كلية الحقوق
قسم القانون العام

دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المعاصرة في حفظ التوازن بين السلطات

"دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

فهد محمد عواد العمرو

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

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

الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب متولي (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور /علي عبدالعال سيد أحمد (عضواً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور/محمود أبو السعود حبيب (مشرفاً وعضواً)

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

١٤٣٦هـ – ٢٠١٥ م

كلية الحقوق
قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث: فهد محمد عواد العمرو

اسم الرسالة : دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المعاصرة في حفظ التوازن بين السلطات
(دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

القسم : القانون العام

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج: ٢٠٠٠

سنة المنح: ٢٠١٥

كلية الحقوق

قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث: فهد محمد عواد العمرو

اسم الرسالة : دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المعاصرة في حفظ التوازن بين السلطات (دراسة مقارنة)

الدرجة العلمية: الدكتوراه.

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

الأستاذ الدكتور/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

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

الأستاذ الدكتور/ ربيع أنور فتح الباب متولي (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون العام ووكيل كلية الحقوق الأسبق – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور /علي عبدالعال سيد أحمد (عضواً)

أستاذ القانون العام – كلية الحقوق – جامعة عين شمس

الأستاذ الدكتور/محمود أبو السعود حبيب (مشرفاً وعضواً)

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

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

﴿ رَبِّ أَوْزِعْنِيٓ أَنْ أَشْكُرَ نِعْمَتَكَ ٱلَّتِيٓ

أَنْعَمْتَ عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَٰلِدَيَّ وَأَنْ أَعْمَلَ

صَٰلِحًا تَرْضَىٰهُ وَأَدْخِلْنِي بِرَحْمَتِكَ فِي

عِبَادِكَ ٱلصَّٰلِحِينَ ﴾

(سورة النمل – الآية ١٩)

اهداء

إلى الحبيب الغالي الذي كان ولا زالت روحه الطاهرة مصدر تعزيز لي ومبعث إصراري على إتمام مساري الدراسي... فعلمني أن الصعاب تتحطم أمام عزائم الرجال ..... والدي العزيز – رحمه الله – ..... فخراً وإعتزازاً

****

إلى ينبـــوع الحنان ..... وشـــريـــان الحـــب المتـــدفق،،، التي ملأت عليَّ حـــياتي..... والدتي الحبيبـــةُ – أطـــال الله في عـــمرها – ..... حباً وإحتراماً

****

إلى الشموع التي تُحرق ذاتها لإنارة الطريق أمام خطواتي... قرة عيني "رعد" وشقيقاتي ..... وفاء وتقديراً

****

إلى التي آنستني طوال مراحل دراستي، وشاطرتني همومي ومعاناتي، وتحملت الكثير من أجل بلوغي هذه الساعة المباركة ،،، زوجتي الغالية.....تذكاراً وتقديراً

****

إلى فلذات كبدي ... أبنائي الأعزاء (نواف ، محمد ، قطر الندى)

أُهدي هذا الجهد

الباحث

شكر وتقدير

الشكر أولاً لله سبحانه وتعالى على آلائه العظيمة ونعمة الكثيرة التي لا تُعد ولا تُحصى ومنها توفيقه إياي بإتمام هذه الدراسة.

ويُسعدني في هذا المقام أن أرفع أسمى آيات الشكر والتقدير والعرفان إلى العالم الجليل، أستاذي ومعلمي الفاضل الأستاذ الدكتور/ **ربيع أنور فتح الباب**، أستاذ القانون العام بكلية الحقوق – جامعة عين شمس ووكيل الكلية الأسبق، وصاحب الخلق الرفيع والقلب الكبير حفظه الله ورعاه، الذي تفضل علي بقبول الإشراف على هذه الدراسة، ومنحني من وقته الثمين الكثير الكثير، ففتح لي قلبه وبابه، وسار معي خطوة بخطوه مما جعلني أستسهل المصاعب والمشكلات التي واجهتني أثناء سيري في إنجاز هذه الدراسة.

والرحمة والمغفرة أدعو الله للعالم الجليل الأستاذ الدكتور/ **محمود أبو السعود حبيب**، أستاذ ورئيس قسم القانون العام الأسبق بكلية الحقوق – جامعة عين شمس، رحمه الله، لتفضله علي بقبول الإشراف على هذه الدراسة، لم يدخر جهداً في إبداء توجيهاته القيمة، وإرشاداته السديدة.

كما أتقدم بعميق شكري ووافر تقديري لعالمين جليلين تصدع إسميهما في منارات العلم، ممن تمنيت أن يكونوا ضمن لجنة المناقشة والحكم على هذه الدراسة، فتحقق لي هذا الشرف والحمد لله، العالم الجليل **الأستاذ الدكتور محمد أنس قاسم جعفر** أستاذ القانون العام بكلية حقوق بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق، والعالم الجليل **الأستاذ الدكتور علي عبدالعال سيِّد أحمد** أستاذ القانون العام بكلية حقوق عين شمس، لتَفضُلِهما عليَّ بقبول المشاركة في مناقشه هذه الرسالة والحكم عليها، وتَحَمُّلِهما معاناة التنقل ومشقة السفر رغم إنشغالاتهم الكثيرة، وستكون ملاحظاتهما الدقيقة وتوجيهاتهما القيمة إثراءً لهذا الدراسة وفائدة مؤكدة للباحث ومحط إهتمامه.

وإلى المملكة الأردنية الهاشمية بلدي الحبيب أرضاً وشعباً وقيادةً،،، والحكومة الأردنية ممثلة بوزارة الداخلية التي إبتعثتني لإكمال هذه المرحلة من دراستي ... الحب والوفاء والتقدير.

وإلى أرض الكنانة وأم الدنيا والشقيقة الكبرى جمهورية مصر العربية القلب النابض للأمتين العربية والإسلامية، والحضن الدافئ الذي وسع الجميع حباً وحناناً وإحتواءاً ،،، كل الشكر والمحبة والتقدير.

كما أتقدم بالشكر الجزيل والعرفان الجميل لجامعة عين شمس العريقة التي شقت طريقاً صعباً حتى وصلت إلى هذه المكانة بين أصرحة العلم، والشكر موصول إلى كلية حقوق عين شمس عميداً وأساتذة وموظفين، وإلى كل الأيادي المخلصة في أرض الكنانة على ما قدموه من تسهيل وتعاون.

والله ولي التوفيق

الباحث

المقدمة

يُعد توازن السلطات العامة في النظم السياسية عموماً والنظام البرلماني على وجه التحديد ضرورة حتمية ملحة؛ ذلك أن النظام البرلماني – كما هو معروف – أقام العلاقة بين السلطات العامة في الدولة على فكرة التعاون والتعاضد والمشاركة في القيام ببعض الوظائف والإختصاصات، غير أن هذا التعاون لا يمكن أن يؤدي إلى تعايش سلمي بين السلطات العامة على وجه الدوام، ودرءاً لهيمنة هيئة على غيرها من الهيئات العامة الأخرى أو إستئثارها بجميع السلطات فيساء إستعمالها، وبالتالي ضياع الحقوق وهدر الحريات، كان لا بد من إيجاد الحلول الضرورية لتحقيق نوع من التوازن الذي يحفظ للسلطة كيانها وإستقلالها.

لهذا شغل موضوع التوازن بين السلطات العامة في النظام البرلماني فكر الكثير من الباحثين والمهتمين في الشئون القانونية والسياسية على السواء، فتناولته بالدراسة بعض الأبحاث والدراسات القانونية من زوايا مختلفة بغية الوصول إلى أفضل النتائج التي تسهم في تحقيق هذا التوازن، فبعض الباحثين تناول الموضوع من خلال دراسة أدوات التأثير ووسائل الرقابة المتبادلة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بينما عالجه البعض الآخر من خلال المقاربة بين السلطة والمسئولية وهكذا.

ومن منطلق إيمان الباحث وقناعته أن موضوع توازن السلطات العامة من الموضوعات التي يغري بحثها عبر وسائل وأدوات وجهات متعددة، ففضلاً عن الأدوات والوسائل التي تزود بها الدساتير البرلمانية كل سلطة من السلطات العامة في مواجهة غيرها من السلطات الأخرى، فقد يكون لوعي الرأي العام – ممثلاً بهيئة الناخبين – وتمرُّسه في العمل السياسي دور هام في تحقيق التوازن بين السلطات لا سيما السلطتين التنفيذية والتشريعية، كما يمكن تحقيق هذا التوازن من خلال مفاعيل إختصاصات رئيس الدولة وعلاقته بجميع السلطات العامة وفق ما إنتهت إليه آلية مماستها

في ضوء مبادئ وأسس وقواعد النظام البرلماني خاصة قاعدة التوقيع الوزاري المجاور.

وبناء عليه، فقد إرتأى الباحث – إستكمالاً لجوانب هذا الموضوع – تناوله بالدراسة من زاوية علاقة رئيس الدولة في النظام البرلماني بالسلطات العامة، ومدى تأثير إختصاصاته المتنوعة في حفظ التوازن بين السلطات، فجاءت الدراسة تحت عنوان "دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المعاصرة في حفظ التوازن بين السلطات".

فالمعروف أن ملامح النظام البرلماني بدأت تتشكَّل وقت أن أصبحت سلطات الملك المطلقة تتهاوى الواحدة تلو الأخرى، وتبعاً لذلك، إنتقلت الإختصاصات التشريعية، التي كان يقبض عليها الملك بمفرده، إلى هيئات نيابية منتخبة، وشيئاً فشيئاً إنتقلت إختصاصاته القضائية إلى المحاكم على إختلاف أنواعها ودرجاتها، على أن إكتمال بنيان هذا النظام وترسيخ أركانه كان لدى إنتقال الإختصاصات الفعلية في مجال السلطة التنفيذية من الملك إلى الوزارة، ومسئولية هذه الأخيرة عن كل ما يتعلق بأمور الشأن العام أمام ممثلي الشعب، فكان هذا التطور إيذاناً بظهور دولة القانون.

وبإستكمال هذا التطور نحو النهج الديمقراطي الحديث أصبح النظام البرلماني يقوم على وجود عدة هيئات رئيسية هي: البرلمان المنتخب من الشعب ويتولى السلطة التشريعية، والوزارة المسئولة أمام البرلمان وتتولى الإدارة الفعلية للشأن العام من خلال تنفيذ التشريعات الصادرة عن البرلمان وإدامة عمل مرافق الدولة المتنوعة، وأخيراً الهيئة القضائية ممثلة بالمحاكم المختلفة وتضطلع بإنزال حكم القانون على ما يعرض أمامها من قضايا وخصومات.

وإذا كانت تلك هي الهيئات الرئيسية التي يعتمد عليها النظام البرلماني في إدارة شئون الصالح العام داخل الدولة، فإن التساؤل الذي يجول في الذهن يتعلق بمركز رئيس الدولة في هذا النظام، والدور الحقيقي المنتظر

من هذا المركز السامي في ضوء قواعد اللعبة البرلمانية القائمة على أسس التعاون والتوازن بين السلطات؟ فهل أدى إنتقال السلطة الفعلية منه إلى الهيئات المختلفة إلى أن أصبح منصب رئيس الدولة عديم الفائدة ؟ أو أن مركزه لم يعد – على حد قول البعض – سوى مركز شرف وليس له إلا دور سلبي، وأن توقيعاته على بعض الأمور ليست إلا ختم آلي أوتوماتيكي؟

الواقع أن هذا الوصف إذا كان يصدق على مركز رئيس الدولة في البلاد التي تبنت نظام حكومة الجمعية (النظام المجلسي) حيث الإتحاد الفيدرالي السويسري نموذجه التاريخي، فإنه لا ينطبق على مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني، فرئيس الدولة في النظام البرلماني يتقرر له بموجب الدساتير البرلمانية العديد من الصلاحيات والإختصاصات في كافة مجالات السلطة؛ ففي مجال السلطة التشريعية تقرر مختلف الدساتير لرئيس الدولة حق الإعتراض التوقيفي على القوانين وردها إلى البرلمان لإعادة النظر، كما تقرر له حق حل البرلمان، وفي ميدان السلطة التنفيذية يتقرر لرئيس الدولة البرلماني حق إقالة الوزارة لاسيما إذا ظهرت ثمة أسباب تدعو رئيس الدولة إلى الإعتقاد بأن سياسة الوزارة لا تنال – رغم تأييد المجلس النيابي لها – موافقة الشعب، ولا شك في أن مباشرة مثل تلك الأختصاصات – وفقاً للأُسس البرلمانية – تُسهم في تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

ومن جانب آخر، تتطلب بعض أعمال الدولة التوقيع عليها من قبل رئيس الدولة، وما دام يطلب من هذا الأخير التوقيع على تلك الأعمال، فإن هذه التوقيعات لا يمكن أن تكون عملاً آلياً أو أوتوماتيكياً، وفي هذا الصدد يقول أحد رجال الفقه الدستوري: "أن رئيس الدولة لا يعد قائماً بمهمته على وجه مرضي إذا هو إقتصر على مجرد الإمضاء على ما يقدم له من أوراق دون سابق بحث وتمحيص" ويضيف: "أن رئيس الدولة يشترك في المناقشات التي تسبق صدور المواسيم التي يوقِّع عليها، وكلما كان ذا ذكاء وخبره

ومعرفة إزداد رأيه في الميزان وزناً"، ومن هنا يمكن القول أن من كان هذا هو دوره وتلك هي حقوقه فلا يمكن وصف مركزه بأنه مجرد مركز شرف أو أن دوره سلبي محض.

وإذا كنا قد سلمنا بأن منصب رئيس الدولة في النظام البرلماني على درجة من الأهمية، وأن دوره في النظام البرلماني غير خافياً، فإنه لا بد أن يوضع في الإعتبار أن هذا الدور إذا كان لا ينحدر إلى درجة الضعف والهوان التي يصل إليها رئيس الدولة في نظام حكومة الجمعية، فإنه أيضاً لا يبلغ من السلطة والقوة ما يتمتع به رئيس الدولة في النظام الرئاسي؛ فرئيس الدولة في النظام البرلماني لا يقوم بوضع سياسة الدولة بنفسه، ولا مشاريع القوانين وفقاً لرأيه الشخصي، ولا يحزم أو يجزم في أمرٍ من الأمور بحسب سياسته الخاصة، بل كل ذلك متروك للوزارة المؤيدة بالبرلمان، لذلك كانت الوزارة حجر الزاوية ونقطة الإرتكاز في النظام البرلماني.

وإذا كان رئيس الدولة، وفقاً لمقتضيات النظام البرلماني، لم يعد يمتلك سلطة حقيقية قائمة على إرادته الشخصية أو وجهة نظره وسياسته الخاصة، وهو ما يتفق تماماً والمبدأ الديمقراطي، فإن ذلك لا ينفي مدى تأثيره الأدبي ونفوذه الشخصي في تسيير سياسة الدولة الخارجية والداخلية بما له من حق النصح والإرشاد والتوجيه نحو الصالح العام.

ولا شك أن دور رئيس الدولة الأدبي يبدو جلياً في البلاد ذات النظام الملكي؛ لأن للملك مقاماً سامياً يحترمه الجميع، وعلى ذلك يستطيع الملك من خلال هذا المركز الممتاز، وبتعاليه عن السياسة الحزبية، أن يوجد التوازن المنشود بين السلطات والأحزاب، وتوجيه قواها التوجيه الصحيح لخير البلاد في طمأنينية وإستقرار، وفي هذا الصدد يصف بعض الفقهاء رئيس الدولة بالآلة المحركة للنظام البرلماني.

وإذا كان رئيس الدولة، في النظام البرلماني، غير مسئول سياسياً، إلا أنه مسئول أمام ضميره أولاً، وهو عادة يقسم يميناً – قبل توليه مهام

المنصب – على إحترام الدستور وقوانين البلاد، وليس من المقبول أو المعقول أن نطالبه بالتوقيع بطريقة آليه على أعمال تُظهر مخالفتها للضمير أو لتلك اليمين الدستورية بصورة بيِّنة جلية.

كما أن رئيس الدولة البرلماني – بحسب الأصل – ليس رئيساً لحزب من الأحزاب، وإنما مكانه – كما ينبئ عنه لقبه – خارج نطاق الأحزاب، وفوق آفاق ذلك النطاق، لذلك كانت مهمته أن يحافظ على الوفاق بين الأحزاب المتنافسة على السلطة أو بعبارة أخرى، فإنه يعد الحكم العادل بين السلطات.

أهمية الدراسة:-

تحاول هذه الدراسة إستجلاء مركز هام من مراكز الدولة العليا، والكشف عن حقيقة الدور الذي يسهم فيه رئيس الدولة البرلماني في خدمة الصالح العام من خلال إختصاصات الدستورية.

ولغايات تقريب الصورة وتجميع أطرافها، فقد إرتأى الباحث طرق هذا الموضوع في دراسة مقارنة بين عدة نظم برلمانية إشتملت المملكة المتحدة بإعتبارها مهد النظام البرلماني، وفرنسا التي إستقرت على النظام البرلماني منذ عهد الجمهورية الثالثة، وبإعتبارها نموذج متطور لهذا النظام وفق دستورها الحالي الصادر سنة ١٩٥٨، ومصر الشقيقة التي تبنت أسس وقواعد النظام البرلماني بموجب دستور العهد الملكي الصادر سنة ١٩٢٣، ولا زالت تتمسك بمظاهر هذا النظام مع تطعيمة ببعض مظاهر النظام الرئاسي خلال العهد الجمهوري، وأخيراً دولة الباحث "المملكة الأردنية الهاشمية" التي إعتنقت النظام البرلماني منذ صدور دستورها الحالي سنة ١٩٥٢.

تقسيم الدراسة:-

ستكون دراستنا لهذا الموضوع والمتعلق ب "دور رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية المعاصرة في حفظ التوازن بين السلطات" من خلال

تقسيمه إلى ثلاثة أبواب: نتحدث في الباب الأول عن علاقة رئيس الدولة بالسلطة التشريعية، ونخصص الباب الثاني لدراسة علاقة رئيس الدولة بالسلطة التنفيذية، وأخيراً نبحث علاقة رئيس الدولة بالسلطة القضائية في باب ثالث.

ونظراً للإرتباط الوثيق بين موضوعات النظم السياسية ومبدأ الفصل بين السلطات، فقد إرتأينا التمهيد لهذه الدراسة بفصل تمهيدي تحت عنوان "مبدأ الفصل بين السلطات وأثره في النظم السياسية المعاصرة" وذلك وفقاً للتقسيم التالي:-

الفصل التمهيدي: مبدأ الفصل بين السلطات وأثره في نظم الحكم المعاصرة.

الباب الأول: علاقة رئيس الدولة بالسلطة التشريعية.

الباب الثاني: علاقة رئيس الدولة بالسلطة التنفيذية.

الباب الثالث: علاقة رئيس الدولة بالسلطة القضائية.

الفصل التمهيدي
مبدأ الفصل بين السلطات وأثره
في تقسيم نظم الحكم المعاصرة

تمهيد وتقسيم:-

تقوم نظم الحكم المعاصرة عموماً، على إختلافها وتباين آليات عمل السلطات العامة فيها، على أحد المبادئ والمرتكزات الديمقراطية الشهيرة والمعروف بمبدأ الفصل بين السلطات[١]، وهو المبدأ الذي يُعد – بحق – هيكل الدولة المدنية الحديثة التي نهضت على رُفات نظم الحكم المطلقة، والدولة الدينية الواهية وأركانها المتهالكة.

ويعود أصل مبدأ الفصل بين السلطات إلى الفكر السياسي الذي ساد أوروبا خلال القرن الثامن عشر، حيث ظهر المبدأ – آنذاك – كسلاح من أسلحة الكفاح ضد الحكومات المطلقة، التي أُسِّست على فكرة تركيز السلطة، وأداة للتخلُّص من إستبداد الملوك وسلطانهم المطلق[٢].

ويمثل مبدأ فصل السلطات إحدى الضمانات الأساسية في وجود الحقوق والحريات وحمايتها وإمكان التمتع بها[٣]، كما يُجسِّد إحدى الدعامات الرئيسية التي تستند إليها فكرة الدولة القانونية[٤]، ولذلك غدا مبدأ الفصل بين

---

(١) الحقيقة القانونية الماثلة، هي أن تعبير "فصل السلطات" لا يعني سوى الوظائف العامة التي يتولاها أعضاء مختلفون، وليس السلطة التي هي سلطان الدولة المتصف بوحدانيته، غير أن شيوع التعبير في القانون الدستوري والنظم السياسة، وصعوبة الإقلاع عنه، وإستبداله بالتعبير الأدق "فصل الوظائف"، يدفعنا إلى إستعمالة على علاته، رغم ما ينطوي عليه من خلط

(٢) راجع/ د. عبدالحميد متولي، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة "في الديمقراطيات الغربية"، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار المعارف بمصر، ١٩٥٧، ص ٢٤٣ ؛ د. إبراهيم عبدالعزيز شيحا، النظم السياسية والقانون الدستوري "تحليل النظام الدستوري المصري"، الناشر منشأة المعارف بالإسكندرية، دون سنة نشر، ص ٣٩٧ ؛ د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق – جامعة عين شمس، ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ص ٣٦

(٣) د. رأفت فوده، ثنائية السلطة التنفيذية بين الشكل والموضوع في دستور ١٩٧١ "دراسة مقارنة" دار النهضة العربية، ٢٠٠١، ص ٩٢

(٤) راجع/ د. حمدان محمد سيف الغفلي، مظاهر إستقلال وتوازن السلطات في النظم الفيدرالية دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة الامريكية وجمهورية ألمانيا الاتحادية