جامعة عين شمس
كلية الحقوق

الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

دراسة مقارنة

رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

مقدمة من الباحث

نصر إسلام إمام على

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة :

الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار رئيساً
أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة

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

الأستاذ الدكتور/ محمود أبوالسعود حبيب عضواً
أستاذ القانون العام المساعد – كلية الحقوق– جامعة عين شمس

2010م/1431هـ

جامعة عين شمس
كلية الحقوق

رسالة دكتوراه

اسم الطالـب : نصر إسلام إمام على

عنوان الرسالة : الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان

(دراسة مقارنة)

اسم الدرجــة : دكتوراه

لجنة الاشراف :

الأستاذ الدكتور/ جابر جاد نصار رئيساً

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة القاهرة

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين مشرفاً وعضواً

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق– جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور/ محمود أبوالسعود حبيب عضواً

أستاذ القانون العام المساعد – كلية الحقوق– جامعة عين شمس

تاريخ البحث : / / 2010

الدراسات العليا

ختم الإجازة أجيزت الرسالة

بتاريخ / / 2010

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

2010م /1431 هـ

جامعة عين شمس
كلية الحقوق

صفحة العنوان

اسم الطالب : نصر إسلام إمام على

الدرجة العلمية : دكتوراه

القسم التابع له : القانون العام

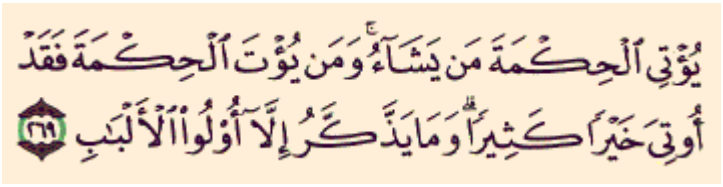
اسم الكليـة : الحقوق

الجامعـة : عين شمس

سنة التخرج : **2010 م**

سنة المنـح : **2010 م**

بسم الله الرحمن الرحيم


يُؤْتِي ٱلْحِكْمَةَ مَن يَشَآءُ ۚ وَمَن يُؤْتَ ٱلْحِكْمَةَ فَقَدْ
أُوتِيَ خَيْرًا كَثِيرًا ۗ وَمَا يَذَّكَّرُ إِلَّآ أُو۟لُوا۟ ٱلْأَلْبَٰبِ ﴿٢٦٩﴾

صدق الله العظيم

سورة البقرة (الآية 269)

إهـــداء

...

إلى أصحاب الفضل ووعاء المحبة والرحمة ورصيدى الحقيقي فى الحياة

أبي الحبيب وأمي الحبيبة... حفظهما الله

إلى **اولادى** قرة عينى ورسالتى الكبرى فى الحياة

إلى **اخوتى واخواتى** سندى وعزوتى ورفقاء حياتى

إلى **زمـلائى ورؤسائى فى العمل** الذين وفروا لى كل سبل المساعدة فى إعداد هذا البحث

إلى **من تحملوا وكانوا لي خير عون**

إلى كل هؤلاء أهدى هذا العمل المتواضع الذي لا ادعى فيه الكمال فالكمال لله وحده سبحانه وتعالى وأتمنى من الله العلى القدير أن يوفقني لما يحب ويرضى وأن يكون في هذا العمل خيرا وفائدة للجميع.

الباحث

نصـر إسلام إمام على

شكر وتقدير

بعد الحمد الله، والشكر أولاً وأخيراً له سبحانه، والصلاة والسلام على رسول الله، صلى الله عليه وسلم القائل "من لم يشكر الناس لم يشكر الله عز وجل"، ومن باب رد الجميل إلى أهله وإحقاقاً للحق واعترافاً بالجميل، أتقدم بجزيل الشكروالتقديرإلى **الأستاذ العالم الجليل الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين** أستاذ القانون العام ، الذي لم نعرف عنه إلا التواضع وسعة الصدر والحنو على طلابه ، وقد كانت لإرشاداته العلمية بالغ الأثر في إخراج هذا العمل على هذه الصورة، فجزاه الله عني كل خير وله مني أعظم آيات الشكر والثناء، وأمد الله في عمره وأدام عليه موفور الصحة والعافية، وزاده علماً ورفعةً في الدنيا والآخرة.
والشكر موصول، **الأستاذ العالم الجليل الدكتور / جابر جاد نصار** الذي تقدم مشكوراً وشرفنا بقبوله مناقشة رسالتي ولقدكان لكتاباته التى تربط بين الواقع والقانون أبلغ الاثر فى تكوين عقيدتى وانا اعمل على هذا البحث فهو وبحق يمثل مدرسة فقه الواقع القانونى إذا جاز لى هذا التعبير ولا يسعنى إلا أن أسال الله العلي القدير أن ينعم عليه بوافر الصحة والعافية ، وأن يزيده علماً ورفعة في الدنيا والآخرة.

والشكر موصول إلى **الأستاذ العالم الجليل الدكتور /محمود أبو السعودحبيب** استاذ القانون العام المساعد على المشاركة في لجنة المناقشة والحكم على هذا العمل وقراءته للبحث رغم مشاغله الجمة وضيق وقته فقد عودنا على عطائه بلا مقابل ومعاونته لكل الباحثين فضلا عن روحه السمحه ووجهه البشوش فجزاه الله عني كل الجزاء وأمد الله في عمره وأدام عليه موفور الصحة والعافية، وزاده علماً ورفعةً في الدنيا والآخرة.

كما أشكر قسم الدراسات العليا بجامعة عين شمس كلية الحقوق وجميع العاملين فيها على سعة الصدر والعون الكبير الذي قدموه لي.

والله ولي التوفيق

الباحث

نصر إسلام إمام

مـقـدمة

مما لاشك فيه أن النظام السياسي في أي دولة ما هو إلا عبارة عن مرآة عاكسة لكل أوضاع المجتمع السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، هذه الظروف والأوضاع تختلف بشكل أو بآخر من مجتمع إلى مجتمع آخر وتختلف كذلك فيما يتعلق بالنسبة للمجتمع الواحد من حقبة إلى حقبة أخرى لأن هذه الظروف والأوضاع تخضع لميكانيكية التطور التى لا تتوقف إلا على ما تتفتق عنه عقول البشر الذين يعيشون في هذه المجتمعات وكيفية إدارتهم لشئونهم.

ولما كان هذا هو المنطلق فإن النظام السياسي في أي دولة هو الذى يحدد شكل الحكم السائد فيها وكيفية التعامل بين سلطات ومؤسسات هذه الدولة .

ولما كانت عجلة التطور هى سنة التشريع فإن النظم الديمقراطية النيابية التى أصبحت تمثل جل أشكال الحكم قد تأخذ صورة أو أخرى في الدولة بما يتلاءم مع ظروف وأوضاع كل دولة .

وعلى ذلك فإن النظم الديمقراطية النيابية قد تأتي تارة في الشكل البرلماني ونراها تارة أخرى في الشكل الرئاسي ثم ثالثة في شكل النظام المجلسي أو حكومة الجمعية وتعد الصور الثلاث هى الأشكال المتعارف عليها للديمقراطية النيابية ورغم حدوث بعض التداخل بين هذه الأشكال مما نتج عنه ظهور بعض الصور الأخرى كالنظام شبه البرلماني والنظام شبه الرئاسي كما يطلق عليه تجاوزا .

إلا أن ما يعنينا في هذا الصدد هو أن مبدأ الفصل بين السلطات الذى يرجع الفضل في وجوده في الحياة القانونية إلى العلامة الفرنسي مونتسكيو هو الحد الفاصل الذي يميز بين تلك الصور الثلاث للديمقراطية النيابية .

ولما أظهرته بعض الكتابات والمناقشات من تمييع لصورة مبدأ الفصل بين السلطات كان لزاما علينا أن نوضح حقيقة مبدأ الفصل بين السلطات وكيفية ظهوره في أشكال الديمقراطية النيابية خاصة في صورتيها المتعلقة بالنظام

البرلماني والنظام الرئاسي لانتشار تطبيقهما وارتباطهما بمنهج البحث وذلك في الباب التمهيدي من هذا البحث .

وعليه فإن سلطات الدولة الثلاث وهى (السلطة التنفيذية – السلطة التشريعية – السلطة القضائية) . تتقارب أو تتباعد ، تتعاون أو تتنازع حسب النظام النيابي السائد وكيفية تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات من خلاله .

وبالتالي فإن النظام الرئاسى بما يتبناه من الفصل الجامد والمتشدد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وبما يتضمنه من انفراد رئيس الدولة بالسيادة والحكم ويعاونه في ذلك وزراء تابعين لا وزراء بالمعنى الحقيقى فإن الوضع السائد هو عدم جواز الجمع.

والنظام البرلماني بما يتبناه من الفصل المرن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وما يسمح به من أوجه التعاون والتفاعل المتبادل بين السلطتين فإنه و الأمر كذلك يضحى ممكنا وجود صورة الجمع بين المنصب الوزاري وعضوية البرلمان.

ولما كان الوزير أو الوزارة هما الفيصل في الحكم ورسم السياسة ولما كان الوزراء هم الذين يحكمون على أرض الواقع حتى ولو فى ضوء توجيهات الرئيس وتعرفه بعض المعاجم بأنه " هو من يعينه الملك أو صاحب السلطة العليا في البلاد ليتولى شئون الدولة فيستعين برأيه وتدبيره " فإن إمكانية جمع الوزير بين الوظيفة الحكومية والتمثيل البرلماني هى مناط هذا البحث للوقوف على مدى مزايا أو مثالب هذا الجمع في مصر والنظم المقارنة كفرنسا وذلك في القسم الأول من البحث .

ولما كانت نقطة البدء هي التركيز على وصف الوزير فإنه كان ولابد لنا من البداية أن نوضح فحوى هذه الوظيفة من حيث ما يمنحه هذا المنصب من عديد من الصلاحيات والواجبات التى يلتزم بها من يشغل مثل هذا المنصب بما يحقق

نوعا من التوازن بين تلك السلطات والصلاحيات من جانب وبين مسئولية هذا الوزير أمام كافة الجهات من ناحية أخرى .

وحيث إن لفظ الوزير هو لفظ مطلق إذا ذكر منفردا ، فإنه يجب علينا أن نوضح في نطاق هذا البحث بل لنكون أدق في التعبير يجب علينا أن نقيد هذا الإطلاق في اللفظ ونبين أي نوع من الوزراء نعني وهل كل الوزراء يمكنهم الجمع بين الوظيفة الحكومية والتمثيل البرلماني .

هذا فيما يتعلق بالوظيفة الأساسية للوزير وهى كونه عضوا بالحكومة التى منحته مثل هذا اللقب وذلك في الباب الأول من القسم الأول .

أما فيما يتعلق بما يطرأ على سلطاته وصلاحياته من توسع ناشئ مع قيامه بمهمة أخرى إلى جانب وظيفته وهى مهمة التمثيل البرلماني كان علينا أن نناقش الوزير بوصفه الجديد كنائب في البرلمان .

نتناول بداية المقصود بالتمثيل البرلماني ثم ننتقل إلى الوزير كمرشح لعضوية البرلمان وهل يتساوى في ذلك مع غيره من المرشحين أم لا ؟ والعنصر الذى يلي ذلك هو كون الوزير يحمل وصفا جديدا هو نائب في البرلمان بما يوفر صلاحيات أو سلطات معينة لهذا المنصب ؟ فهل تتعارض هذه السلطات والصلاحيات مع سلطاته وصلاحياته ومسئولياته الأساسية بوصفه عضوا في الحكومة ؟ وذلك في الباب الثاني من القسم الأول.

ولما كان معظم الوزراء هم في الغالب من يتم اختيارهم من قبل الأحزاب التى تمثل الأغلبية البرلمانية حتى يدعموا بالتأييد والمساندة ولما كان هناك عديد من النظم تجري تجربة الديمقراطية فيها على وجود حزب كبير حاكم ومسيطر وأحزاب أخرى ترتشف قليلا من المشاركة والوجود المؤثر على شكل وطبيعة الحكم في الدولة فإن مثل هذه النظم لابد وأن يكون الوزير فيها أحد جنود هذا الحزب الحاكم ملتزما بسياسته ومعتنقا لمبادئه وبالتالي سوف نجد هذا الالتزام

الحزبي للوزير يخلق له نوعا ثالثا من الالتزامات التى قد تتعارض مع إلتزاماته كعضو في الحكومة وإلتزاماته كنائب في البرلمان .

وبعد ما سبق يتبين لنا أن الوزير يقوم بعديد من الصلاحيات ويتحمل كثيرا من الالتزامات ناشئة عن كونه عضوا في الحكومة والحزب الحاكم والبرلمان فإذا كان في استطاعة شخص واحد أن يحتوي كافة هذه الصلاحيات والمسئوليات ويؤديها جميعا بدقة وأمانة فإن تصور توافقها أو تعارضها مع بعضها البعض قائم وبصورة كبيرة .

وبناء على ذلك سوف نتعرض لتجربة الدستور المصري في هذا الصدد وتبنيه لمبدأ جواز الجمع بين عضوية الحكومة والبرلمان ثم ننتقل لاستعراض مظاهر هذا الجمع في قانون مجلس الشعب رقم 38 لسنة 1972 .

وإذا كانت الصورة الأولى وهى صورة الجمع بين عضوية الحكومة والبرلمان هى المطبقة حاليا في مصر فما هو وجه الاختلاف عن الدستور الفرنسي الذى يطبق نظاما سياسيا مشابها للنظام السياسى المصرى ويتبنى مع ذلك مبدأ عدم الجمع في دستوره . وللدستور الفرنسي أسبابه في عدم الجمع والتى سوف نرى مدى منطقيتها مع ما أنتهجه من مبدأ عدم الجمع بين الوزارة وعضوية البرلمان والتى سوف نتناولها بالتفصيل داخل طيات هذا البحث في الباب الثالث من القسم الأول .

وإذا انتهينا في القسم الأول من هذا البحث من بياننا لمدى إمكانية الجمع بين الوظيفة الحكومية والنيابة البرلمانية فإن النقطة التالية التى تفرض نفسها والتى هى مناط البحث في القسم الثاني من هذه الدراسة ستكون عن الآثار والنتائج المترتبة على فكرة الجمع هذه إذا أمكن وكان هناك نوع من الجمع . نتناول في البداية التأثير الملحوظ لعملية الجمع على مظاهر التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهل أخلت عملية الجمع بالتوازن المطلوب الذى هو أساس وجود أي نظام ديمقراطي ؟

بحيث سوف يظهر نوع من التعارض يفرضه وحدة شخص القائم بالوظيفة التنفيذية والنيابة البرلمانية وكذلك تعارض الصفتين عند ممارسة بعض أسلحة الرقابة المتبادلة بين السلطتين حيث يجب أن تنتهي كل وظيفة (تنفيذية – برلمانية) إلى عكس ما تنتهي إليها الأخرى وهنا يظهر الأمر جليا وواضحا عند ممارسة حق السؤال من قبل الوزير وكذلك حق الاستجواب وكذلك تقرير المسئولية الوزارية فإن ما تهدف إليه هذه الأدوات يجعل من المستحيل أن يقوم بها شخص قد يكون هو ذاته من يوجه إليه السؤال أو الاستجواب أو تجري عليه المسئولية الوزارية وعلى الناحية الأخرى قد يرى الوزير وضعه في غاية الحرج إذا ما لجأت الحكومة إلى حل البرلمان أو قام بتنفيذ التزاماته الناشئة عن عضويته في الحزب الحاكم . وذلك في الباب الأول من القسم الثاني.

هذا عن الآثار أما فيما يتعلق بالنتائج فإنها واضحة بصورة جلية ومنطقية لفكرة الجمع وتظهر في تزايد دور السلطة التنفيذية بما يشمله من ثبات واستقرار الحكومة والاتجاه لجعل الحكومة مشرعا عاديا وليس استثنائيا من جانب وإضعاف دور البرلمان بما يشمله من تقنين للتجاوزات الحكومية لسيادة الأغلبية الحكومية في البرلمان وانعدام الدور الذى تقوم به أحزاب المعارضة من جانب آخر وذلك في الباب الثاني من القسم الثاني .

وبعد أن انتقلنا من مرحلة النشأة أو أساس الوجود لمبدأ الجمع ثم إلى مرحلة المعايشة أو التواجد الفعلي من عدمه في مصر والنظم المقارنة ثم انتهينا إلى مرحلة الآثار والنتائج المترتبة على فكرة الجمع كان لزاما علىّ أن أوضح رؤيتي البسيطة القاصرة عن تناول كافة التفصيلات من خلال الباب الثالث والأخير المتعلق بالتوصيات المأمولة لتعديل وضع الوزير لإعادة التوازن بين السلطتين عن طريق تحديد نظام الحكم بصورة واضحة من خلال التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات وأن تكون سيادة القانون أساس الحكم في الدولة بحسب

ولادتهما دون إضافة التغييرات والتعديلات في كيفية التطبيق التى جعلت المبدأين يخرجان عن نطاق وشكل وكيفية التطبيق الأصيل لهما.
وهذا لا يكون إلا إذا افترضنا نقطة مبدئية وهى أن نزاهة العملية الانتخابية هى البنية الأساسية للديمقراطية.

ثم بعد ذلك نصل أخيرا إلى أن الحل يكمن أيضا في تغيير النتائج المترتبة على فكرة الجمع – بتبنى الصورة العكسية – ولكن بصورة منهجية بل بأسلوب مرن يظهر في تقليل التزايد التدريجي للسلطة التنفيذية عن طريق تبني فكرة عدم جواز الجمع كما طبقتها فرنسا مع عدم الإسراف في عدم الجمع إلى الحد الذى يتم فيه إغفال مزايا الوجود الحكومي في البرلمان إنتهاءاً بإذكاء ودعم فكرة أن الرئيس حكم بين السلطات .

وهكذا يكون البحث متناولا لفكرة الجمع بين الوظيفة التنفيذية والنيابة البرلمانية ماراً بالعيوب العملية لهذا الفكرة والتى تفرضها ضرورات الأشياء من تعارض ، منتقلا بعد ذلك إلى الآثار والنتائج المترتبة على هذه الفكرة منتهيا إلى الحل المقترح أو الرؤية التى تقبل التعديل والنقد لهذا الوضع بما يحقق إنصافا للشعوب وتحديدا للواجبات والمسئوليات .

<u>أهمية البحث</u>

ويثير ترشيح الوزراء لنيابة الشعب في البرلمان أمرين في غاية الأهمية : –

الأول :– ذلك التناقض الذى يردده حتى رجل الشارع البسيط عن عضوية الوزير في الحكومة وفي نفس الوقت نيابته عن الأمة في الرقابة على الحكومة فهو يجمع صفتين متعارضتين في وقت واحد لا يمكن أداء إحداهما إلا على حساب الأخرى. والذى حدث فعلا أننا لم نر وزيرا مارس سلطاته البرلمانية أبدا ؟! رغم أن سلطاته البرلمانية لم تعطى له ترفاً وإنما هى إلتزام فى عنق كل نائب وإلا فنيابته عن الشعب منقوصة .

والثاني :- أن إمساك الوزير بسلطات الوظيفة أثناء الحملة الانتخابية يتسبب في الإخلال الكامل بمبدأ تكافؤ الفرص والمساواة بين المرشحين كمواطنين. وكيف تطلب النزاهة ممن لا يستطيع أن يملكها لكونه خصما فكيف يكون حكما ونطلب منه أن يخالف بشريته وطبيعته ويتعامل بطريقة قد تحكم عليه بالفناء السياسي ؟ بل وكيف يمكن رصد البواعث السياسية في اختيار التوقيتات وسير الإجراءات وهى أمور داخلية لا يعلمها إلا الله ؟!

فضلآ عن أمور أخرى مرتبطة بمبدأ الجمع ولها تأثيرات على توازن السلطات والوضع الدستورى والسياسى للبلاد

هذا وما كان من توفيق في هذا البحث فمن الله وما كان من زلل أو شطط فمن قصور نظرتي والله نعم المولى ونعم النصير .

منهج البحث

لقد أنتهجت منهج بحث يعتمد على الاستقراء والتحليل وأتبعت فيه إحدى طرق التفكير المعروفة لدى الدول المتقدمة فى أساليب وطرق التفكير والابداع وهى طريقة البناء على أفكار الاخرين حيث أننى كنت أتبع أسلوب العرض قبل التعليق لإظهار ما أردت إظهاره وكان أثراً من الآثار أو مرتكزاً من مرتكزات البحث وذلك حتى يكون المطلع أو القارئ مدركا لوجه النقد أو مدى التأثير فى خصوص كل نقطة دون أن يحتاج إلى مرجع آخر للإطلاع على أصل تلك النقطة. كما أننى اتبعت أحد أساليب إستنباط الاحكام ألا وهو القياس وقد أستخدمته فى أكثر من موضع،هذا عن أسلوب ومنهج البحث.

هذا كله فضلاً عن صعوبات البحث فى عدم وجود مراجع فى هذا الموضوع لخلو المكتبة القانونية من معالجة هذا الموضوع إلا فى قليل جدا من بعض الكتب