كلية الحقوق

قسم القانون العام

التعديلات الدستورية في مصر والأردن وأثرها على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية

"دراسة مقارنة"

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه فى الحقوق

من الباحث

عودة سالم شراري الجعافرة

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

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

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

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

المستشار.د/ طه سعيد السيد (عضواً)

نائب رئيس مجلس الدولة

أ.د/ عبد الرؤوف أحمد الكساسبة (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون الإداري المشارك – كلية الحقوق – جامعة مؤتة

١٤٤٢هـ – ٢٠٢٠ م

كلية الحقوق

قسم القانون العام

صفحة العنوان

اسم الباحث : عودة سالم شراري الجعافرة

عنوان الرسالة : التعديلات الدستورية في مصر والأردن وأثرها على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"

الدرجة العلمية : الدكتوراه

القسم : القانون العام

الكلية: الحقوق.

الجامعة: جامعة عين شمس.

سنة التخرج: ٢٠٠٤ م

سنة المنح: ٢٠٢٠ م

كلية الحقوق

قسم القانون العام

رسالة دكتوراه

اسم الباحث : عودة سالم شراري الجعافرة

عنوان الرسالة : التعديلات الدستورية في مصر والأردن وأثرها على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية "دراسة مقارنة"

الدرجة العلمية : الدكتوراه

لجنة المناقشة والحكم على الرسالة:

أ.د/ محمد أنس قاسم جعفر (رئيساً)

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

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

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

المستشار.د/ طه سعيد السيد (عضواً)

نائب رئيس مجلس الدولة

أ.د/ عبد الرؤوف أحمد الكساسبة (مشرفاً وعضواً)

أستاذ القانون الإداري المشارك – كلية الحقوق – جامعة مؤتة

الدراسات العليا

ختم الإجازة: أُجيزت الرسالة: بتاريخ / /

موافقة مجلس الكلية موافقة مجلس الجامعة

﴿رَبِّ أَوۡزِعۡنِيٓ أَنۡ أَشۡكُرَ نِعۡمَتَكَ ٱلَّتِيٓ أَنۡعَمۡتَ
عَلَيَّ وَعَلَىٰ وَٰلِدَيَّ وَأَنۡ أَعۡمَلَ صَٰلِحٗا تَرۡضَىٰهُ
وَأَدۡخِلۡنِي بِرَحۡمَتِكَ فِي عِبَادِكَ ٱلصَّٰلِحِينَ ١٩﴾

(سورة النمل – الآية ١٩)

اهداء

إلى روح والدي الحاج سالم

ووالدتي الحاجة تقلا أطال الله في عمرها

وزوجتي باسمة

وأبني المهندس معاوية

وإخواني وأخواتي

وأخي وصديقي الدكتور عامر كرادشة

وإلى وطني الحبيب الأردن

ووطني الثاني مصر الكنانة المحروسة

الباحث

شكر وتقدير

الحمد لله رب العالمين، صاحب الفضل والإنعام، الذي هدانا لهذا وما كنا لنهتدي لولا أن هدانا الله، والصلاة والسلام على سيدنا محمد رسول الله جمع الكلام وفاقت بلاغته العقول والأفهام، وعلى آله وأصحابه أسأل الله أن يجمعني وحضراتكم بهم في دار السلام.

إنه لمن بركة العلم أن ينسب الفضل إلى أهله، فإنه ولإن كان الفضل كله لله بما أنعم عليَّ من النعم وأعانني على إنهاء هذا العمل وسهل لي السبل، فإنه من لا يشكر الناس لا يشكر الله.

الأستاذ الدكتور/ محمد سعيد حسين أمين، أستاذ ورئيس قسم القانون العام بكلية الحقوق جامعة عين شمس، أشكره ابتداءً لقبوله الإشراف على هذه الرسالة ويعلم الله مقدار ما أحمله له من محبة وامتنان واعتراف بالجميل، إذ كان لتوجيهاته المستمرة ومتابعته الدائمة بالغ الأثر وعظيم النفع على النحو الذي انتهتْ إليه، لم يدخر وقتًا أو جهدًا عليَّ، وأشهد الله أني ما طلبته يومًا في علم وانصرف عني، وإني إذ لا أجد ما أوفيه به قدره فإني تركتُ أجره على الله ودعائي المتواتر له بدوام الصحة والعافية.

الأستاذ الدكتور/ محمد أنس جعفر، أستاذ القانون العام بجامعة بني سويف ومحافظ بني سويف الأسبق، فقد شرفني بقبوله الإشتراك في لجنة المناقشة والحكم على هذه الرسالة وإثرائها بآرائه السديدة، أشكره على هذا الشرف وأسأل الله أن يطيل في عمره ويمتعه بالصحة والعافية وأن يجزيه عن طلابه خير الجزاء.

المستشار الدكتور/ طه سعيد السيد، نائب رئيس مجلس الدولة، الذي أكرمني بقبوله الإشتراك في لجنة المناقشة والحكم على هذه الرسالة وإثرائها بآرائه السديدة، رغم مشاغله الكثيرة، أشكره على هذا الشرف وأسأل الله أن يطيل في عمره ويمتعه بالصحة والعافية.

الدكتور/ عبد الرؤوف أحمد الكساسبة، أستاذ القانون الإداري المشارك بكلية الحقوق جامعة مؤتة، أشكره لقبوله الإشراف على هذه الرسالة، ومتابعته لخطواتها منذ البداية إلى ما وصلت إليه الآن، ولم يبخل عليّ بعلمه وتوجيهاته وإرشاداته، فله مني جزيل الشكر والعرفان.

الباحث

بسم الله الرحمن الرحيم

المقدمة وخطة الدراسة:

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على سيدنا محمد وآله وصحبه وسلم وما توفيقى إلا بالله.

تستند السلطات العامة فى الدول الديمقراطية الحديثة إلى الدستور أساس وجودها وشرعيتها لأنه لا يتصور وجود دولة بدون دستور، يبين شكل الدولة، وطبيعتة نظام الحكم، وتنظيم واختصاصات السلطات العامة، وكذلك الحقوق والحريات العامة للأفراد وواجباتهم وعليه فإن الجميع يلتزم بأحكام الدستور وعدم الخروج عليها بأي حال من الأحوال؛ لأنها بخلاف ذلك تفقد سندها الشرعي فى النشأة والاختصاص(١).

ونظرًا لعلو وسمو القواعد الدستورية على جميع القواعد القانونية الأخرى، كون الجهة التى تنشئه غير الجهة التى تضع القوانين العادية، فإنها تقوم فى النظام القانوني فى الدول الديمقراطية الحديثة على أساس مبدأ الفصل بين السلطات، لارتباط هذا المبدأ بالنظام الديمقراطي واحتلاله أهمية فائقة ومصانة من خلال تأكيده على ترسيخ الممارسة الحقيقية للديمقراطية بشقيها السياسي والاجتماعي داخل الدولة وتوزيع المهام والوظائف وعدم تركيزها بيد هيئة واحدة لأن تركيزها بهيئة واحدة، يؤدي إلى الاستبداد والهيمنة والإخلال بقاعدة التوازن الديمقراطي بين السلطات، وانتهاكًا لحقوق وحريات الأفراد "فالسلطة المطلقة مفسدة مطلقة" وبالتالي فإن مبدأ فصل السلطات تمليه الحكمة السياسية، ذلك أنه لكى تسير مصالح الدول سيرًا حسنًا فإنه من اللازم ألا تتركز السلطات كلها فى جهة واحدة ولو كانت نيابية تعمل لصالح الشعب(٢) وهذا يعنى ضرورة احترام الجميع حكامًا ومحكومين لتلك القواعد الدستورية.

---

(١) د. أمين العضايلة، تعديلات دستور ١٩٥٢ وأثرها على تنظيم السلطات فى الأردن، بحث منشور فى مجلة مؤتة للبحوث والدراسات، المجلد (١٧) العدد (٤)، ص١٦٢١.

(٢) د. سليمان الطماوى، السلطات العامة فى الدساتير العربية المعاصرة وفى الفكر السياسي والإسلامي، دار الفكر، القاهرة، ١٩٩٦، ص ٤٥١.

وتأسيسًا على أن النصوص الدستورية في الأنظمة الديمقراطية تعمل على إنشاء المؤسسات الدستورية وتحدد وظائفها واختصاصتها، وشكل العلاقة فيما بينها، وتحديد قواعد النظام السياسي في أي دولة بحدود تلك المؤسسات الدستورية لذا وجب عليها مسايرة حالة التطور فى المجتمع بجميع مجالاته، نظرًا لأن جمودها غير مقدس وأنها يجب أن تراعي حركة الحياة لتحقيق الصالح العام وتحمى المكتسبات الوطنية للدول وتجنبها الفوضى والثورات، والانقلابات.

وعلى خلاف هذ الأساس الديمقراطي النظري للفصل بين السلطات، شهدت بعض الدول العربية عقب عام ٢٠١٠ ثورات شعبية واسعة تطالب بالحرية والديمقراطية واحترام إرادة الشعوب لتنشط حالة من الوعى المجتمعي بضرورة احترام الأنظمة السياسية للحياة الدستورية وإدخال تعديلات جوهرية تحترم قاعدة أن الشعب مصدر السلطات ومبدأ المشروعية.

وعليه تأتي هذه الدراسة الموسومة بـ "التعديلات الدستورية وأثرها على العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى مصر والأردن – دراسة مقارنة" لمناقشة وتحليل وتقييم الأحكام والضوابط الدستورية لشكل العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، لأن الممارسة العملية للسلطة التنفيذية قبل عام ٢٠١١م فى كل من مصر والأردن جسدت تغولاً وهيمنة على اختصاصات السلطات الأخرى وجردتها من صلاحياتها الدستورية، لتشكل السمة البارزة للممارسة العملية للنظام السياسي فى مصر والأردن لتكون المحرك الأساسي لحالة السخط والغضب الشعبي الذى قرر النزول للشارع والمطالبة بالإصلاح السياسي الشامل والتشريعي، وبناء دولة المؤسسات والقانون.

وبناء على ذلك فإن جمهورية مصر العربية عرفت الحياة الدستورية منذ عام ١٨٠٥ وبأشكال مختلفة ورغم تجميد الإحتلال الإنجليزي لها إلا أن إرادة الشعب بالمقاومة والمطالبة بالاستقلال والحرية أسفرت عن تحقيق الاستقلال ووضع أول دستورعام ١٩٢٣م يقوم على الأساس النيابي البرلماني، ومشاركة الأحزاب السياسية، ورغم التراجع عنه من قبل الملك عام ١٩٣٠ إلا أن الأحزاب السياسية وقوى الشعب فرضت بعام ١٩٣٥ العودة للعمل بالدستور

السابق والذى استمر تطبيقه حتى قيام ثورة الضباط الأحرارعام ١٩٥٢ وسقوط النظام الملكي واتخاذ مصر اسم الجمهورية العربية المصرية لتوالي الاعلانات الدستورية والدساتير وتميزت بالطابع الرئاسي والمختلط ليشكل دستور عام ١٩٧١ الذى استمر نفاذه لأكثر من أربعة عقود وإجراء أكثر من تعديل عليه، إلا أنها جميعها لم تمكن النظام السياسي من الصمود أمام ثورة شعب مصر عقب ٢٥ يناير ٢٠١١ الذى تطلع إلى إعداد دستو يزيل عوار نصوص دستور ١٩٧١ ويعيد التوازن بين السلطات ويحد من هيمنة وتغول السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية، ليتم من خلال اللجنة التأسيسة وضع دستورعام ٢٠١٢ كان من أبرز ملامحه تطبيق مبدأ التداول السلمي للسلطة وتوسيع صلاحيات واختصاصات السلطة التشريعية، وإعادة النظر في طريقة اختيار الرئيس، لكن هذا الدستور لم يعمر طويلاً حيث انحازت القوات المسلحة المصرية إلى الشعب المصري فى ما عرف بثورة ٣٠ يونيه ٢٠١٣ ويعقبها إصدار دستور تم استفتاء الشعب عليه، وكانت السمة البارزة عليه الأخذ بالنظام الديمقراطي وإقرار مبدأ المساءلة لرئيس الجمهورية كأول مرة في تاريخ مصر وإعادة النظر بالغرفة التشريعية الثانية ونسب تمثيل العمال والفلاحين، وبعد تحقيق الاستقرار الأمني والاجتماعي ارتأى خمس أعضاء في مجلس النواب ضرورة تعديل الدستور فى عام ٢٠١٩، وتمثل أبرز التعديلات بإعادة النظر في صلاحيات الرئيس ومدة الرئاسة من أربع سنوات إلى ست سنوات والعودة للعمل بالغرفة التشريعية الثانية تحت مسمى مجلس الشيوخ وتقرير مزيد من الحريات والحقوق للافراد.

وفى المقابل فإن المملكة الأردنية الهاشمية عرفت التنظيم الدستوري منذ تاسيسها وذلك بصدور القانون الأساسي عام ١٩٢٨ الذى تميز بالصلاحيات الواسعة للسلطة التنفيذية برئاسة الأمير عبد الله إلى أن تحقق الاستقلال عام ١٩٤٦ وصدور دستور الاستقلال وتحويل اسم الإمارة إلى مملكة والنص بالدستور على أن نظام الحكم ملكى وراثي ويعقبه بسنوات قليلة – وبعد وحدة الضفتين – إصدار الدستور النافذ حاليًا عام ١٩٥٢ وإلى أن جاء بمادته الأولى أن نظام الحكم نيابي ملكي وراثى متخذًا من مبدأ الفصل المرن