كلية الحقوق
قسم القانون العام

مدى فعالية دور البرلمان في الحياة السياسية

(دراسة مقارنة)

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعــداد الباحث

أحمد علــي سالــم حسن

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق- جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق

المستشار. د/ محمد ماهر أبو العنين (عضواً)

نائب رئيس مجلس الدولة

أ.د/ محمد سعيد حسين أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

١٤٣٨ هـ – ٢٠١٧ م

كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنوان

اســـم الباحـــث : أحمد علي سالم حسن

عنوان الرسالة : مدى فعالية دور البرلمان في الحياة السياسية– دراسة مقارنة

الدرجة العلمية : دكتوراه

القســـــــــم : القانون العام

اســـم الكليـــة : كلية الحقوق.

الجامعـــــــة : عين شمس.

سنة التخـــرج : ٢٠٠٦

ســـنة المـــنح : ٢٠١٧

كلية الحقوق
قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث: أحمد علي سالم حسن

عنوان الرسالة: مدى فعالية دور البرلمان في الحياة السياسية– دراسة مقارنة

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الاسبق

المستشار. د/ محمد ماهر أبو العنين (عضواً)

نائب رئيس مجلس الدولة

أ.د/ محمد سعيد حسين أمين (مشرفاً وعضواً)

أستاذ ورئيس قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس.

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

بتاريخ / / بتاريخ / /

﴿ وَالَّذِينَ اسْتَجَابُوا لِرَبِّهِمْ
وَأَقَامُوا الصَّلاةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى
بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ ﴾

صدق الله العظيم

سورة: الشورى، الآية ٣٨

إهـــداء

إلى

والدي ووالدتي	اللذين أخلصا في دعائهما.
عمي	الذي احتضنني منذ صغري.
زوجتي	التي ضحت بالكثير من أجلي.
أساتذتي	منارة علمي.
ابنتي	حبيبتي وقرة عيني.
إخوتي	رفقاء دربي.

إليهم جميعًا أهدي ثمرة جهدي المتواضع.

شكر وتقدير

قال الله تعالى: ﴿ ولا تنسوا الفضل بينكم ﴾. صدق الله العظيم

و قال رسول الله – صلى الله عليه وسلم "(لم يشكر الله من لم يشكر الناس) ".

واعترافًا بالفضل وعرفانًا بالجميل لمن يستحقه ؛ فإني أتوجه بخالص شكري وعظيم تقديري وامتناني إلى حضرة الفقيه والعالم الجليل أبي الروحي **معالي الأستاذ الدكتور الموقر/ محمد سعيد حسين أمين**

أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق – جامعة عين شمس.

تشرفت بقبولكم يا استاذى الفاضل الإشراف على رسالتي، التي ما كانت لتصل لما هي عليه لولا توجيهاتكم وإرشاداتكم التي كان لها عظيم الأثر في إثراء هذا العمل، وإن فضلكم أستاذي الكريم من لحظة أن تتلمذت على يديكم عند دراسة دبلومي القانون العام والعلوم الإدارية، فكنتَ لي أبًا قبل أن تكون معلمًا فاضلًا، وقد وجدت فيكم كل ما اصبوا اليه، حيث لجئت إليكم في أصعب الظروف التي ألمت بي فهونتموها علي ومددتمونى بالصبر والقوة ، وسيبقى شرف عظيم ووسام أتباهى به طوال حياتي أن يوضع اسمكم الكبير على رسالتي، وسأبقى طوال حياتي عاجزًا أمام ما قدمتموه لي من فضل، ولا أملك إلا أن أدعو الله أن يمدكم دوام الصحة والعافية والعمر المديد، وأن تبقى لى ولطلابكم منارًا مضيئًا .

إلى روح الأستاذ الدكتور المرحوم / محمود أبو السعود حبيب

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة عين شمس

الذي كان قد شرفني بقبوله الإشراف على رسالتي، وكانت لتوجيهاته السديدة الفضل في إنجاز هذا العمل ، لكنَّ القدر كان له كلمة أخرى، فأدعو الله أن يسكنه فسيح جناته، وأن يجعل قبره روضة من رياض الجنة، فلقد كان صاحب فضل عليَّ، عندما تتلمذت على يديه عند دراستي في دبلومي القانون العام و العلوم الإدارية، سأبقى أدعو إلك طوال حياتي لما قدمته لي ولطلبة القانون من علم وفير.

معالى الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر

أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة بني سويف،ومحافظ بني سويف الأسبق

خالص الشكر لتفضل سيادته برئاسة لجنة الحكم على الرسالة، فلقد لامست فيكم منذ المقابلة الاولى تواضع العالم الجليل الذى يعامل طلابه وفقا لقدره لا قدرهم . فازال من نفسى رهبة اللقاء ،ولقد خرجت من مقابلة سيادتة وقد استقر فى ذهنى صورة مثالية عن العلاقة بين الاستاذ والطالب وسوف اعمل جاهدا ان احتذى بها فى قابل الايام . سائلًا الله عزَّ وجل أن يبقيكم بابًا مفتوحًا لطلاب العلم، وأن يجعلكم في مقام الراسخين في العلم، وأن يجزيكم خير الجزاء، و يمتعكم بموفور الصحة والعافية.

والشكر موصول لمعالي المستشار الدكتور/ محمد ماهر ابو العنين

نائب رئيس مجلس الدولة ،

الذي شرفني بقبوله الاشتراك في لجنة المناقشة والحكم على هذه الرسالة، بالرغم من أعبائه ومشاغله ، فله مني عظيم الشكر والامتنان ، فلقد انتظرت طويلاً هذه المناسبة لأشرف بلقائه ، وأنهل من فيض علمه الغزير، فلا جدال إطلاقاً من مدي إستفادتي من مؤلفاته العلمية الكثيرة و القيمة التى أضفت على طلاب العلم آفاقا منه . راجيًا المولى عزَّ وجل أن يدوم عليكم الصحة والعافية وان يجزيكم عنى وعن طلاب العلم خير

الباحث،،،

المقدمة

يقوم المجلس النيابي في النظم الديمقراطية الحديثة بدور مهم في الحياة السياسية، وطبقًا لنظرية الديمقراطية النيابية يقوم الشعب باختيار نواب عنه لممارسة شئون الحكم والسياسة.

ولم ينشأ البرلمان فجأة، إنما أتى نتيجة تطور بطيء[١]، ليمضي دائمًا للأمام نحو تعزيز سلطاته وصلاحياته، إذ يرتبط دوره بمدى ما وصلت إليه هذه الدولة من تقدم سياسي واقتصادي واجتماعي، في إطار تطور ديمقراطي.

والبرلمان بوصفه سلطة من سلطات الدولة الثلاث، يتولى وظيفة التشريع عن طريق وضع القوانين التي تحكم سلوك الأفراد داخل مجتمع معين،كتنظيم ممارسة حقوقهم وحرياتهم، وأداء واجباتهم تجاه المجتمع الذي يقطنون فيه، وبلا شك تؤثر هذه التشريعات في الحياة السياسية داخل المجتمع سلبًا أو إيجابًا.

ويختص البرلمان بجوار دوره التشريعي برسم السياسة العامة للدولة، وكذلك المشاركة في اختيار رئيس الدولة والحكومة، وإقالتهم وتقرير مسئوليتهم، من خلال ممارسة الرقابة البرلمانية على نشاطهم.

تبعًا لذلك يعد البرلمان أحد أهم أدوات المشاركة السياسية في النظم السياسية المعاصرة، فمن خلاله يمكن للشعب الإسهام السلمي في صياغة نمط الحياة السياسية[٢]، بما يتفق مع مصالحه. وتتوقف نسبة المشاركة هذه على توافر عدة عوامل، من أهمها: توافر الإرادة السياسية للقائمين على مقاليد

---

(١) أستاذنا الدكتور والعالم الجليل / محمد سعيد حسين أمين، دراسة وجيزة في النظم السياسية، بدون ناشر وبدون سنة طبع، ص١٩٤.

(٢) الدكتور/ أحمد الرشيدي وآخرون، المؤسسة التشريعية في العالم العربي، أعمال المؤتمر الرابع للباحثين الشباب، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية بالقاهرة، ط ١٩٩٧، ص ٥٨٥.

الأمور في الدولة لجعل البرلمان مؤسسة من المؤسسات الديمقراطية الحقيقية، لا الشكلية، وصولاً لإقامة دولة المؤسسات الدستورية، لا دولة الفرد.

وتعزيز قدرة البرلمان واستقلاليته من أهم متطلبات الإصلاح السياسي؛ حتى يستطيع البرلمان المشاركة بفعالية في صنع السياسات العامة، ومراقبة أداء السلطة التنفيذية من ناحية أخرى[١].

مع تزايد الاهتمام بالديمقراطية والإصلاح السياسي في المنطقة العربية، يصبح السؤال ملحًّا حول أداء البرلمانات ، ومدى فعالية دورها في الحياة السياسية[٢].

ولقد حرص النظام المصري منذ إلغاء النظام الملكي والأخذ بالنظام الجمهوري على تقوية مركز رئيس الجمهورية في مواجهة بقية السلطات، وعلى رأسها البرلمان،فعمل النظام السياسي على خلق برلمان تابع له، عن طريق الحرص على تشكيل أغلبية برلمانية ساحقة داخل البرلمان موالية للرئيس تأتمر بأوامره، وتجتنب نواهيه، لتكون الديمقراطية في مصر مجرد ديمقراطية شكلية، تزين أركان النظام السياسي، الذي لم تتوافر له الإرادة في تحقيق أي إصلاح سياسي حقيقي.

إن الإصلاح السياسي مؤداه تداول السلطة بين الشعب بطريقة ديمقراطية وسلمية، فعدم تداول السلطة وقصرها على فصيل معين من الشعب يتنافى مع هذا الإصلاح، ويؤدي إلى تردي الأحوال السياسية والاجتماعية والاقتصادية، ليقود الشعب في نهاية الأمر إلى الثورة على نظام

---

(١) أستاذ/ علي موسى، التحليل البرلماني للتشريعات (الفلسفة –الآلية –اللوائح البرلمانية)، بيت الخبرة البرلماني، ط ٢٠٠٨، ص ٣.

(٢) الدكتور/ علي الصاوي، بيوت الخبرة البرلمانية (الرسالة والدور)، البرنامج البرلماني بكلية الاقتصاد والعلوم السياسية، ط ٢٠٠٣، ص١٢.

الحكم السائد، بهدف إقصائه من الحياة السياسية، على غرار ما فعل الشعب المصري في ٢٥يناير ٢٠١١ و٣٠يونية ٢٠١٣.

على الرغم من أن الشعب المصري استطاع إقصاء نظامه السياسي عن طريق الثورة عليه أكثر من مرة، وهو أمر جيد، إلا أن الآثار السلبية التي لحقت بالدولة المصرية كبيرة، نذكر منها: تردي الحالة الأخلاقية للمجتمع المصري،وسوء الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، والانفلات الأمني، وانتشار الإرهاب،وإراقة دماء كثير من المصريين، بالإضافة إلى كثير من السلبيات التي لا يتسع المقام لذكرها هنا، كل ذلك ما كان ليحدث إذا ما كنا نملك برلمانًا قويًّا قادرًا على ممارسة دور فعال في الحياة السياسية المصرية بالنيابة عن الشعب، ومحتميًا به على غرار عمل المجالس النيابية في الدول العتيقة الديمقراطية، وهو الدور المأمول لبرلمان ٢٠١٦والبرلمانات اللاحقة عليه،في ظل الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤.

مما سبق بيانه تأتي أهمية موضوع هذا البحث،حيث نهدف من خلاله إلى إلقاء الضوء على مدى فعالية دور البرلمان في الحياة السياسية في النظم المقارنة، عن طريق إبراز دور البرلمان في المجال السياسي،من خلال ممارسة سلطاته التشريعية، والرقابية، وكذلك قيامه باتخاذ بعض الإجراءات السياسية لمواجهة أحوال معينة،من خلال دراسة تحليلية مقارنة[١] للتعرف على ما وصلت إليه الدول ذات الحكم الديمقراطي من تقدم في مجال التشريع والرقابة البرلمانية، لنأخذ من هذه التجارب ما يمكن أن يستفيد منه المجلس النيابي المصري.

ونزولاً على ما سبق، سنتناول عرض موضوع الدراسة في إطار مناهج البحث المقارن والتحليلي والتأصيلي، هادفين أن تقدم الدراسة رؤية واضحة المعالم والأبعاد لدور البرلمان في الحياة السياسية وتقدير فعاليته،

---

(١) الدكتور/ جابر جاد نصار، أصول وفنون البحث العلمي، دار النهضة العربية، ط ٢٠٠٢، ص ٣٩-٤٠.

سائلين المولى عز وجل أن تكون بداية متواضعة لمزيد من البحوث والدراسات، من أجل تمكين البرلمان في مصر من أداء دوره في الحياة السياسية على نحو فعال، بوصفه مؤسسة محورية من مؤسسات الدولة الديمقراطية،حتى يتنفس المجتمع المصري عبير الديمقراطية، وعليل الحرية، ونسيم التقدم والرخاء.

ولقد قسمت دراستي هذه إلى بابين،يسبقهما فصل تمهيدي، وذلك على النحو التالي:

الفصل التمهيدي: الهيئة البرلمانية.

الباب الأول: مدى فعالية دور البرلمان في اختيار القيادة السياسية وسن التشريعات ذات الطابع السياسي، وينقسم هذا الباب إلى فصلين، هما:

الفصل الأول:دور المجلس النيابي في اختيار رئيس الدولة وتقرير خلو منصبه، وكذلك دوره في إختيار الحكومة .

الفصل الثاني:مدى فعالية دور المجلس النيابي في مجال التشريعات ذات الطابع السياسي.

الباب الثاني: مدى فعالية دور البرلمان في مجال الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وينقسم هذا الباب إلى فصلين، هما:

الفصل الأول:مظاهر التدخل من جانب السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية وأثرها على أداء المجلس النيابي.

الفصل الثاني:مظاهر الرقابة التي تباشرها السلطة التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية وتقدير فعاليتها.

والله ولى التوفيق، إنه نعم المولى ونعم النصير

الفصل التمهيدي
ماهية المجلس النيابي

الفصل التمهيدي
ماهية المجلس النيابي

تمهيد وتقسيم:

لا يجوز لنا التطرق بالدراسة إلى تقدير فعالية دور البرلمان في الحياة السياسية بمعزل عن دراسة النقاط التالية:

أولا: نشأة وتطور البرلمان، حيث إنه لم يظهر مرة واحدة وإنما خاض مراحل متعددة، كان أكثرها مليئاً بالصعاب والتحديات، استطاعت البرلمانات خلالها انتزاع سلطاتها من الملكيات المطلقة، ونظم الحكم الاستبدادية.

ثانيا: كيفية تكوين المجلس النيابي:

حيث توجد العديد من الدول التي تعتنق مبدأ وحدة المجلس النيابي؛ ومن ثَم يتشكل البرلمان فيها من غرفة واحدة، والبعض الآخر يأخذ بمبدأ ثنائية المجس النيابي، ونتجه بعد ذلك إلى تقدير هذين النظامين للوصول إلى أفضل ما فيهما، والأجدر للمصلحة العامة في الدول الديمقراطية.

ثالثا: كيفية اختيار أعضاء المجلس النيابي:

لا شك في أن التكوين السليم للبرلمان يعتمد على اختيار أعضائه، وذلك لأداء الهدف المرجو منه، وهناك طرق عديدة لاختيارهم: الاختيار عن طريق الانتخاب بصوره المختلفة، والاختيار عن طريق التعيين، أو الجمع بين الطريقين السابقين.

وعلى ضوء ما سبق سوف نقسم هذا الفصل التمهيدي على النحو التالي:

المبحث الأول: نشأة وتطور المجلس النيابي.

المبحث الثاني: كيفية تشكيل المجلس النيابي.

المبحث الثالث: اختيار أعضاء المجلس النيابي.

المبحث الأول

نشأة وتطور المجلس النيابي

ونتحدث فيه أولا عن نشأته في المملكة المتحدة، ثم نبحث ثانيًا هذه النشأة في أمريكا، ونردف ذلك بالحديث عن كل من فرنسا ومصر، وتبعًا لذلك سوف نقسم هذا المبحث إلى المطالب التالية:

المطلب الأول: نشأة وتطور المجلس النيابي في المملكة المتحدة.

المطلب الثاني: نشأة وتطور المجلس النيابي في الولايات المتحدة الأمريكية.

المطلب الثالث: نشأة وتطور المجلس النيابي في فرنسا.

المطلب الرابع: نشأة وتطور المجلس النيابي في مصر.

المطلب الأول

نشأة وتطور المجلس النيابي في المملكة المتحدة

تعد إنجلترا مهد البرلمان، حيث كان يوجد بجانب الملك مجلس يضم مجموعة من مستشاريه يسمى بالمجلس الخاص، الذي كان له صلاحيات تشريعية، تنفيذية، قضائية لا بأس بها، وإن كان الملك قد مارس على نحو فعلي هذه السلطات دون أعضاء هذا المجلس.

ومع بداية القرن الثالث عشر بدأ الصراع بين الملك من جانب والشعب والأشراف من جانب آخر، حيث أدى استئثار الملك بالسلطة وانحرافه بها وطغيانه، خاصة الملك جون Jean sans terre إلى إثارة حفيظة كبار رجال الدين ليعلنوا الثورة عليه، واضطرته هذه القوى إلى إصدار الشريعة الكبرى المسماة بالماجناكارتا عام ١٢١٥ التي نظمت الكثير من الأحكام الأساسية المتعلقة بحقوق الإقطاعيين وبالحرية الاقتصادية للتجار وإلغاء الضرائب الاستثنائية، كما تعلقت بضمان الحريات الشخصية لكل مواطن(١).

---

(١) الدكتور/إبراهيم عبد العزيز شيحا والدكتور/ محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية والقانون الدستوري، الناشر دار الفتح للطباعة، ط ٢٠٠١ ص ٣٢١، ٣٢٢.

ومنذ صدور الماجناكارتا تألفت لجنة سميت بالمجلس الكبير من ٢٥ بارونًا، عهد إليها بالإشراف على تنفيذ الأحكام التي تضمنتها الشريعة المذكورة، ومن هنا بدأت فكرة النظام التمثيلي تبزغ في المجال السياسي في إنجلترا[١].

ومع مرور الوقت أصبح للمجلس وظائف ثلاث: تشريعية، وقضائية، ومالية، ومع ذلك تجدر الإشارة إلى أن هذا المجلس لم يكن معبرًا عن إرادة الأمة، أي أنه لم يكن ممثلا حقيقيًا للشعب، فعضويته قاصرة على الأشراف Barons ورجال الدين Prelates دون بقية طوائف الشعب، ولهذا فهو يعتبر في الواقع الأصل التاريخي لمجلس اللوردات القائم حاليا في إنجلترا[٢].

في خلال القرن الرابع عشر، انقسم هذا المجلس إلى مجلسين: مجلس اللوردات House of lords، ومجلس يضم المقاطعات والمدن والمراكز وهو الذى أصبح فيما بعد مجلس العمومHouse of commons[٣]، إلا أنه مع ازدياد أهمية المقاطعات والمدن في الثلث الأول من القرن الرابع عشر أصبح الملك يعرض على نوابها مشاريع القوانين كما يعرضها على أعضاء المجلس الكبير، ويرجع إلى هؤلاء النواب الفضل في تطور البرلمان الإنجليزي، انتهت بحصوله على السلطة التشريعية؛ لأنه حتى ذلك العهد لم

---

(١) الدكتور/ محمود حافظ، الوجيز في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار النهضة العربية، ط ١٩٧٦، ص ١٢٤.

(٢) الدكتور/ السيد صبري، حكومة الوزارة، القاهرة، ط١٩٥٣، ص ٧٩؛ الدكتورة/ سعاد الشرقاوي، النظم السياسية في العالم المعاصر، دار النهضة العربية، ط ١٩٧٦، ص ١٤٩ وما بعدها.

- B. chantebout, droit, constitutionnel et science politique, 3eme ed, Paris. 1980, p.99 etss..

(٣) الدكتور/ رمضان محمد بطيخ، تزايد دور السلطة التنفيذية وأثره على الديمقراطية، دار الفكر العربي، ط ١٩٨٨، ص ٢٥.