوزارية في الدساتير المصرية السابقة على دستور 1971 ونكتفي بدراسة المسئولية الوزارية في ظل دستور 1923 ودستور 1956.

ثم ندرس في الفصل الثاني المسئولية الوزارية في دستور 1971 والذي ندرس فيه النظام الدستوري والسياسي المصري دراسة شاملة هي أساس هذا البحث.

الفصل الأول

المسئولية الوزارية في الدساتير المصرية

السابقة على الدستور الحالي

تمهيد:

يمكن القول أن مصر شهدت في بداية سنة 1924 أول تجربة ديمقراطية حيث ترتب على صدور دستور 1923 إجراء انتخابات ديمقراطية جرى التنافس فيها في إطار من الحرية والديمقراطية ترتب على ذلك أن فاز حزب الوفد بأغلبية الانتخابات وشكل سعد زغلول الحكومة، واستمر تطبيق دستور 1923 حتى سنة 1952، مع ملاحظة أنه صدر في سنة 1930 دستور تراجع فيه المبادئ الديمقراطية لصالح سلطات الملك، واستمر هذا الدستور مطبقاً حتى سنة 1935، وهو دستور ليبرالي أخذ بالنظام النيابي البرلماني حيث أخذ بالأركان الأساسية في هذا النظام وهو ثنائية في الجهاز التنفيذي بين رئيس دولة وهو الملك يسود ولا يحكم (كقاعدة) ووزارة مسئولة أمام البرلمان وأقر مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية.⁽¹⁾

(1) انظر: الدكتور رمضان بطيخ: النظم السياسية، دراسة في الوثائق المصرية، مرجع سابق، ص 119 وما بعدها؛ الدكتورة سعاد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف: أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، القاهرة، دار النهضة العربية، 1984، ص 359؛ الدكتور محسن خليل: القانون الدستوري والدساتير المصرية، مرجع سابق، ص 239.

ولكن الذي حدث في التطبيق مختلف عن النصوص الدستورية؛ لأن مصر كانت خاضعة للنفوذ الإنجليزي فضلا عن أن الملك سواء كان الملك فؤاد أو خلفه ابنه فاروق أراد كل منهما السيطرة على الحكم في البلاد وأراد أن يمارس سلطات حقيقية وليست اسمية فقط.⁽¹⁾

ونناقش في هذا الفصل وسائل تحريك المسؤولية السياسية ووسائل تحريك المسؤولية الوزارية في ظل دستور 1923، ثم المعوقات القانونية والسياسية أو مدى تطبيق قواعد المسؤولية السياسية.

وسوف يكون تناولنا للمسؤولية الوزارية في الدساتير المصرية السابقة على دستور 1971 مكتفين بدراسة المسؤولية الوزارية في دستور 1923، باعتباره شاهدا على العصر الليبرالي قبل ثورة يوليو في مبحث أول، ثم ندرس المسؤولية الوزارية في دستور 1956، باعتباره نموذجا لدساتير الثورة أو ما يطلق عليه البعض الجمهورية الأولى في مبحث ثان.⁽²⁾

(1) محمد حسنين هيكل، مع هيكل قناة الجزيرة القطرية نقلا عن جريدة العربي الناصري، 27 نوفمبر 2005.

(2) الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي: الدستور المصري، مرجع سابق، ص 90 وما بعدها.

المبحث الأول

المسئولية الوزارية في ظل دستور 1923

تمهيد وتقسيم:

يمكن القول أن دستور 1923 دستور ليبرالي يترجم من خلال نصوصه النظام البرلماني الحقيقي، حيث توجد ثنائية في الجهاز التنفيذي بين رئيس دولة وهو الملك يسود ولا يحكم (كقاعدة) ووزارة مسئولة أمام البرلمان، وأقر مبدأ التعاون والرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية مع التعاون والرقابة المتبادلة. ولاشك أن الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من أهم ضمانات نفاذ القواعد الدستورية، بل وفي الوقت نفسه من ضمانات الديمقراطية، خاصة ما تعلق منها برقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية لما لوحظ بقوة في مختلف الأنظمة السياسية من ازدياد واتساع نفوذ السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية.⁽¹⁾

ولهذا سوف يكون تناولنا للمسئولية الوزارية في ظل دستور 1923 من خلال البحث في أهم وسائل الرقابة في ظل هذا الدستور (مطلب أول)، ثم نحدد موضوعات ونطاق المسئولية الوزارية السياسية (مطلب ثان)، ثم نستعرض وسائل تحريك المسئولية الوزارية السياسية في دستور 1923 (مطلب ثالث)، وأخيرا نببحث في مدى تطبيق قواعد المسئولية السياسية (مطلب رابع)، وذلك على النحو التالي:

(1) الدكتور رمضان بطيخ: النظم السياسية والدستورية دراسة ...، مرجع سابق، ص 119 وما بعدها.

المطلب الأول

وسائل الرقابة البرلمانية في ظل دستور 1923

نص دستور 1923 في المادتين 107، 108 على ثلاث وسائل رقابة وضعت في يد البرلمان بمجلسيه (النواب والشيوخ) ضمن وظيفته الرقابية على الحكومة، وهى السؤال والاستجواب والتحقيق، وخص مجلس النواب وحده بوسيلة رابعة وهى المسؤولية الوزارية. كما أضافت اللائحة الداخلية لكل من المجلسين وسيلتين أخريين هما حق إبداء الرغبات وحق طلب المناقشة. وفيما يلي أهم هذه الوسائل.

الفرع الأول

السؤال

المقصود بالسؤال: يقصد بالسؤال حق عضو البرلمان في توجيه أسئلة إلى الوزراء بقصد استيضاح أمر معين يتعلق بأعمال وزاراتهم.

وقد تقرر هذا الحق بموجب المادة 107 من الدستور والتي تنص على أن " لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة وذلك على الوجه الذي تبينه اللائحة الداخلية بكل مجلس.....".

وبينت اللائحة (المواد من 46. 48 من لائحة مجلس الشيوخ، والمواد من 156.148 من لائحة مجلس النواب) القواعد الخاصة بهذا الحق، ويرتب السؤال علاقة بين العضو السائل والوزير الموجه إليه السؤال، ومن ثم فإن السائل وحده هو الذي يستطيع أن يعقب على رد الحكومة إذا لم يقتنع به أو إذا وجد بالرد نقصاً أو غموضاً⁽¹⁾

(1) الدكتور سليمان الطماوى: مبادئ القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 169.

ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في نفس الجلسة. وتستثنى من الإجراءات الأسئلة التي يوجهها الأعضاء إلى الوزراء عند مناقشة الميزانية فإن لهم أن يوجهوها في الجلسة في أي وقت شاءوا.⁽²⁾

ويرى بعض الفقهاء أن السؤال إجراء عديم الأثر؛ لأنه لا يترتب عليه أية مناقشة كما لا يمكن للمجلس أن يتخذ بصدده أي قرار⁽³⁾، إلا أننا نرى من حيث الواقع، أن السؤال يعتبر وسيلة جدية لمراقبة الحكومة، إذ فيه استجلاء لكثير من الأمور والتصرفات كما أنه وسيلة لإطلاع الرأي العام على مجريات الأمور وتوضيح رأي الحكومة بشأنها. وفي نفس الوقت يجب عدم الخروج بالسؤال عن القصد الأساسي منه وهو استيضاح أمر غامض أو مبهم أو علم بمجهول، ومن ثم فليس للنائب أن يوجه السؤال بهدف إقامة مدرسة مثلاً لأن هناك وسيلة أخرى لذلك وهي إبداء الرغبة. كما لا يجب أن يتوقع النائب عقب توجيه سؤاله قيام الوزير بإجراء تحقيق يتناول التهم والأشخاص المذكورين بسؤاله، لأن هناك طريقاً آخر غير السؤال.⁽¹⁾

وجاءت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة سنة 1924 بتنظيم طرق استعمال السؤال كوسيلة للرقابة، وهي لا تختلف في أصولها عن اللوائح التالية الصادرة عامي 1936، 1941 بعد إلغاء

(2) الدكتور سعاد الشرقاوي والدكتور عبد الله ناصف: أسس القانون الدستوري وشرح النظام السياسي المصري، مرجع سابق، ص 363.

(3) ليون دوجي: القانون الدستوري، الجزء الرابع، ص 380 مشار إليه في الدكتور السيد صبري مبادئ القانون الدستوري، المرجع السابق، ص 567.

(1) مدونة التقاليد البرلمانية منذ بدء الحياة النيابية في ظل دستور 1923 حتى الفصل التشريعي الثالث لمجلس الشعب، إعداد لجنة تدوين التقاليد البرلمانية 1984 البندان 454، 455 ص 341.

دستور 1930 والعودة للعمل بدستور 1923 وكان ذلك التنظيم على النحو التالي:

- على العضو الذى يريد توجيه سؤال إلى أحد الوزراء أن يكتب سؤاله بإيجاز ويوقع عليه ويقدمه إلى رئيس المجلس وإلى الوزير المختص قبل الجلسة التي يريد توجيه السؤال فيها بأربع وعشرين ساعة على الأقل، وعلى الرئيس أن يدرج السؤال بجدول أعمال تلك الجلسة (المادة 101 نواب) وتقابلها المادة 46 من لائحة مجلس الشيوخ الصادرة في نفس العام.

. لا يجوز أن يوقع على السؤال أكثر من عضو واحد (مادة 102 نواب) على الوزير أن يجيب على السؤال في الجلسة المعينة وله أن يؤخر الإجابة لمدة ثمانية أيام، إلا إذا رأى المجلس إطالتها أو تقصيرها (المادة 103 نواب وتقابلها المادة 47 شيوخ).

ويجب الوزير عن السؤال في الجلسة المعينة، إلا إذا طلب السائل أن ترسل إليه الإجابة، ففي هذه الحالة يرسلها الوزير إلى رئيس المجلس ليبحثها إليه (المادة 104 نواب). وللعضو الذى وضع السؤال أن يستوضح دون غيره الوزير، أو يرد عليه بإيجاز مرة واحدة (المادة 105 نواب تقابلها المادة 48 شيوخ). ويخصص نصف الساعة الأولى للأسئلة والأجوبة، فإذا بقي بعد ذلك شيء منها يدرج بجدول أعمال الجلسة التالية (مادة 106 نواب). ولا تنطبق القواعد السالفة على الأسئلة التي يوجهها الأعضاء للوزارة عند مناقشة الميزانية، فإن لهم أن يوجهوها في أي وقت شاءوا (مادة 107 نواب).

وتنتشر الأسئلة والأجوبة عنها تبعاً في الجريدة الرسمية (المادة 108 نواب وتقابلها المادة 46 شيوخ)، وللاستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة في جدول الأعمال ما عدا الأسئلة (المادة 112 نواب).

ومن الأمور التي صارت تقاليد برلمانية مرعية في شأن الأسئلة في ظل دستور 1923 القواعد التالية:

- عدم توجيه سؤال واحد لأكثر من وزير، وإذا كان الأساس هو ضرورة توجيه السؤال كتابة وبصورة موجزة وتبليغه للوزير للرد عليه في جلسة أخرى، إلا أنه قد حدث أن قدم عضو سؤالاً لوزير في الجلسة وأجاب عنه الوزير في ذات الجلسة وتكرر ذلك. ويجوز ضم السؤال للاستجابات لوحدة الموضوع والإجابة عليهما معاً، أو اتفاق رئيس مجلس النواب مع الوزير على مناقشة الاستجابات دون الأسئلة، وللوزير الحق في طلب تأجيل الإجابة على السؤال للدراسة أو لجلسة تالية.

. وإذا تبين أن الموضوع أصبح لا يدخل في اختصاص الوزير نظراً لانتقال الإشراف على الجهة التابعة إلى وزارة أخرى، أو لغياب مقدم السؤال، جاز إنابة وزير لوزير آخر في طلب التأجيل إلا أن هذا التأجيل يكون مؤقتاً حتى حضور الوزير الموجه إليه السؤال. ويجوز تكرار طلب تأجيل الإجابة في نفس دور الانعقاد (وتأجيلها إلى دور الانعقاد التالي لعدم اتساع وقت تحضيرها إذا كان ذلك يتطلب