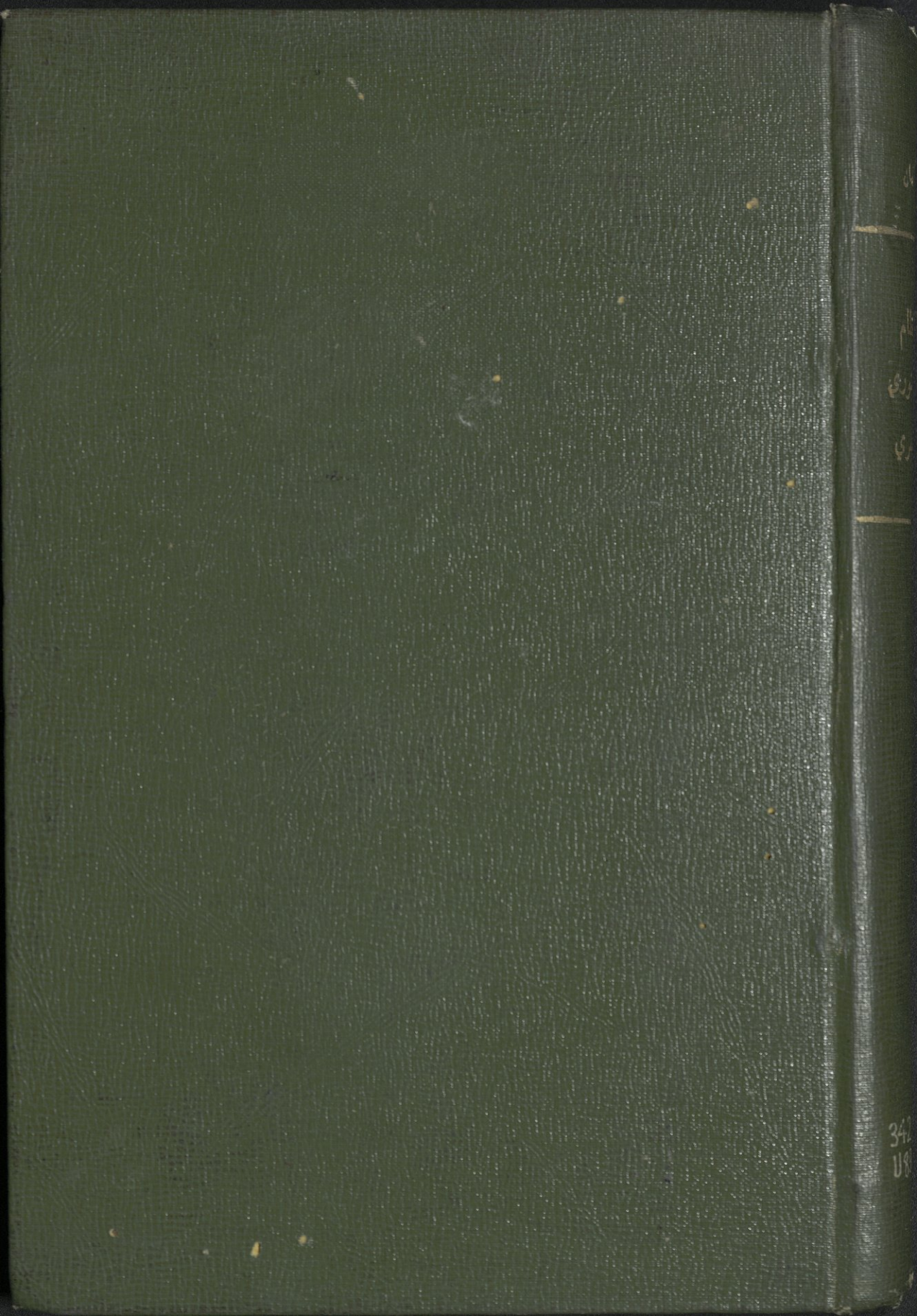




مجله

ری

ری

ری

342

U8

تجديد
مالح القفر
بيروت - التروعة

342.62:U89nA

عثمان، عثمان خليل.

النظام الدستوري المصري.

342.62

U89nA

~~FE 27~~

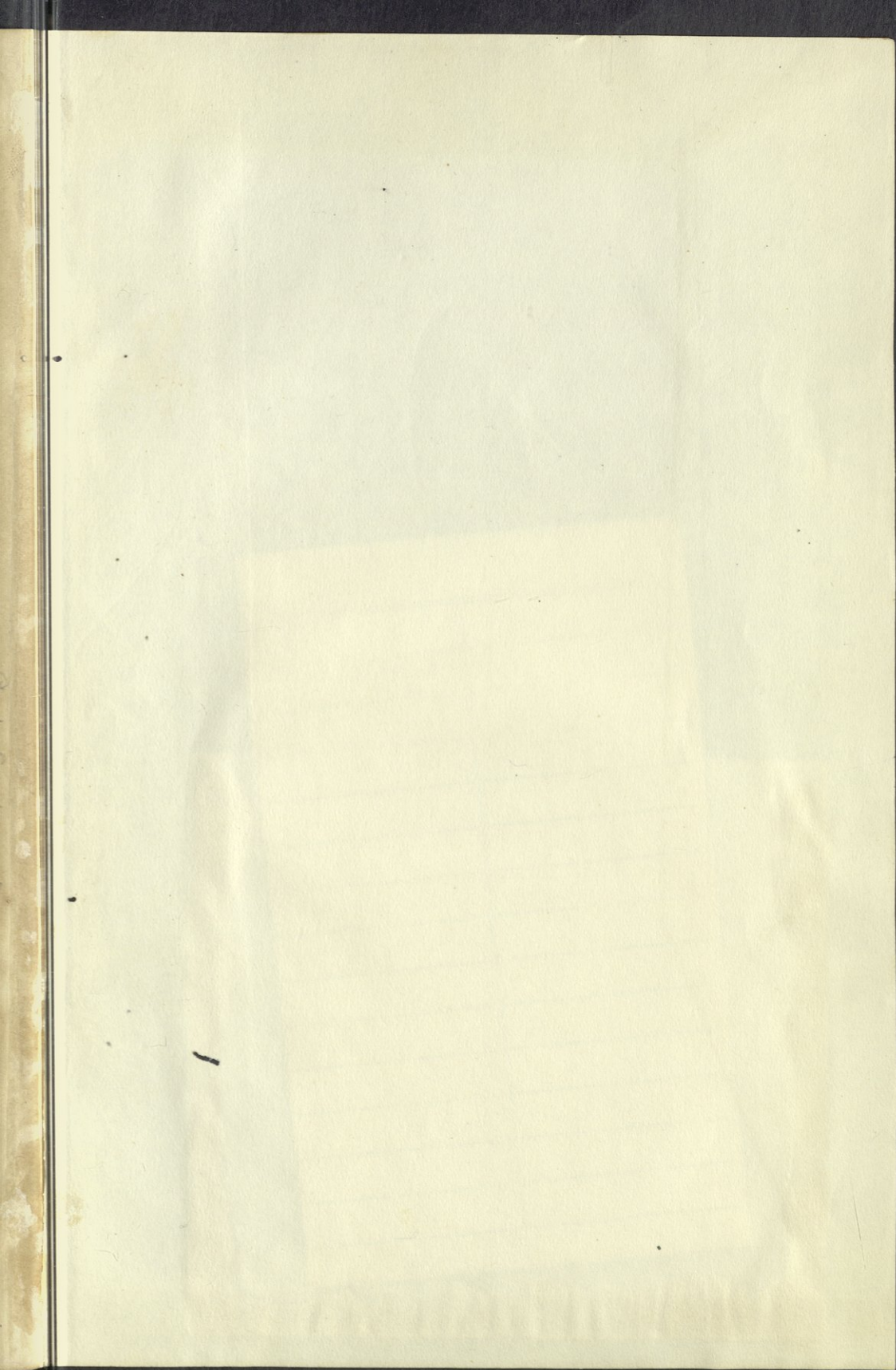
~~1 Jun 68~~

~~1 Oct 66~~

J. LIB.

~~1 MAR 1981~~

~~1 Feb 67~~



342.62

U89mA

الشيخ محمد خليل عثمان

مدرس القانون العام

بكلية الحقوق — جامعة فؤاد الاول

النظام الدستوري المصري

المحاضرات الملقاة على طلبة السنة الاولى
بكلية الحقوق - جامعة فؤاد الاول

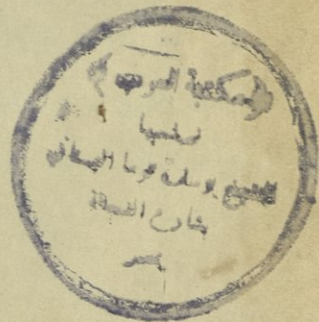
١٩٢٢

69593

الناشر

مكتبة عبد الله وهبه

جامعة فؤاد الاول — طابدين



Oct. Sept. 1950



11th St. N.W. Washington, D.C.

U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION
OFFICE OF THE ASSISTANT SECRETARY
FOR TECHNICAL EDUCATION



1911

1911

1911

1911

1911

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

بعد أن أتممنا بحمد الله دراسة المبادئ العامة للقانون الدستوري نبدأ الآن دراسة القسم التطبيقي من مقررنا ألا وهو النظام الدستوري المصري . وان جل ما أبتغيه من هذه المذكرات المتواضعة أن تكون عوناً لطلبتى فى دراستهم الدستورية ، فان قدر لها تحقيق غايتها هذه كان الفضل فى ذلك راجعاً من غير شك إلى تلك الجهود المشكورة التى بذلها حضرات الأساتذة الأجلاء الذين كتبوا فى دراسة الدستور المصرى وأخص منهم بالذكر الأستاذ مصطفى الصادق بك ووايت ابراهيم ووحيد فكرى رأفت والسيد صبرى . فلقد كانت مؤلفاتهم القيمة عونى فى هذه المذكرات كما يجب أن تظل عمدة طلبتى فى دراستهم .

والله أسأل أن يمدنا بعونه وتوفيقه .
 عثمان خليل

مقدمة تاريخية

إنه لاشك واجب على كل راغب في دراسة النظام الدستوري القائم في مصر الآن ، أن يلقي نظرة على الماضي القريب ، نظرة فاحصة يمر بها خلال الأوضاع الدستورية المختلفة والحادثات السياسية المتعددة التي تعاقبت على مصرنا العزيزة فلعل تعاقب هذه وتلك يكون قد خلف لنا تراثا دستوريا متميزا وخلق تقاليد نظامية خاصة بنا . ثم إننا بمثل هذه الدراسة التاريخية ذات الصبغة الفنية نستطيع أن نقدر ما في نظامنا الحالي من طرفة أو تطور أو قصور ، ونتمكن من إدراك ما قد يستتر وراء النصوص التشريعية القائمة من سوابق وأحكام . وهذا ما نحاول إجماله على النحو الآتي : —

١ - اختيار محمد علي والبا على مصر :

لقد استمرت مصر حقبة طويلة خاضعة للحكم التركي ، ذلك الحكم الذي امتاز — في مصر وفي سائر ولايات الامبراطورية التركية — بوصمة لا تنسى وبعبء سائد بعيد الأثر ، فلقد كان الأتراك يرمون من وراء حكم الشعوب التي دانت لهم بحد السيف إلى تسخير كل هذه الشعوب لسعادة الأتراك باسم الفتح . ولذلك لم يكن ليعنيهم من أمر هذه الشعوب عادة إلا أخذ الجزية بأكبر قدر مستطاع دون نظر ما إلى صالح هذه الشعوب أو العناية بأمرها ، بل انهم كثيراً ما أهملوا أمر ولائهم وعملهم أنفسهم في مختلف أرجاء الامبراطورية الواسعة ، فلم يمنحهم من الرواتب إلا القدر الضئيل ، وحتى هذا القدر لم يكن ليعطى اليهم بانتظام ، فكان لهذا أثره من غير شك في نفسية هؤلاء الولاة والعامل وفي كيفية قيامهم بما عهد اليهم به من اختصاصات فضلا عن ذلك لم تكن قواعد الحكم والادارة المسنونة تطبق تطبيقاً سليماً

بل كانت الهوة ساحقة بين القواعد المسجلة على القرطاس والنظم المطبقة على الأفراد. وزاد في خطورة ذلك بعد الشقة بين أجزاء الامبراطورية المترامية الأطراف وبين كعبة هذه الامبراطورية الغارقة في مظاهر الابهة والترف ، والتي امتاز سلاطينها بالاهمال والتفريط^(١).

كان طبيعياً إذا أن تسوء حالة شعوب هذه الامبراطورية عليا وثقافيا وعمرانيا وماديا وسياسيا . فأصبحت البلاد كالسائبة واتجهت اليها مطامع الدول الأجنبية من ناحية ، كما ضاق الأهليون بهذه الحال ذرعا ونبقت في نفوسهم بذور التمرد والعصيان من ناحية أخرى وكان لمصر من ولايات هاتين الناحيتين نصيب الأسد بين ولايات الامبراطورية العثمانية :-

أما عن المطامع الأجنبية فقد أخذت صورتها العملية بحملة نابليون على مصر على النحو المعروف ، ثم بمتنازع انكلترا وفرنسا النفوذ في هذه البلاد من بعد ذلك وتدخل غيرهما من الدول أيضا ، ثم بتدخل الدولتين المذكورتين فيما بعد في شؤون البلاد الداخلية بفرض رقابتها التي عرفت باسم « الرقابة الثنائية » على مالية مصر كما سنرى . ثم في النهاية بالاحتلال الانكليزي للبلاد سنة ١٨٨٢ وباعلان الحماية عليها سنة ١٩١٤ تلك الحماية التي لم ترفع إلا بعد قيام الثورة المصرية وإعلان استقلال البلاد مع تحفظات أربعة في تشرين ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ثم سويت هذه التحفظات بمعاهدة الصداقة المصرية الانكليزية المبرمة في سنة ١٩٣٦ .

أما من الناحية الداخلية فقد كانت مصر مسرحاً لتنازع الطامعين في الاستئثار بحكم البلاد وكان الشعب يزداد تدمره يوما بعد يوم بسبب ما كان يسام من عسف وارهاق . وكان المالك لا يدعون فرصة تمر دون فرض غرامات أو ضرائب جديدة على الناس . وزاد الحالة تخرجاً في سنة ١٨٠٣ نقص مياه النيل نقصاً فاحشاً أثر في حالة الزراعة وشجت معه الغلال وقل الخبز في الأسواق

(١) راجع المؤلف القيم للاستاذ Philip Willard Ireland — لندن — وعنوانه Iraq, A study in political development ص ٧٧ وما بعدها.

واشتدت الضائقة بالناس . وزاد الطين بلة اعتداء المماليك والجنود الالبانيين على مافي يد الناس من مال ومتاع وغلل . فشكا القوم أمرهم إلى كبار العلماء ولكن ذهبت شكايتهم عبثاً وأصبحت الحالة تنذر بشر مستطير . كما حدثت في هذه الاثناء حوادث الجند وقيامهم بالمطالبة بدفع رواتبهم المتأخرة لهم وذلك في وقت كانت خزانة الحكومة فيه خالية من المال . ولإجابة مطالب الجند كان لابد من فرض ضرائب جديدة ظالمة وجبايتها . وكان لابد تبعاً لذلك من هياج الشعب القاهري عن بكرة أبيه ، واتجهت الحركة ضد حكم المماليك كله . فانتهم محمد على هذه الفرصة وجاهر بانضمامه للعلماء والمشايخ ونزل إلى الشوارع واختلط بالجمهير وقابل العلماء بالازهر وأخذ على نفسه أن يبذل نفوذه لرفع الضريبة الجديدة فاكتمسب بذلك زعامة شعبية ومركزاً خاصاً لدى الجمهور وزعمائه ، ثم توالى الحوادث والاضطرابات ضد الولاية الاتراك ولم يثنأ محمد على خلال ذلك كله أن يصل إلى الحكم بقوة الجند التي كانت بيده وإنما أراد الانتظار حتى يصل إليه بإرادة الشعب . وفي ٣ مايو سنة ١٨٠٥ عين محمد على والياً لجدة ولكنه لم يسافر إليها . وكان تعيينه بقصد إبعاده عن مصر التي أصبح موضع حبها ورجائها والتي كانت نقمتها تزدد على الوالى خورشيد باشا . وفي يوم الاثنين ١٣ مايو سنة ١٨٠٥ . « اجتمع وكلاء الشعب من العلماء ونقباء الصنائع بدار المحكمة — ساحة العدل والقضاء — ليتداولوا في الموقف واحتشدت الجماهير في فناء المحكمة وحولها يؤيدون وكلامهم وهناك اتفقت كلمة نواب الشعب وأجمعوا رأيهم على عزل خورشيد باشا وتعيين محمد على والياً بدله . وعندئذ قاموا وانتقلوا إلى دار محمد على لتنفيذ قرارهم وأبلغوه ما اتفقوا عليه ^(١) والحوا عليه في قبول الولاية لما ترددو مانع فقبل

(١) قال السيد عمر مكرم (وكان من أول الداعين لهذه الحركة وذوى الفضل فيها) نيابة عن ممثل

الشعب لمحمد على : —

« إنا خلفناه (أى خورشيد) من الولاية »

فسأل محمد على : « ومن تريدون والياً عليكم؟ » —

في النهاية وأخذوا عليه العهود والمواثيق . أن يسير بالعدل وألا يبرم أمراً إلا بمشورتهم فنهض السيد عمر مكرم والشيخ الشرقاوى والبساة خلعاً للولاية ^(١) . « بهذا قال الشعب المصرى لأول مرة قول الفصل في اختيار واليه . بمحض إرادته واختياره بعد أن خلع الوالى المعين من قبل السلطان . فكان هذا أروع مظهر لتغلب إرادة الشعب المصرى ، وكان بدوره فاتحة عهد جديد لمصر والمصريين .

ولم يقف الشعب عند هذا الحد بل فرض الولاية الجديدة التى خلعها على محمد على — فرضها بقوة السلاح ، فقام الشعب ليثبت قدم محمد على « وحمل السلاح كل قادر على حمله . . . » واشتركت في ذلك جميع طبقات الشعب على اختلاف أعمارهم ومراكزهم ، وبلغ عدد الثوار أربعين ألفاً حاملين الأسلحة والعصى وكان الفقراء من العامة يبيعون ملابسهم ويستدينون ويشترون الأسلحة ^(٢) .

حوصرت القلعة مقر خورشيد باشا الوالى المعزول بواسطة الشعب . واستمرت الحرب سجالاً بين الشعب وخورشيد إلى يوم ٩ يوليو سنة ١٨٠٥ حيث وصل القاهرة رسول من الاستانة يحمل فرماناً يثبت محمد على باشا (والى جدة سابقاً) في ولايته على مصر « حيث رضى بذلك العلماء وان

== « فقال الجميع : « لانرضى إلا بك وتكون والياً بشروطنا لما توسمه فيك من العدالة والخير » . [راجع : تاريخ الحركة القومية لعبد الرحمن الرافى بك — ١٩٢٩ — الجزء الثانى ص ٣٥٢ وما بعدها خصوصاً ص ٣٦٩ و ٣٧٠]

(١) ذكر الرافى عن الجيرى في هذا الصدد ما يلى :

« تم الأمر بعد المعاهدة والمعاهدة على سيره بالعدل وإقامة الأحكام والشرائع والانقلاع عن المظالم وألا يفعل أمراً إلا بمشورته ومشورة العلماء وأنه متى خالف الشروط عزله » . [المرجع السابق ص ٣٧١] .

(٢) راجع الجيرى وفولابيل وغيرهما من المراجع التى ذكرها الرافى في مؤلفه السابق الذكر

خورشيد باشا معزول عن ولايته مصر . فأوقف اطلاق النار وظلت القلعة محاصرة حتى سلمها خورشيد باشا يوم ٥ أغسطس سنة ١٨٠٥ ليرحل عن الديار المصرية تاركا البلاد لوليها المختار رأس الأسرة العلوية .

٢ - مصر في عهد محمد علي : (١٨٠٥ - ١٨٤٨)

كان طبيعياً وقد تولى محمد علي ولاية مصر بمحض إرادة الشعب ورغم أنف الباب العالي أن يزداد الجفاء بينه وبين هذا الباب العالي وأن يتطلع هو إلى الاستقلال بحكم مصر . ولذلك تكشف عهده عن مجهودات موفقة في هذا الشأن ، فشق عصا الطاعة على تركيا وقاد مصر في حرب ضروس كان النصر حليف الجيش المصرى فيها . وانتهى الأمر بعد تدخل الدول بتوقيع معاهدة لندن سنة ١٨٤٠ التى نالت مصر على أساسها استقلالاً داخلية مقابل جزية سنوية تؤديها لتركيا ، كما أصبح حكم مصر وراثياً في أسرة محمد علي .

على هذا النحو حكم محمد علي مصر حكماً مطلقاً جمع معه السلطات كلها في يده من تشريعية وتنفيذية وقضائية . ولكنه أدرك بثاقب نظره وبحكم ظروف اختياره ضرورة الاستعانة بمجالس خاصة استشارية بمحة تختلف تبعاً لاختلاف مشاكل الحكم والادارة . وكان فوق هذه المجالس جميعها مجلس عام يسمى « المجلس العالى » أو « مجلس الحكومة » (١) .

(١) ولقد جاء في ديباجة لائحة هذا المجلس ما نل ترجمته :

« لما كانت هذه الأمة الناجية قد نشأت على أن تدير شؤونها — صورة ومعنى — على مقتضى ماورد في معجز الذكر من قوله تعالى « وشاورهم في الأمر » ، وكانت مأمورة بالرجوع إلى أهل النظر تخاطبهم وتداولهم الرأى فيما اختصوا بعلمه من الأمور... فان صاحب الدولة مولانا ولي النعمة المطبوع على الخير والرحمة ، قد رأى وقاية للنظام والتدبير الواجب اتخاذهما تبعاً للظروف والملابسات فيما يعين لدولته من الأمور المهمة ، أن يعقد مجلس خاص يكون واجبه ايضاح جميع التفاصيل وتفهيمها ، بحيث إذا حررت مضبطة مداولته للشؤون والمواد المقدمة إليه مع القرار الذى يتفق رأيه عليه ، ثم عرضت هذه المضبطة على انظار دولته ، كانت المناقشة كأنها دارت على مسمع من ذاته العلية وبين يدي حضرته

وإنما يلاحظ مع ذلك أن محمد على كان من وجه آخر خاضعاً لاشراف الباب العالي ومقيداً بالفرامانات والأوامر الشاهانية الصادرة إليه . ولقد ظل السلطان محتفظاً بحقه في عزل والى مصر — حتى بعد معاهدة لندن لسنة ١٨٤٠ — وإنما أصبح هذا العزل مشروطاً بكون والى قد خالف تلك الفرمانات والأوامر

== ولعله من المفيد والطريف معاذكر بعض ما جاء في ترجمة الأمر الحديوى الصادر في ٢٧/١١/١٩٣٤ الى رئيس هذا المجلس العالى حيث يقول:

« لقد كان دأبنا إزاء كل أمر يتعلق بالمصالح المصرية ... أن نجتنب عند البت فيه الانفراد برأينا والاكتفاء بحكمنا ، بل نحول على المجلس وفقاً لأصولا المقررة وأصولنا المعلوم ... وما دام هذا دأبنا وأصولنا ، فإنه لواجب عليك عنوم الاداء وفرض مستلزم الوفاء والقضاء ، أن تراعى مقتضيات الحال فتسج في المجلس على هذا المنوال .

« كن في كل خطيرة وحقيرة من المسائل ... حريصاً على أن تحيلها برمتها على أعضاء المجلس ، منوئاً إليهم وحدهم أن يتصرفوا فيها حلاً وعداً ، وفتحاً ورتقاً ، ومتوقفاً أن تسوق فيها حرفاً واحداً من الكلام قبل أن يبلغ المجلس في بحثها الختام ، ومتوخياً كمال الدقة في التزام الانصات لهم إذ كاه لشوق المتكلمين منهم ، ... وليحظ أعضاء المجلس في أثناء المناقشة وينعموا بمرتبة من الحرية الترخيص تضطربهم إلى إبداء آرائهم في غير مبالاة ، وإلى الادلاء بشرة تدبيراتهم بدون مبالاة ولا محاباة ... وإلى جانب التزامكم جميعهم لكل هذه المعاملة الطيبة ينبغي عليكم كلما آتستم منهم استهتاراً بأمر المناقشة أن تفتحوا للسانكم باب الكلام فتخاطبهم في انصاف بما يناسب المقام ... قان تلقوا شرطكم هذا بالقبول ، واعاروا نصعكم اسماع الرضى والانتباه فيها ونعمت ، وإلا فاكذبوا البنا بفحوى الحال لنجد الوسيلة التى بها يقبلون ويسمعون ، ولتحافظ على ثمرات ما اتفقنا من السعى فلا تضيع هباء ولا تذهب جفاء ... وبالجمله فان ... هذا الأسلوب الذى يتقنا ... أعظم أساس لحكومتنا وأهم دعامة لمحتنا . وما أكثر ما بصرتك بهذا الواجب ونبهتك اليه . . . قد أصبح لزاماً عليك من الآن فصاعداً أن تضمه نصب عينيك وتشمر لتحقيقه عن سافك وساعدك ، وإن شئت سميته قاعدة وأصولاً . . . لجدير منك أيضاً بالاتباع والامتثال ، وما دمتما محاذرين أن تمنى هذه الأصول بعوارض الاهمال والتعطيل ، لجدير بك كذلك أن تحذر فلا تسمها أو تعرض نفسك للتداعى من أجلها » .

[راجع : « تاريخ الحياة النيابية في مصر » ، لواءه الاستاذ محمد خليل صبحي — القاهرة

وبضرورة موافقة الدول على هذا العزل . ومن بين هذه الاوامر الملزمة للوالى ذلك « الخط الشريف » الصادر فى سنة ١٨٣٩ والذى ضمن حقوق الافراد بنصه على المساواة المدنية أمام القانون والقضاء وفى التوظيف والالتحاق بالمدارس الحكومية . وفى أداء الخدمة العسكرية . كما نص على الحرية الفردية بحماية الافراد وضمان حرية الملك وحرمة المسكن وحرية التجارة والعمل والصناعة

وفى ظل هذا الحكم المطلق الرشيد العادل كانت البلاد تتقدم سراعاً فى مختلف النواحي العلمية والصناعية وغيرها ، كما اتجهت الأنظار إلى إرسال البعثات العلمية إلى الخارج والاستفادة من علماء الغرب وأسس المدنية الأوروبية .

٣ - مصر فى أيام ابراهيم وعباس وسعيد :

اعتلت صحة محمد على باشا وأصبحت قواه العقلية ففقد ابنه ابراهيم مجلساً خاصاً برئاسة قرر توليته على مصر فى ابريل سنة ١٨٤٨ وأبلغ الأمر إلى الباب العالى الذى بعث إليه بفرامان التولية فى يوليو . ولكن منية ابراهيم عاجلته بعد قليل فتوفى فى ١٠ نوفمبر من نفس السنة . وتولى الحكم من بعده عباس (١٨٤٨ - ١٨٥٤) ثم سعيد (١٨٥٤ - ١٨٦٣) . وكان الحكم خلال هذه الفترات المتعاقبة مطلقاً طبعاً على نمط عهد محمد على ولكنه اختص فى عهد عباس برجعية هذا الوالى واستبداده وعداوته لكل تقدم أو إصلاح أما عهد سعيد فقد امتاز بعدله والسير على نهج محمد على الكبير (١) .

٤ - مصر فى عهد اسمعيل : (١٨٦٣ الى ١٨٧٩) :

تولى اسمعيل الحكم مطلقاً كاسلافه ولكنه جاء فى وقت أخذت فيه الحركة الدستورية تتفتح أكامها وبدأت المجهودات التعليمية تؤتى أكلها وأخذ كابوس الجهالة ينقشع شيئاً فشيئاً ، واتجهت الأنظار المستيقظة إلى المدنية الأوروبية وقواعد الحكم فيها وإلى مبادئ الحرية والمساواة والنظم الدستورية التى

(١) توفى محمد على فى ٢ أغسطس سنة ١٨٤٩

اكتسح تيارها العالم . وذلك في حين كان الفلاح المصري تثقله الضرائب ويسام العسف ويرزح تحت أعباء نظم بالية وقواعد عتيقة ظالمة . اتجهت الأفكار نحو الإصلاح الدستوري وكانت أولى ثمار هذه الحركة إنشاء مجلس شورى النواب في ٢٢ أكتوبر سنة ١٨٦٦ ^(١) وإصدار لائحة المجلس التأسيسية ^(٢) وكذلك « نظامنامه » هذا المجلس المتضمنة لنظامه الداخلي في

(١) جاء في الأمر الصادر إلى اسماعيل باشا راغب رئيس المجلس مايلي :-

« حيث أن مجالس الشورى شوهدت منافعا ومحسناتها الجلية في الممالك المتمدنة ، وكانت أملى تشكيل مجلس شورى مصر ينتخب اعضاؤه من الأهالي ، فالآن أشكر الله تعالى على أنى طابت من أهالي ملكتنا من الأهلية والاستعداد ما يؤيد حصول هذا الأمل ، فصممنا بالاتفاق تأسيس المجلس المذكور وقد عيناكم برياسة ذلك المجلس ، وصدر أمرنا دلي تلك اللائحة لناظر الداخلية لأجراء مقتضاه ، كما صدر أمرنا أيضا الى مفتش عموم الاقاليم لنشرها إلى أهالي الاقاليم لأجل انتخاب الاعضاء بموجبها . . . وما المقصد من هذا إلا التشاور والتعاون على توسيع عمارة ومدنية الوطن ، والاقتطاف من ثمار مآثر انضمام الآراء في الأمور النافعة . . . »

[راجع « تاريخ الحياة النيابية في مصر ، لمحمد خليل صبحي — المرجع السابق — ص ٧٩]

(٢) نصت هذه اللائحة على أن « أعضاء المجلس لا يزيدون عن خمسة وسبعين شخصا ، [بند ١٠] مع تقرير أن « يصير تجديد انتخاب الأعضاء في كل ثلاث سنين ، [بند ٩] . أما عن الانتخاب فكان مختار واحد أو اثنان حسب عدد السكان من كل قسم من أقسام المديرية وكان ينتخب ثلاثة من معمر واثنان عن الاسكندرية وواحد عن دمياط . وطريقة الانتخاب قد نص عليها في البند السابع من اللائحة التأسيسية المذكورة القائل : « حيث أن كل بلد عليه مشايخ معينون برغبة الأهالي ، فبالطبع هم المنتخبون من طرف أهالي ذلك البلد ، والناخبون عنهم لانتخاب العضو المطلوب انتخابه من القمم إذا كان تلك المشايخ حائزين الأوصاف المعتمدة المذكورة ، فهؤلاء المشايخ يحضرون المديرية ، ويكتب كل أحد منهم اسم من ينتخبه من القسم في ورقة مخصصة ويضعها مقفولة بالصندوق المعد لقسمه بالمديرية » ، كما نص في هذه اللائحة على أن « لولى الأمر جمع المجلس أو تأخيرها أو تمديد مدته أو تبديل اعضائه وانتخاب غيرهم في مدة معلومة حسبما هو موضح بهذه اللائحة ، [بند ١٧] ، وفي النهاية فقد تقرير أنه « لا يجوز قبول عرض حالات من أحد ما بالمجلس ، [بند ١٨]

نفس اليوم (١).

على أن هذا المجلس لم يكن إلا مجلساً استشارياً بحتاً يبدى رأيه في المسائل الادارية التي كان يعرضها عليه الخديوى كمسائل الري وتطهير الترع . وكان إنعقاده وتأجيله ومده وحله رهن إرادة الخديوى ولم يكن اجتماعه ليعتدى شهرين في السنة . ولم يكن قد نضج الرأي العام نضوجاً يشد أزره ولم تكن هناك إلا صحيفة « وادى النيل » المؤيدة لاسماعيل باشا والذي كان يمدّها بالمال في حين أغلق جريدة « نزهة الأفكار » بعد صدور أول عدد لها سنة ١٨٦٩ خوفاً مما قد تحدثه من الاضطرابات في النفوس (٢) .

ظهور الوزارة المسؤولة :

بعد ذلك أخذ مركز مصر المالي يتدهور من سنة إلى أخرى بسبب الديون التي أنقل بها اسمعيل كاهل البلاد حتى اضطر في سنة ١٨٧٦ إلى تعيين مراقبين انكليزي وفرنسي (المراقبة الثنائية) لضمان إستلام إيرادات الجهات المرهونة ، وفي سنة ١٨٧٨ اقترحت اللجنة التي عينت لفحص حالة مصر المالية ضرورة تشكيل وزارة مسؤولة فقبل الخديوى ذلك وعلى هذا الأساس تشكلت وزارة نوبار باشا المسؤولة وانتهى حكم الخديوى المطلق والغيت المراقبة الثنائية . ولقد جاء في ترجمة خطاب الخديوى إلى نوبار باشا الرقيم ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ مايلي :

(١) نص في هذه النظامنة ، على أن رئيس المجلس ووكيله يعينهما الخديوى [بند ٣] وعلى أنه إذا طلب الرئيس أن يتكلم بنفسه وجب الاستعفاء إليه [بند ٣١] ، كما نص البند الأربعون على أن أعضاء مجلس الشورى يحضرون الى المجلس بملابس الخشمة اللائقة وجلسهم فيه يكون هيئة الادب ، ولقد نص البند ٥٣ على حصانة الاعضاء بقوله « في مدة افتتاح مجلس الشورى في الايام المحددة له ، لا تعمل دعوى على أحد من أعضائه بوجه من الوجوه ، إلا ان كان لاسمح الله حصل من أحد منهم مادة قتل ، قطعاً لا بعد من أعضاء مجلس الشورى ويعين بدله ، وفي النهاية يلاحظ أن هذه النظامنة ، قدقررت عدم قبول الاستعفاء ، من الاعضاء ، في مدة دوام افتتاح مجلس الشورى في الايام المحددة له ،

(٢) السيد صبرى — « إيدى القانون الدستوري » القاهرة سنة ١٩٤٠ ص ٣٢١

« إنى أريد أن أؤكد لك أنى وطدت العزم على التوفيق بين القواعد الادارية فى مصر والمبادئ التى تقوم عليها الادارات فى أوربا . وأريد أن تحمل مكان السلطة الشخصية التى هى مبدأ حكومة مصر الحالى سلطة أخرى تتولى إدارة الشؤون العامة واسكنها تجد نقطة توازنهما فى مجلس الوزراء ، وعلى ذلك أريد من الآن فصاعداً أن أقوم بشئون الحكم مع مجلس وزرائى وبواسطته ، فكل أعضاء الوزارة يجب أن يكونوا متضامنين معاً وأن يبتوا فى الأمور بأغلبية الأصوات بينهم .. » . ولقد نص هذا الخطاب على أنه يجب على مجلس النظار أن يتفاوض فى جميع الأمور المهمة المتعلقة بالقطر ويرجع رأى أغلبية أعضائه على رأى الاقلية عدداً . فىكون حينئذ صدور قراراته على حسب الاغلبية، ثم قال « وبصديقى عليها أقر الرأى الذى تكون عليه الاغلبية... » .
 ينعقد مجلس النظار تحت رياستكم لآتى فوضت هذا التنظيم الجديد تحت عهدكم وجعلت مسؤوليته عليكم .. (١) .

(١) جاء ايضا فى هذا الخطاب الخطير ما ترجمته :

« وأنى أرى تشكيل هيئة نظارة حائزة لهذه الخصوصيات ليس مخالفاً لعوائدنا واخلاقنا ولا لآرائنا وافكارنا ، بل موافقاً لاحكام الشريعة القراء . »

ونرى أن ثبت هنا فوق ذلك النص الفرنسى الاصلى لاهم فقرات هذا الخطاب :

« En un mot je veux dorénavant gouverner avec et par Mon Conseil des Ministres les membres du Conseil devront être tous solidaires les uns des autres : ce point est essentiel. Le Conseil.. discutera toutes les questions importantes du Pays, l'opinion de la majorité entrainera celle de la minorité Les décisions seront donc prises à la majorité et en les approuvant je sanctionnerai conséquemment l'opinion qui aura prévalu.

« Le Conseil des Ministres siégera sous votre présidence, etc » (r. Henri Lamba — Droit Public & adm. de l'Egypte. Le Caire, 1909 — pp. 649 — 650)

نمو الحركة الدستورية :

تطورت الحركة الدستورية من بعد ذلك وقوى الشعور الوطني ضد التدخل الأجنبي كما نشطت الصحافة وأخذت هي تردد رغبة المصريين الظاهرة في تعديل نظام سنة ١٨٦٦ تعديلا ديمقراطياً يزيد من اختصاص مجلس النواب ويجعل الوزارة مسئولة أمامه (١).

ولقد أعلن فعلاً عن الرغبة في إجراء مثل هذه التعديلات في المجلس النيابي ولكن جاء الواقع خلاف ما قيل ولذلك وقف هذا المجلس في وجه الحكومة يعارضها ويطالب بحقوق دستورية والصحافة تشد أزره والرأي العام يؤيده ويقويه . وحدث في ٥ أبريل سنة ١٨٧٩ أن ذهب رياض باشا وزير الداخلية لفض دورة اجتماع المجلس فرفض المجلس الانصياع لهذا الأمر وصرح عبدالسلام المويلحي زعيم المعارضة باسم هذا المجلس النيابي وبتأييد جميع الأعضاء « إن أعضاءه لم يعملوا شيئاً وإن مهمة الأشراف على أعمال الوزارة لا تزال أمامهم وهذا يدعوهم إلى البقاء » وبذا استمر المجلس يوالى اجتماعه (استمر إلى ٦ يوليو سنة ١٨٧٩) كما ذهب رياض باشا لينتهى إلى الخديوى رأى المجلس فانتهز الخديوى موقف المجلس ومعارضة الأهالى للتدخل الأجنبي وأراد وضع حد « للمراقبة الثنائية » السابق ذكرها فأعلن في نفس يوم ٥ أبريل موافقته على مشروعات الإصلاح الجديدة « وأنه يرفض كل فكرة تريد العودة إلى نظام الحكومة الشخصية وهو يريد أن يحكم بواسطة

(١) في ٢ أبريل سنة ١٨٧٩ رفع زعماء البلاد وأعيانها ونواب الأمة وضباط جيشها وموظفوها ونجارها مشروع تحوية إيرادات ومصروفات الحكومة الخديوية وتسديد ديونها ومنع مجلس شورى النواب الحرية التامة وجميع الحقوق في كافة الأمور المالية والداخلية كما هو حاصل في بلاد أوربا ، وتنقيح لائحته الأساسية والنظامية ، وتعديل طريقة انتخاب النواب طبقاً للانظمة المتبعة في أوربا ، وتفويض مجلس النظار (أى الوزراء) تفويضاً تاماً في جميع إجراءاته ، وجعله مسئولاً أمام مجلس النواب في كل تصرفاته المختصة بالأمور الداخلية والمالية وتعيين مراقبين لإيرادات ومصروفات المالية .

[راجع : د تاريخ الحياة النيابية في مصر ، — الجزء الخامس ص ٩٩]

مجلس وزراء مسئول حقا أمام مجلس النواب ، وعلى هذا الأساس شككت
وزارة محمد شريف باشا الوطنية البحتة رغم معارضة الدول الأوروبية لها
لعدم اشراك وزيرين انكليزي وفرنسي فيها كما كان الحال في وزارة نوبار
باشا السابق ذكرها (١)

(١) جاء في خطاب اسماعيل باشا الصادر في ٧ أبريل سنة ١٨٧٩ إلى شريف باشا بتشكيل الوزارة
مايلي : [نقلا عن الترجمة الدقيقة الواردة بكتاب « تاريخ الحياة النيابية » المرجع السابق ص
١٠٧ — ١١٠] .

« يا صاحب الدولة

« إني كرئيس للحكومة (الأصح للدولة) وكهوى ، أعتبر أنه واجب مقدس على أن أنزل على
رغبة بلادي وأن أحقق لها أمانها المشروعة إلى أقصى حد . — ولقد لاحظت مع الأسف أن النهج
الذي سارت عليه النظارة السابقة قد أحدث في نفوس الشعب استياء واضطرابا شمل جميع هيئاته الاجتماعية
ولقد كان المشروع المالي الذي وضعه ناظر المالية (السير ديفرس ولسون الانكليزي) سببا في إثارة
الشعور الوطني ضد هيئة النظار والمخضر الأهلى (أى عريضة الأهالى) الذي رفع الى يعبر أصدق
تعبير عن هذا الشعور ... فأمام الرغبة الملحة التي قدمت الى ، وبناء على الأمر العالى الصادر في ٢٨
أغسطس سنة ١٨٧٨ أعهد إليك بتشكيل النظارة ... وإن هذه النظارة التي ستؤلف من عناصر مصرية
بحثة ، يجب أن يكون رائدها تنميه وجوه الإصلاح التي نص عليها ذلك الأمر العالى الذي يجب تنفيذه
بكل دقة ، وزيادة توكيده وتثبيتته بتقرير المسئولية الوزارية الحقيقية أمام المجلس النيابي الذي سينظم
طريقة انتخابه وتقرير حقوقه على النحو الذي يكفل مقتضيات الحالة الداخلية وتحقيق الاماني القومية —
وسيكون من أول مهام النظارة في هذه الناحية سن قوانين تكون على نمط القوانين الماثلة والمعمول بها
في أوروبا — مع مراعاة عادات الشعب وحاجاته

« ويجب على النظارة أن تشرف بدقة ونظام على تنفيذ المشروع المالي الذي وضعه أعيان القطر
وسرته ، والذي أوافق عليه تمام الموافقة

« ولاشك عندي ... في أن دولتك مع من يحيط بكم من الرجال المتمتعين مثلكم بشقة الشعب
وتقديره سنبلفون الغاية المنشودة من الإصلاح الاجتماعى الذي أوجو أن يقترض به أسى »

[راجع — محمد خليل صبحى ص ١٠٩ — ١١٠ والسيد صبرى ص ٢٢٣ — ٢٢٥]

وفي ١٧ مايو سنة ١٨٧٩ عقد مجلس النواب وتقدمت اليه وزارة شريف باشا بمشروع اللائحة التأسيسية وفي أول يونيه سنة ١٨٧٩ قدم إلى المجلس أيضا أول مشروع وضع في مصر لقانون الانتخاب وقد أجرى المجلس فيهما ما شاء من التعديلات وبعث باللائحة معدلة إلى مجلس النظر في ٨ يونيه سنة ١٨٧٩ كما بعث بمشروع قانون الانتخاب معدلا في ١٥ من الشهر المذكور وكانت هذه اللائحة وهذا المشروع كفيلين بتحقيق التطور الدستوري الذي كانت تنشده الأمة (١).

ولكن قبل أن يأخذ الاصلاح مجراه عاجلته الدول الأجنبية بطعنة قاتلة وذلك بحصولها على قرار بعزل الخديوى اسماعيل باشا في ٢٦ يونيه سنة ١٨٧٩ تاركا العرش من ورائه لابنه توفيق باشا.

٥ - مصر في عهد توفيق (١٨٧٩ - ١٨٩٢)

افتتح توفيق باشا عمدة بأمر عال أصدره إلى شريف باشا بتشكيل الوزارة جاء فيه :

« ان العناية الالهية سلمت زمام الحكومة المصرية إلى يدنا فضلا منه

(١) نصت اللائحة الاساسية المعدلة على أن النيابة ثلاث سنوات (بند ٣) وعلى أن يعتبر كل نائب وكيلًا عن عموم الامة المصرية وليس فقط عن الجهة التي انتخبته * (بند ٧) ، وعلى أن للنواب الحرية التامة في ابداء آرائهم وقراراتهم دون ارتباط أحد في رأيه بتعليمات تصدر له أو وعد أو وعيد يحصل اليه (بند ٩) كما نص (البند ١١) على أنه اذا حصل خلاف بين مجلس النواب ومجلس النظر وأصر كل على رأيه بعد تكرار المخاطرة وبيان الرئيس ولم تستعف النظارة فالحضرة الخديوية أن تأمر بفض مجلس النواب وتجديد انتخاب أعضائه على شرط أن لا تتجاوز مدة الانتخاب أربعة أشهر من يوم انقضاؤه الى يوم اجتماعه ، واذا أيد مجلس النواب بعد تجديد انتخابه وأى المجلس السابق وجب تنفيذه ويجوز للامة أن تنتخب نفس النواب السابقين أو بعضهم

وجاء في البند ١٣ أن تعيين رئيس المجلس ووكيله وكتيبته يكون بمعرفة نفس المجلس كما نص على الحصانة البرلمانية في البند ١٥ القائل : « لا يجوز حبس أحد النواب أو اقامة دعوى عليه في أثناء مدة انعقاد المجلس ما لم يكن بقرار صادر من المجلس المذكور وهذا فيما عدا الاحوال التي يضبط فيها أحد »

واحسانا... فهذه نعمة لا يؤدي شكرها إلا بحسن القيام بأداء وظائف ذلك المقام وهذا إنما يكون بتوفيقه تعالى... ولعلني بأن الحكومة الخديوية يلزم أن تكون شورية ونظارها مسئولين فاني اتخذت هذه القاعدة للحكومة مسلكا لا أتحوّل عنه فعليما تأييد شورى النواب وتوسيع قوانينها لكي يكون لها الاقتدار في تنقيح وتصحيح الموازين وغيرها من الأمور المتعلقة بها (١)

== النواب حالة كونه متلبا بالجناية ، . وأضاف البند ١٦ أنه : « إذا صار القبض على أحد النواب حالة كونه متلبا بالجناية ووضع في السجن (يعطا) خبر عنه لرئيس مجلس النواب حالة سجنه ويصير الافراج عن ذلك النائب أو توقيف الدعوى عليه في أثناء مدة انعقاد المجلس إذا طالب المجلس المذكور ذلك ، . » وللمجلس الحق أيضا في طاب الافراج أو توقيف الدعوى إذا كان أحد النواب صار القبض عليه وسجنه في غير مدة انعقاد المجلس ، . (بند ١٧) — وقد نصت اللائحة (بند ٢٧) على « أن وضع القوانين واللوائح يكون ابتداء بمجلس النظار ثم تعرض لمجلس النواب للنظر فيها وتنقيحها... » على أن « لائحة إدارة مجلس النواب الداخلية تعمل بمفرده ، (بند ٢٣) . كما نصت المادة ٢٤ على ألا يزيد عدد الاعضاء على مائة وعشرين ، بما فيهم نواب السودان ، (وندم ١٦ نائبا) ونص البند ٣٦ على كون النظار مسئولين أمام مجلس النواب « عن كافة الأحوال والأعمال المختصة بإدارتهم وبناء على ذلك يجب على مجلس النظار المبادرة بوضع قانون لمحاكمة النظار عند (الاقضى) وعرضه على مجلس النواب ، . وجاء في البند ٣٧ أنه « لا يجرى العمل بأمر صادر من الحكومة ما لم يكن ممضيا من الناظر المختص به ، واشترط البند ألا تجمع وظيفة النظارة والنيابة في شخص واحد وذلك مع حق النظار في حضور الجلسات (بند ٣٩) والكلام في المجلس (بند ٤٠) .

وكذلك نص البند ٤١ على أنه « إذا طرأت ضرورة مهمة جداً تستلزم المبادرة في اتخاذ الاحتياطات اللازمة لوقاية الحكومة من خطر ربما يتأتى لها أو للمحافظة على الأمن العمومي وكان مجلس النواب غير منعقد فيجوز لمجلس النظار أن يقرر بإجراء ما يلزم اجراءه تحت مسئوليتهم وبالتصديق على ذلك القرار من الحضرة الخديوية يجرى العمل على مقتضاه مؤقتا بشرط أن لا يكون مخالفاً للقوانين... هذا ولدى انعقاد مجلس النواب فيصير تقديمه إليه » .

وفي النهاية نص البند ٤٨ على أن تفسر نصوص اللائحة إنما يطلب من مجلس النواب .

(١) تاريخ الحياة النيابية في مصر — الجزء الخامس — ص ١٥١ و ١٥٢

ولكن فيما وراء هذه الالفاظ ساد في عهد توفيق نفوذ الاتراك والشرکس
والاجانب واستسلم الخديوى لانجلترا وفرنسا وكان ميالا إلى الحكم المطلق
مما دعاه إلى محاربة الرأى العام ونفى جمال الدين الافغانى وفصل تلميذه محمد عبده -
ورفض ما طلبه شريف باشا من اعتماد اللانحة الاساسية ومشروع قانون
الانتخاب اللذين كان قد أقرهما مجلس النواب كما عرفنا فاضطر شريف باشا
إلى التنجى عن الحكم فألجأ الوزارة رياض باشا وأخذ الخديوى حق رئاسة
مجلس الوزراء (النظار) . وقد صرح شريف باشا حينذاك لقنصل انجلترا
بقوله إنه « كعصرى يأسف للعودة إلى الحكومة الشخصية ، ولا ريب أن
كثيرين فى السراى وفى خارج السراى يسرهم فى سبيل مصلحتهم الذاتية ،
أن تظهر ثانية سلطة الخديوى المطلقة ، ولكن إذا قدر ووقعت مصر من
جديد تحت حكومة ملك منفرد بالسلطة كان ذلك نكبة حقيقية على البلاد ^(١) »
انتشر التذمر من هذا الحكم ومن وزارة رياض باشا ومن تعصب وزير
الحربية الشرکسى عثمان رفقى باشا فظهر الحزب الوطنى لمناهضة الحكم المطلق
وتكونت الجمعيات السرية وظهر الضابط الوطنى احمد عرابى فى الميدان .
ثم تعاقبت الحوادث من بعد ذلك سراعاً فاذا بها تفتتح عن حركة قوية هائلة
هى الثورة العرابية التى لا يتسع المقام لتفصيلها . ونكتفى بالإشارة إلى أن
مطالب الجيش عند ما قام بمظاهره العسكرية المشهورة فى ٩ سبتمبر سنة ١٨٨١
وتوجه إلى ميدان عابدين - كانت تدور حول إقالة وزارة رياض وإجابة مطالب
الامة التى اعطت عرابى توكيلات من أقصى البلاد إلى أقصاها اللبالبية بحقوقها
وحرياتهما وإيجاد حكومة دستورية ، وكذلك طلب زيادة الجيش ، فاضطر
الخديوى إلى إجابة هذه المطالب ^(٢) .

(١) السيد صبرى — المرجع السابق ص ٣٢٦

(٢) جاء فى مذكرات عرابى باشا عن المناقشة التى دارت حينذاك فى ميدان عابدين ما يلى :

« الخديوى ماهى أسباب حضورك بالجيش الى هنا ؟

« قلته : من اسقاط الوزارة المستبدة ، وتشكيل مجلس النواب على النسق الأوروبى . »

هنا تدخلت الدول لتعوق سير هذه الحركة الوطنية فأوحت إلى الخديوى فدعا المجلس النيابى إلى الانعقاد لا على أساس لائحة جديدة بل على أساس لائحة الخديوى اسمعيل سنة ١٨٦٦ ، كما عارضت الدول والمراقبان الاجنبيان فى توسيع اختصاصات مجلس النواب ^(١) وعلى هذا الوضع أجريت الانتخابات وانعقد المجلس الجديد فى ٢٦ ديسمبر سنة ١٨٨١ ثم انتخب لجنة لبحث اللائحة التأسيسية الجديدة التى قدم مشروعها شريف باشا فى ٢ يناير سنة ١٨٨١ فتكاثفت انكلترا وفرنسا على الحيلولة دون نجاح هذه المجهودات التى ستقضى على التدخل الأجنبى . واخطر غمبتا وزير الخارجية الفرنسية قنصل فرنسا بمصر ليلبلغ الخديوى رغبة حكومتى فرنسا وانكلترا فى مساعدته ومساعدة حكومته للتغلب على المصاعب المتنوعة التى تزيد الارتباك والقلق بالقطر المصرى . فإن الدولتين

== « قال الخديوى : كل هذه الطلبات لاحق لكم فيها وأنا ورثت ملك هذه البلاد عن آباءى وأجدادى وما أتم إلا عبيد احساناتنا .

« فقلت له : نحن خلقنا الله احرارا ولم يخلقنا ترانا ولا عذرا ، فواقع الذى لا إله إلا هو انا لأنورث ولا نستعبد بعد اليوم ... »

[السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٣٢٧ — ٣٢٩]

(١) قدم عمد البلاد ووجهها فى ١٨ / ١٢ / ٨٨١ التماساً إلى الخديوى بطلب تشكيل مجلس النواب جاء فيه :

« لما كان لا ينتظم نيلام العالم ولا يقوم قوام الهيئة الاجتماعية الا بالعدل والحرية ، حتى يكون كل إنسان آمناً على نفسه وماله ، حراً فى افكاره وأعماله . مما فيه سعادته وحسن حاله . وهذا لا يتأتى إلا بإيجاد حكومة شورية عادلة لا تشوهها شوائب الاستبداد ، ولا تطرق إليها طوارق الفساد ، أخذت الممالك المتقدمة العادلة مجالس ملية من نبالها . ينبون عنها فى حفظ حقوقها تجاه هيئة حكومتها ، ويكونون السلطة الحقيقية فى تنفيذ ما تصدره الحكومات من الاحكام العادلة ... وبما أن مقاصد خديوبنا المعظم جميعها خيرية ونياته سليمة فطلبنا لحفظ بلادنا من بوائق الدهر نجاسرنا بعرض هذا راجين من المرحوم ... صدور الأمر الكريم بتشكيل مجلس نواب لامتتنا المصرية يكون له ما لمجلس الأمم الأوروبية المتمثلة من الحقوق الشرعية . إزاء هيئة الحكومة .. »

على وفاق وطيد واتحاد تام فيما يتعلق بمصر لاسيما بعد حدوث الحوادث الأخيرة وأخصها صدور الأمر الخديوى بجمع مجلس شورى النواب مما أوجب المخابرة بين الحكومتين وإعادة النظر فى شأن اتفاقهما المذكور . . . »

أثارت هذه المذكرة شعور المصريين وتكاتف الساسة ورجال الجيش ومجلس النواب ضد تدخل انكلترا وفرنسا . وكانت هذه الأخيرة قد أعدت حملة لغزو مصر لولا سقوط وزارة غمبتا . واحتجت على هذا التدخل الأجنبى روسيا والنمسا والمانيا لدى الباب العالى كما احتج شريف باشا إذ « أن هذه السياسة تؤدى إلى الإيقاع بين الخديوى والنواب وتشجع الخديوى على الرجوع إلى نظام الحكم المطلق أو بعبارة أخرى إلى الخضوع للمراقبة الأجنبية » .

ولكن الحركة الوطنية استمرت تسير فى مدارج الفوز حتى صدق الخديوى فى النهاية بتاريخ ٧ فبراير سنة ١٨٨٢ على اللائحة الأساسية الجديدة لمجلس النواب (١) كما أصدر أمره العالى فى ٢٣ مارس سنة ١٨٨٢ معتمدا النظام الداخلى لذلك المجلس . وفى ٢٥ مارس صدر أمر عال بقانون الانتخاب الجديد (٢) وقد قام على أساس هذه القواعد نظام برلمانى صحيح حقاً ومتوازن

(١) جاء فى خطاب محمود سامى باشا البارودى للخديوى بتاريخ ٤ فبراير سنة ١٨٨٢ وعلى أثر توليه الحكم :

« ... إلا أنه يلزم قبل كل شئ أن يكون لمجلس النواب حدود وحقوق تمكنه من تقديم المساعدات التى تأملها الحكومة منه . ويجعله مكانا لتحقيق آمال أهالى القطر عموما ، فأول عمل تراه هذه الهيئة واجب التقديم ، أن تقرر لمجلس النواب قانونه الأساسى » .

فرد عليه الخديوى فى نفس اليوم مؤكدا أنه يرى كوزيره ضرورة « تأسيس قانون مجلس النواب على النحو المبين فى تقريركم » . [أى فى خطاب سامى باشا السابق ذكره] .

(٢) أهم أحكام اللائحة المذكورة جعل مدة العضوية خمس سنوات وبمكافأة ١٠٠ جنيه سنويا للعضو مقابل مصاريفه (٢ م) مع تقرير حرية النواب فى آرائهم مع حصانهم البرلمانية (٣ م — ٥) كما نص على أن النائب يمثل القطر بأسره لا الدائرة التى انتخبته فقط (٦ م) ودور =

يرتكن على المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب وعلى حق الوزارة في حل هذا المجلس^(١) وفي ٢٦ مارس سنة ١٨٨٢ فضت دورة المجلس المذكور .

== الاجتماع يستغرق في الأصل ثلاثة أشهر سنويا (٨ و ٧ م) مع جواز تكرار اجتماعه بأمر عال (٩ م) ويفتتح الحديوى أو رئيس الوزراء نيابة عنه أول جلسة كل عام بتلاوة مقالة [خطاب العرش] ونفض الجلسة بعد تلاوتها (١٠ و ١١) وينتخب المجلس لجنة الرد على هذه المقالة (٢١ م) ولكن يجب أن « لا يشتمل الجواب المذكور على التكلم فى أى مسألة بوجه قطعى ، ولا على أى رأى حصلت المداولة فيه » (١٣ م) يعين الحديوى لرئاسة المجلس ولمدة خمس سنوات واحدا من ثلاثة من الاعضاء برشحهم المجلس للرئاسة (١٤ م) وينتخب المجلس الوكيلين (١٥ م) وللوزراء حضور المجلس وابداء آرائهم فيه ولهم إجابة كبار الموظفين : منهم فى ذلك (١٨ م) وللمجلس استحضار الوزراء (١٩ م) وابداء الملاحظات للحكومة والقات نظرها إلى اخطاء الموظفين (٢٠ م) والوزراء مسئولون فرادى وبالتضامن أمام المجلس (٢١ و ٢٢) وعند اختلاف المجلس والحكومة فان لم تستقل الحكومة فلها حله على أن يجتمع المجلس الجديد فى ظرف ثلاثة أشهر ويكون رأيه فى الأمر قطعيا . (٢٣ و ٢٤) ويلاحظ نص المادة ٣٠ على عدم جواز ربط الضرائب والرسوم إلا بقضى قانون يصدق عليه مجلس النواب . ومن يخالف ذلك من جهات الحكومة والمستخدمين والاشخاص دىحاكم كمتنلس وترد الحقوق لاربابها ، . وكذلك نصت

المواد ٣١ — ٣٧ على الميزانية وأهم ما قرره أنه يجب موافقة المجلس على الميزانية فان حصل خلاف ولم تستقل الحكومة حلت المجلس وكان رأى المجلس الجديد لازما وفقا للسنتين ٢٣ و ٢٤ كما ذكرنا . وقد أخرجت من اختصاص المجلس هذا المسائل الخاصة بالدين العام . وللحكومة اصدار مراسيم لها قوة القانون عند الضرورة (٤١ م) . وتسقط الوزارة بقرار بأغلبية ثلاثة أرباع الاعضاء الحاضرين بالمجلس (٤٧ م) وللجس تعديل الدستور وتفسيره بالاتفاق مع مجلس النظار (٥٠ و ٥١)

أما قانون الانتخاب فقد أعطى حق الانتخاب لكل مصرى بشرط منها بلوغ ٢١ سنة كاملة ودفن ضرائب قدرها . ٥ قرش فى السنة ، أى أنه لم يأخذ بمبدأ الاقتراع العام Suffrage Universel ولكنه نص على اعفاءات ثمانية من هذا الشرط كالعلماء والقسس والمدربين وغـيرهم [م ٣] . والانتخاب على درجتين [مندوب عن كل أنة ناخب] — [م ٢٣] — ويلاحظ أن المادة السادسة من هذا القانون قد جعلت الأعضاء ١٢٥ نائبا منهم اثنا عشر يمثلون محافظات السردان ومديرياته

(١) يعتبر الدكتور صبرى دستور سنة ١٨٨٢ قد صدر بطريق الجمعية الوطنية Convention ==

اليد الأجنبية تهرم ما بيني وتؤدي الى الانهيار البريطاني :

حاولت وزارة البارودي ان تسير في هذا الطريق السلمي الناجح ولكن اليد الأجنبية لم تتمكن من ذلك فانتهزت حادثة مؤامرة دبرها الضباط الشراكسة وخلقت ازمة بين الوزارة والخديوى بأن رفض الخديوى بناء على نصيحة قنصل انكلترا وفرنسا التصديق على الاحكام الصادرة على هؤلاء الضباط من المجلس العسكرى المختص . وفي ٧ مايو ابلغت فرنسا قنصلها بالتضامن مع القنصل البريطانى فى تأييد الخديوى « صاحب السلطة الشرعية فى البلاد » . فهاجت الخواطر وهدد الوطنيون المتطرفون بخلع الخديوى وطلب الخديوى الحماية الأجنبية . وبينما النواب يعملون على رتق ما حدث كانت انكلترا وفرنسا قد بعثتا باساطيلهما الى الاسكندرية وبمذكرة فى ١٥ مايو تحثان فيها اسقاط

ولكننا نعتبره صادرا بطريق التعاقد Pacte بين الأمة ممثلة فى مجلس النواب وبين الخديوى وحكومته ، فاذا رجعنا الى المراحل المختلفة التى سبقت اصدار هذا الدستور فضلا عن صيغة اصداره نجد أن مشروع الدستور قد قدمته للمجلس أول الامر وزارة شريف باشا فى ٢ يناير سنة ١٨٨٢ ثم أرسل المجلس المشروع بعد تعديله الى الحكومة بتاريخ ١٨ يناير سنة ١٨٨٢ ثم اعادت الحكومة وضع المشروع مع ما أدخلته من تعديل جديد وقدمته الى المجلس فى ٣١ يناير سنة ١٨٨٢ ثم اعاد المجلس المشروع بتعديل اللجنة الخاصة من أعضائه الى الحكومة [وزارة شريف باشا] فى أول فبراير . وفى ٢ منه استقرت هذه الوزارة تحت ضغط المجلس وتألفت وزارة سامى باشا البارودى التى حصلت فى ٧ منه وبعد كل هذه التعديلات والمخاضات على موافقة الخديوى على الدستور فى صورته الأخيرة .

وان من يتتبع التغييرات التى تعاقبت مثلا على المادة ٣٣ الخاصة بالميزانية يتضح له تماما معنى التعاقد والاتفاق عليها بين ممثلى الشعب وحكومة الملك . وقد جاء فى دياجاجة هذه اللائحة .

« نحن خديوى مصر .

» بعد الاطلاع على أمرنا ...

» وبناء على ماقرره مجلس النواب وموافقة رأى مجلس نظارنا

» نأمر بما هو آت ٠٠٠ » ثم وقع فى النهاية الخديوى وجميع الوزراء

الوزارة ونفى عرابي فاستقال البارودى ملقيا على الخديوى « تبعه قبوله تدخل القنصلين العامين فى شئون البلاد ». وفى هذه الاثناء عقدت الدول مؤتمر الاستانة وقررت ارسال سفير للتحقيق فى مصر كما طلبت تركيا سحب الاسطولين فسحبت فرنسا اسطولها وتعاقبت الاحداث فاذا بالحرب تنشب بين الجيشين الانكليزى والمصرى فتسكون الغلبة للأول ويكون الاحتلال وتزدود الأمة المصرية بعزم جديد لتطالب لا بالدستور فقط بل وبالاستقلال .

٦ - مصر فى زمره الامم الدول البريطاني : (١٨٨٢ - ١٩١٤)

أصبحت مصر بهذا الاحتلال ولاية عثمانية مستقلة استقلالاً داخلياً عن تركيا محتملة احتلالاً غير شرعى بواسطة الانكايى الذين كانت بيدهم فعلاً كل السلطة فى البلاد . فرأى اللورد دوفرين - سفير انكلترا فى الاستانة ومندوبها فوق العادة فى مصر - الغاء دستور سنة ١٨٨٢ وقانون الانتخاب السابق ذكرهما على أن تدرج البلاد بخطى متشعبة جداً فى الاخذ بالنظم الديمقراطية « فان الاستبداد - على حد قوله - لا يمت بذكور تلك الحرية فقط بل يجعل الارض التى تحتها غير صالحة للانبات وكل أمة قضت زمناً مديداً فى الرق والعبودية تطلب بالطبع أن يسود عليها من كان ذا يد قوية ولو حكمها من كان على جانب عظيم من الرقة والدعة ، لاذرت به ونبتت طاعته بدلا من أن تقابله بالامتنان والشكر »

بهذا الروح صدرت النظم الدستورية الجديدة التى اقترحها دوفرين قبل عودته الى الاستانة وأعطى بهذه النظم القانون النظامى وقانون الانتخاب الصادرين فى أول مايو سنة ١٨٨٣ ، واللذين تمتعت انجلترا من ورائهما بعودة الحكم المطلق ولكن عاد فى هذه المرة ليستقر بين يدي معتمدها فى مصر وبين يدي مستشاريه الانكليز المعينين فى مختلف الوزارات ، وبالرجوع الى هذا القانون

النظامى نجده قد نص على تشكيل :

١ - مجالس المديريات : وذلك بالانتخاب على درجتين وفى حدود ضيقة للغاية وبخضوع تام للحكومة وحتى بدون الاعتراف لها بالشخصية المعنوية المستقلة عن شخصية الدولة (١).

٢ - مجلس شورى الحكومة : أشارت الى تشكيله المادة ٤٦ من القانون النظامى ولكن بعد تشكيله أوقف بالأمر العالى الرقم ٣ فبراير سنة ١٨٨٤ والذى قضى بتعيين أحد أعضاء المجلس مستشاراً بمجلس الوزراء لتحرير مشروعات القوانين والأوامر واللوائح ثم عدل عن ذلك وصدر أمر عال فى نفس السنة بتأليف اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة العدل .

٣ - مجلس شورى القوانين : هذا مجلس استشارى بحت ولكن كان يجب أن تستشير به الحكومة قبل اصدار أى قانون أو أمر يشتمل على لائحة ادارة عمومية ، كما كان له أن يطلب من الحكومة ان رفضت رأيه أن تقيده باسباب ذلك الرفض دون حقه فى مناقشة هذه الاسباب (م ١٨ من القانون النظامى) . وتقرر مثل ذلك أيضاً بخصوص ما يبدية المجلس من آراء ورغبات خاصة باقسام ايزانية التى تقدم له سنوياً كما نص على عرض الحساب الختامى عليه لابتداء رأيه أو ملحوظاته فيه (م ٢٥) . ويجتمع مرة كل شهرين ويوالى انعقاده لحين انتهاء ما عرض عليه من الأعمال .

أما أعضاؤه فكانوا ثلاثين ، ١٤ تعينهم الحكومة دائمين منهم الرئيس وأحد الوكيلين ، وهناك أعضاء منتخبون تختارهم مجالس المديريات منهم أربعة عشر (واحد من بين أعضاء كل مجلس) وعضو عن القاهرة وعضو آخر عن مدن : اسكندرية ودمياط ورشيد والسويس وبور سعيد والاسماعيلية والعريش . ويكون الانتخاب لست سنوات مع جواز اعادة انتخاب الأعضاء .

٤ - الجمعية العمومية : نصت المادة الاربعون من القانون النظامى على

(١) راجع رسالتنا فى « الامر كرية ونظام مجالس المديريات فى مصر »

تشكيلها من النظار (السبعة) ومن رئيس ووكيل وأعضاء مجلاس شورى القوانين (وهؤلاء ثلاثون) ومن الأعيان المندوبين المنتخبين است سنوات قابلة للتجديد وعددهم ستة وأربعون موزعين على جهات القطر بحسب البيمان الوارد فى المادة ٤١ من القانون المذكور . وبذلك يكون مجموع أعضاء الجمعية العمومية ٨٣ عضواً أما رئاسة هذه الجمعية فكانت أيضاً لرئيس مجلاس شورى القوانين . وكانت تجتمع هذه الجمعية مرة على الأقل كل سنتين وللخديوى فضله وتعيين ميعاد انعقادها التالى كما حق له حاهما على أن تجرى الانتخابات الجديدة فى ظرف ستة أشهر (م ٣٩) . ولم تكن جلسات الجمعية ولا جلسات مجلس شورى القوانين ولا مجالس المديريات علمية (١) .

أما عن اختصاصات هذه الجمعية فكانت فى جملتها الاستشارية بحتة لإفهام يتعلق بالضرائب حيث نصت المادة ٣٤ على أنه « لا يجوز ربط أموال جديدة أو رسوم على منقولات أو عقارات أو عوائد شخصية فى القطر المصرى إلا بعد مباحثة الجمعية العمومية فى ذلك وإقرارها عليه » .

كانت المادتان ٣٥ و٣٦ على استشارة الجمعية فى بعض المسائل كالسلف العمومية والترع والسكك الحديدية وعلى حق الجمعية فى الإشارة على الحكومة برأيها فى سائر المواد المتعلقة بالثروة العمومية والأمور الادارية أو المالية . ولكن فى كلتا الحالتين ، إذا لم تأخذ الحكومة برأى الجمعية أو رغبتهما وجب عليها إخطار الجمعية بأسباب ذلك دون جواز مناقشة الجمعية لهذه الأسباب . وفى النهاية وضعت أحكام عامة تضمنت ألا يسرى قانون أو أمر من

(١) صدر أمر عال فى ٣ مارس سنة ١٩٠٩ ترك تنظيم علانية الجلسات اللوامع الداخلية لمجلس شورى القوانين وللجمعية العمومية . ونجد هذه العلانية منظمه بالتفصيل بالنسبة للمجالس فى اللائحة التى صدق عليها فى ٢٠ أبريل سنة ١٩٠٩ ، بالنسبة للجمعية فى اللائحة التى صدقت عليها بتاريخ ٩ فبراير سنة ١٩١٠ ثم أطردت قاعدة العلانية فى كل اللوامع التى تلت هذه وتلك . [يرجع فى نصوص مختلف هذه اللوامع الى تاريخ الحياة النيابية فى مصر] — الجزء الخامس ص ٣٢٩ — ٣٨٧]

الخديوى « مالم يوقع عليه رئيس مجلس النظار والناظر الذى يختص بنظارته ذلك القانون أو الأمر ». كما تضمنت اناطة تفسير القانون النظامى تفسيراً قطعياً بلجنة مخصوصة تؤلف من ناظرين من نظار الدواوين يكون أحدهما ناظر (وزير) الحقانية وله الرئاسة ، ومن اثنين من أعضاء مجلس شورى القوانين ، ومن ثلاثة من أعضاء محكمة استئناف القاهرة .

من وراء ستار هذه الأنظمة البالية عمل الانكيز على الاستبداد بالسلطة الفعلية متمهزين كل فرصة تسمح لذلك رغم اعلانهم المتكرر بتوقيف الاحتمال^(١)

(١) من ذلك ماحدث. عند رفض وزارة شريف باشا قبول نصيحة انجلترا باخلاء السودان ، فكان أن أرسل اللورد جرنفيل وزير الخارجية الانكليزية فى ٤ / ١ / ١٨٨٤ — إلى المتمد البريطاني بمصر اللورد كوومر يقول: « لقد ذكرتم فى برقيتكم المؤرخه ٢٢ من الشهر الماضى أنه فى حالة تشبث حكومة صاحبة الجلالة الملكة بطلب اخلاء السودان ، لا تقبل حكومة الخديوى حسب رأيكم تنفيذ هذه السياسة . وأكاد لا أرى حاجة الى الافضاء اليكم بأنه من انضرورى فى المسائل الخطيرة التى تستهدف إدارة مصر وسلامتها للخطر ، أن تتأكد حكومة جلالة الملكة — طول مدة احتلال الجنود الانجليزية للبلاد احتلالاً وقتياً من وجوب اتباع نصائحها التى ترى من واجبها ، بعد مراعاة آراء الحكومة المصرية مراعاة تامة ، أن تتقدم باسداًئها الى الخديوى :

« ويتعين أن يكون الوزراء المصريون والمديرون ، على لينة من أن التبعية الملقاة على عاتق انجلترا ، تضطر حكومة صاحبة الجلالة الملكة أن تصر على اتباع السياسة التى تراها . ومن الضرورى أن يتخلى عن منصبه كل من لايسير وفقاً لهذه السياسة من أولئك الوزراء والمديرين . وإن حكومة جلالة الملكة لوافقة من أنه اذا اقتضت الضرورة استبدال أحد الوزراء فهناك من المصريين سواء الوزراء أو الذين شغلوا مناصب أقل درجة من هو على استعداد لتنفيذ الأوامر التى قد يصدرها اليهم الخديوى بناء على نصائح حكومة جلالة الملكة »

« وبممكنكم فى كل ماتريدون توجيهه من التبليغات لتنفيذ ماسبق من الآراء أن تعتمدوا على مؤازرة حكومة جلالة الملكة »

فكان أن ظهر وزراء انكليزيون أكثر منهم مصريين ، ومن هؤلاء رئيس الوزراء مصطفى فهمى باشا الذى نغم عليه الخديوى السابق عباس حلى الثانى [تولى العرش سنة ١٨٩٢] ونصحته بالاستقالة فرفض قائلاً : « انه يحسن بالخديوى أولاً أن يأخذ رأي اللورد كرومر ، فأقاله الخديوى وعهد الوزارة إلى —

ولكن الحركة الوطنية اخذت تظهر من جديد بفضل الزعيم الوطنى الخالد الذى ذكر مصطفى كامل باشا الذى اسس الحزب الوطنى وحمل لواء الدفاع عن حقوق مصر داخل البلاد وخارجها . كما طالبت الجمعية العمومية من ناحيتها باصدار دستور للبلاد ، وعلى اثر هذه العاصفة استقال اللورد كرومر وخلفه السير « الدون غورست » الذى استمال الخديوى من ناحية وعمد من ناحية ثانية إلى فكرة اصلاح النظم المحلية باصدار قانون مجالس المديرىات الجديد رقم ٢٢ لسنة ١٩٠٩ المعترف لها بالشخصية المعنوية والمقرر لبعض حقوقها وذلك لتخدير الروح الوطنية واخماد الحركة الدستورية . ولما مات غورست وحل محله اللورد كيتشنر رأى ضرورة مجاراة تلك الحركة الجديدة التى خشى مغبتها وذلك بالعمل على إلغاء مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية واحلال نظام جديد هو نظام الجمعية التشريعية الصادر سنة ١٩١٣ .

نظام الجمعية التشريعية (سنة ١٩١٣)

صدر بنظام هذه الجمعية وبقواعد انتخابها القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ وقانون الانتخاب رقم ٣٠ لنفس هذه السنة ، وهما القانونان المنظمان كذلك لمجالس المديرىات وهذه وتلك جاءت على غرار الاصول القديمة فى الجوهر وان اختلفت عنها احيانا فى العرض والتفاصيل . وقد جاء فى ديباجة القانون النظامى المذكور ما يلى :

« لما كانت رغبتنا هى منح بلادنا نظام حكومة يكون موافقا للافكار

نغرى باشا فعارضت انجلترا وأرسلت إلى معتمدها برقية جاء فيها : « إن الحكومة الانجليزية تنتظر أن يؤخذ رأيها فى المسائل الهامة كتغيير الوزارة . ولا توافق على تعيين نغرى باشا ، فاضطر نغرى باشا إلى الاستقالة وخلفه رياض باشا . ولما وجدت انجلترا الاستياء بعم البلاد كلفت معتمدها بتبليغ الخديوى ورئيس وزرائه أن الحكومة الانجليزية قررت زيادة جيش الاحتلال فى مصر »

وفى سنة ١٨٩٨ تقرر إعادة فتح السودان على أن تكون ادارته مشتركة بين مصر وانكلترا . وفى سنة ١٩٠٤ تركت فرنسا لانجلترا السيطرة على مصر بناء على الاتفاق الودى بين الدولتين . وبذلك أصبح اللورد كرومر هو الحاكم المطلق فى البلاد .

النيرة وكافلا لحسن الادارة، ولصيانة الحرية الشخصية، وضامنا لاتساع نطاق التقدم والعمران، وملأماً لهذه البلاد بنوع خاص،

« ولما كانت هذه الغاية لا يتسنى نيلها إلا بتعاقد جميع الطبقات تعاذاً مبنياً على الولاء... ولما كانت بغيتنا حينئذ هي تعديل القانون النظامى تعديلاً يكون من ورائه تحسين الأسلوب التشريعى. فقد أمرنا بما هو آت :- «
على أن الاسس التى قامت عليها هذه الجمعية التشريعية (نظام المجلس الواحد) يمكن اجمالها على النحو الآتى :

تتكون الجمعية من رئيس ووكيل وخمسة عشر عضواً آخرين تعينهم الحكومة « على نحو يكفل النيابة عن الاقاليم والمصالح التى لم تنل نصيباً فى الانتخاب «^(١) . والى جانب هؤلاء الأعضاء السبعة عشر ينتخب الشعب سنة وستين عضواً تختار الجمعية أحدهم وكيلاً لها ويكون انتخابهم لست سنوات والتجديد جزئى (الثلث) كل سنتين بالنسبة للأعضاء المنتخبين وكذلك المعينين . كما نصت المادة الثامنة على جواز حل هذه الجمعية فى أى وقت بأمر الخديوى « بناء على عرض مجلس النظار « ومتى حلت وجب اجراء الانتخابات والتعيينات الجديدة فى ثلاثة أشهر... »

أما عن اختصاصات هذه الجمعية فقد نص عليها فى الباب الثالث من القانون المذكور وهى تملخص فى عدم جواز اصدار أى قانون مالم يقدم أولاً للجمعية لابداء رأيها فيه ويشمل ذلك كل أمر عال يتضمن لائحة ادارة

(١) نص الشق الأخير من المادة الثالثة من هذا القانون النظامى على أن يختار خمسة عشر عضواً المينون من قبل الحكومة بحيث يكون لجميع الطبقات من الأهالى حد أدنى لعدد من ينوب عنها وذلك على الوجه الآتى:

٢	الاطباء	٢	التجار	٣	العرب البدو	٤	اقباط
٢		٢	رجال التربية العامة أو الدينية	١		١	المهندسون
				١			المجالس البلدية

عمومية وتقرر كذلك أنه لا يجوز اصدار أى قانون أو امر عال الا اذا كان موقعا عليه من رئيس مجلس الوزراء ومن الوزراء المختصين .

وكذلك جعل للجمعية حق اقتراح القوانين إلا ما تعلق منها بالقوانين النظامية . ولكن بشرط أن يرسل المشروع إلى مجلس النظار وهذا المجلس يقدمه للجمعية كما هو أو معدلا ليأخذ طريقه التشريعى ، أما إن لم يوافق مجلس النظار على المشروع فانه يرسل إلى الجمعية بيانا بالأسباب التى بنى عليها قراره ولا تجوز المناقشة فى هذه الأسباب . ولا يجوز فى أى حال من الأحوال أن تنظر الجمعية التشريعية المشروع فى جلسة علنية إلا إذا سبق اقراره من مجلس النظار . وبالجمله فان الكلمة النهائية فى كل تشريع كانت للحكومة بغير منازع ، وكان لهذه الحكومة فوق ذلك حل الجمعية إذا ما اختلفت معها فى رأى بصدد مشروع ما ، وعند عرض الحكومة المشروع على الجمعية الجديدة ينظر بالأولوية على غيره من المشروعات ماعدا الميزانية » ويعتبر المشروع المقدم على هذا النحو مشروعا جديدا ينظر بالطرق المعتادة » .

أما فيما يتعلق بالضرائب فقد نصت المادة ١٧ على أنه « لا يجوز ربط اموال جديدة او رسوم على منقولات او عقارات او عوائد شخصية فى القطر المصرى الا بعد مباحثة الجمعية التشريعية فى ذلك و اقرارها عليه .. » ونصت المادة ١٨ على امور تستشار فيها الجمعية كالسلف العمومية وما يهملها كثير من مديرية من الترع والسكك الحديدية وغير ذلك ، على انه اذا لم تعول الحكومة على رأى الجمعية فى هذا المقام فيجب عليها اخطار الجمعية بأسباب هذا . وكذلك الشان بالنسبة لما تبديه الجمعية من آراء ورغبات ولوهن تلقاء نفسها فى المواد المتعلقة بالثروة العامة والامور الادارية والمالية . كما نص على امور محظور على الجمعية ابداء الرغبات او اتخاذ القرارات بشأنها كخصصات الخديوى والاتفاقات الدولية وكل ما يدخل فى علاقة مصر بالدول الاجنبية

وكذلك المسائل الخاصة بتعيين الموظفين أو ترقيةهم أو نقلهم أو عزلهم . وكذا كل عمل تجريه الحكومة بالنسبة لأحد موظفيها أو مأموريها — أما اختصاص الجمعية في مشروع الميزانية فظل استشاريا بحتا على الوضع القديم كذلك . ولكن اصلحت اساس الانتخاب في القانون الجديد حيث اصبح الاقتراع في مصر لأول مرة عاما ولكنه كان على درجتين .

على هذه الاسس شكلت الجمعية التشريعية الجديدة وظلت تباشر عملها مدة خمسة أشهر تقريبا إذ انتهت دورتها في ١٧ يونية سنة ١٩١٤ على أن تبدأ الدور الثاني في أول نوفمبر (م ٢٠) . وفي هذه الاثناء سافر الخديوى عباس الى الاستانة ، وخلال اقامته هنالك أعلنت الحرب الماضية بين بريطانيا وألمانيا في ٤ أغسطس سنة ١٩١٤ ، ثم أصدر حسين رشدى باشا بالنيابة عن الخديوى أمرا عاليا في ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤ بتأجيل دورة الجمعية التشريعية إلى أول يناير سنة ١٩١٤ ، ووقع الامر كذلك باعتباره رئيسا للوزارة كما وقع معه سائر الوزراء (١)

٧ - مصر في عهد الحماية :

أعلنت بريطانيا الحرب على تركيا في ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ وكان لا يزال

(١) جاء في هذا الامر مايلي :

« بعد الاطلاع على القانون النظامي . . . »

« ونظرا للظروف الحالية الى من شأنها أن توقف وضع منهاج نظامي للإصلاحات التشريعية ،

فضلا عن أن تلك الظروف قد تضطر السلطة التنفيذية في كل حين الى اتخاذ تدابير استثنائية ومستعجلة

وأمرنا بما هو آت . . . »

« مادة ١ — يؤجل . . . »

« مادة ٢ — كل أمر عال لا يكون بطبيعته ذا صيغة وقتية محضة ويكون قد صدر دون عرضه على

الجمعية التشريعية في حين أنه كان من الواجب عرضه عليها مدة تسمى أحكام القانون النظامي يبطل مفعوله

حما بعد اجتماع الجمعية التشريعية بحمسة عشر يوما إلا إذا حصل في خلال هذه المدة عرضه على تلك

الجمعية معدلا أو غير معدل . »

الخديوى فى الاستانة وعقبت انجلترا على ذلك فى ١٩ ديسمبر باعلان حمايتها على مصر وبخلعها الخديوى ، وأبلغت ذلك إلى الوالى الجديد الذى تولى بلبق سلطان وهو حسين كامل باشا الذى أراد بقبوله العرش انقاذ ما يمكن انقاذه من المروق . ولقد جاء فى خطاب انجلترا اليه .

« لدى حكومة جلالة الملك (انجلترا) أدلة وافرة على أن سمو عباس حلمي باشا خديوى مصر السابق قد انضم قطعياً إلى أعداء جلالته منذ نشوب الحرب مع المانيا » ثم قال ان « الحقوق التى كانت لسلطان تركيا وللخديوى السابق على بلاد مصر قد سقطت منها وآلت إلى جلالته (ملك انجلترا) وفيما يختص بإدارة البلاد الداخلية على أن أذكر سموكم أن حكومة جلالته طبقاً لتقاليد السياسة البريطانية قد دأبت على الجد بالاتحاد مع حكومة البلاد وبواسطتها فى ضمان الحرية الشخصية وترقية التعليم ونشره . وانما مصادر ثروة البلاد الطبيعية ، والتدرج فى اشراك المحكومين فى الحكم بمقدار ما تسمح به حالة الأمة من الرقى السياسى . وفى عزم جلالته المحافظة على هذه التقاليد . بل انها موقنة بان تحديد مركز بريطانيا العظمى فى هذه البلاد تحديداً صريحاً يؤدى الى سرعة التقدم فى سبيل الحكم الذاتى » وبذلك قامت الحماية السافرة على انقراض الاحتلال المؤقت . وأصبح معتمد انجلترا بلبق باسم « المندوب السامى » وأصبح حلقة الاتصال بين مصر والدول الأخرى .^(١)

أصدر السلطان الجديد بعد ذلك مراسيم متعاقبة بتأجيل إنعقاد الجمعية التشريعية ، أول الأمر إلى يوم ١٥ فبراير سنة ١٩١٥ ثم إلى ١٥ ابريل ثم إلى أول نوفمبر استناداً الى نفس الأسباب التى وردت فى الأمر العالى الرقيم ١٨ أكتوبر سنة ١٩١٤ . وفى ٢٧ أكتوبر سنة ١٩١٥ صدر مرسوم بتأجيل اجتماع هذه الجمعية لنفس الأسباب السابقة وانما الى أجل غير مسمى . كما نصت المادة الثانية من هذا المرسوم على أن « يوقف العمل بأحكام القانون

(١) السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٣٤٨ — ٣٤٩

النظامى القضائية بتجديد الأعضاء تجديداً جزئياً فى كل من الجمعية التشريعية ومجالس المديرىات . وهكذا تعطل الشكل النيابى الذى كان مأخوذاً به وسادت البلاد الأحكام العرفية القاسية وأعمال السلطة العسكرية الصارمة (١) وفى ٩ أكتوبر سنة ١٩١٧ توفى السلطان حسين كامل وخلفه على العرش السلطان فؤاد الأول .

الثورة المصرية

دارت رحى الحرب الماضية وحملت إنجلترا وحلفاؤها لواء الدفاع عن حرية الشعوب وتغزت بحر باتها وانتهت الحرب بانتصارها وأخذت أسس الصالح تقام على مبادئ . ولسمون المشهورة ومنها حق الشعوب فى تقرير مصيرها . فتكون « الوفد المصرى » برئاسة الزعيم خالد الذى ذكر سعد زغلول باشا وكيل الجمعية التشريعية المنتخب قبيل تعطيلها . وعمل هذا الوفد جهده لتحقيق استقلال البلاد بالطرق السلمية وترقب وفاء بريطانيا لعهودها ، فذهب سعد زغلول وعلى شعراوى وعبد العزيز فهمى يوم ١٣ نوفمبر سنة ١٩١٨ الى دار الحماية حيث طلبوا من السير « ونجت » السماح لوفد مصرى بالسفر للدفاع عن القضية المصرية أمام « مؤتمر فرساي » فرفض هذا الطلب كما رفض طلب حسين رشدى وعدلى يكن بالذهاب الى لندن لمفاوضة ذوى الشأن فى مركز مصر السياسى . فكان أن التفت الأمة حول سعد ، فنفته إنجلترا مع رفاقه الى مالطة . فاندلع لهيب الثورة المصرية ثم أرسلت إنجلترا مندوباً جديداً هو اللورد اللبنى فأطلق سراح سعد وزملائه وسافروا الى باريس . وكذلك لم تنجح لجنة مانر بمشروع التسوية الذى وضعته وعرضته على الوفد المصرى بعد أن قاطعها الشعب المصرى قاطبة ثم استنكر مشروعا عندما عرض عليه لما فيه من حماية مقنعة . ولما عاد سعد الى مصر ظلت الأمة كتلة مترابطة من ورائه تنادى باستقلالها رغم إنشقاق

(٢) الذى كل ما يتعلق بالجمعية التشريعية من أحكام القانون النظامى رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣ بالمرسوم رقم ١٠ الصادر فى ٢٩ أبريل سنة ١٩٢٣ أى بعد صدور الدستور بعشرة أيام .

الزعماء حينذاك فاعتقل سعد ثانية في ديسمبر سنة ١٩٢١ ونفى مع زملائه إلى سيشل .

٨ - مصر في عهد الاستقلال :-

اعلان الاستقلال بتصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢

بعد ذلك باشر رئيس الوزراء ثروت باشا المفاوضات مع الحكومة البريطانية واسفر ذلك عن إعلان بريطانيا تصريحاً من جانبها في ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ الغى الحماية واعترف بمصر دولة مستقلة ذات سيادة ولكن مع تحفظات أربعة على النحو الآتي :

« إلى أن يحين الوقت الذي يتسنى فيه ابرام إتفاقات بين حكومة جلالة الملك وبين الحكومة المصرية فيما يتعلق بالأمور الآتي بيانها وذلك بمفاوضات ودية غير مقيدة بين الفريقين تحتفظ حكومة جلالة الملك بصورة مطلقة بتولى هذه الأمور وهي :-

« (١) تأمين مواصلات الامبراطورية البريطانية في مصر (ب) الدفاع عن مصر من كل اعتداء أو تداخل أجنبي بالذات أو بالواسطة (ج) حماية المصالح الأجنبية في مصر وحماية الاقليات . (د) السودان » وحتى تبرم هذه الاتفاقات تبقى الحالة فيما يتعلق بهذه الامور على ما هي عليه الآن .
وفي ١٥ مارس صدر الامر السكريم رقم ١٨ لسنة ١٩٢٢ الذي وجه فيه الملك خطابه إلى الشعب المصري منبثاً باستقلال البلاد ^(١) ، وكذلك الامر

(١) وهذا هو نص الخطاب :

« إلى شعبنا الكريم ... »

« لقد من الله علينا بأن جعل استقلال البلاد على يدنا ، وأنا لنبتهل الى المولى عز وجل بأخلص الشكر وأجل الحمد على ذلك . ونعلن على ملاء العالم أن مصر منذ اليوم دولة متمتعة بالسيادة والاستقلال ونخذ لنفسنا لقب صاحب الجلالة ملك مصر ليكون لبلادنا مايتفق مع استقلالها من مظاهر الشخصية الدولية وأنباب العزة القومية . وهانحن نشهد الله ونشهد أمتنا في هذه الساعة العظمى أننا لن نألو جهداً

رقم ١٩ الموجه في نفس اليوم الى رئيس الوزراء ثروت باشا لتعميم نشر الخطاب السابق في جميع أنحاء الدولة (١)

الدستور المصري

وهنا اعيد سعد ورفاقه من المنفى وأخذت مھر المستقلة في وضع دستور لها يتفق ووثبتها السابقة وثورتها الدامية، فوضع الدستور على النحو الذي سنراه بعد قليل وصدر به الأمر المملوكي رقم ٤٢ بتاريخ ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ في عهد وزارة يحيى باشا ابراهيم. وهو ذلك الدستور الذي سيكون محور دراستنا القادمة.

لمحة عميقة من حياة مصر السياسية منذ صدور دستور سنة ١٩٢٣

وزارة سعد باشا الأولى (وفدية): أجرت وزارة يحيى ابراهيم باشا الانتخابات الأولى لمجلس النواب بعد وضع الدستور وعلى أساسه ففاز الوفد بالأغلبية الساحقة التي قاربت الأجماع فاستقالت الوزارة وتولى سعد الحكم في ٢٨ يناير سنة ١٩٢٤ دون اعترافه بتتبعه في ٢٨ فبراير (٢) وفي ١٥ مارس

== في السعي بكل ما أوتينا من قوة وصدق عزم لخير بلادنا المحبوبة والعمل على اسعاد شعبنا الكريم . وإنا ندعو المولى القدير أن يجعل هذا اليوم فاتحة عصر سعيد يعيد لمصر ذكرى ماضيها المجيد »

(١) فيما يلي نص هذا الأمر : —

د عزيزي عبد الخالق ثروة باشا

« في هذا اليوم السعيد الذي تم فيه الاعتراف باستقلال البلاد نشعر بأعظم الاغتناب وأكبر الارتياح لتوجيه الخطاب إلى أمتنا العزيزة .

د وقد أصدرنا أمرنا هذا لئلا تلتزموا هيئة الحكومة علماً بهذا الخطاب المرسل صورته مع أمرنا ولتعمموا نشره في جميع أنحاء القطر وتبلغوه بصفة رسمية لمن يلزم تبليغه إليه .

(٢) جاء في كتاب سعد لجلالة الملك بتاريخ ٢٨ يناير سنة ١٩٢٤ ما يلي :

« إن الرعاية السامية التي قابلت بها جلالتماء ثقة الأمة ونواها بشيخى الضعيف توجب على ... أن أشكل الوزارة .. من غير أن يعتبر قبولي لتحمل أعبائها اعترافاً بأية حالة أو حق استنكره الوفد المصري الذي لا أزال متشرفاً برياسته .

سنة ١٩٢٤ اجتمع البرلمان المصري وبذلك عاد الحكم لنواب الامة بعد أن احتجب منذ استقالة محمود سامي باشا البارودي (١).

لم تنجح بعد ذلك المفاوضات التي أجراها سعد بلندرة مع وزارة المستر ماكدونالد زعيم العمال (٢). كما جاءت حادثة مقتل سردار الجيش المصري السير لي ستاك مع ماتبعها من مطالب الانكليز (٣) فاستقال سعد في ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٢٤

== وإن الانتخابات لأعضاء مجلس النواب أظهرت بكل جلاء اجماع الامة على تمسكها بمبادئ الوفد التي ترمى إلى ضرورة تمتع البلاد بحكمها الطبيعي في الاستقلال الحقيقي لمصر والسودان مع احترام المصالح الاجنبية التي لا تتعارض مع هذا الاستقلال ... إلى أن قال : « ولقد لبثت الامة زماناً طويلاً وهي تنظر إلى الحكومة نظرة الطير للساند لا الجيش للقائد ... لذلك ... يلزمها أن تثبت الروح الدستورية في جميع المصالح ، وتعتمد الشكل على احترام الدستور والخضوع لأحكامه ، وذلك إنما يكون بالقُدوة الحسنة وعدم السماح لأي كان بالاستخفاف بها أو الاخلال بما تقتضيه . » هذا هو بروجرام وزارتي وضعته طبقاً لما أراه وتريده الامة ... »

(١) أصدر مجلس الوزراء منذ بضعة أيام (في ٥ مارس) قراراً يجعل هذا التاريخ عيداً للاستقلال وكانت الوزارة النحاسية السابقة قد أصدرت مثل هذا القرار ولكن ألقته وزارة المغفور له محمد محمود باشا التي خلفتها .

(٢) لم تدم هذه المفاوضات أكثر من يومين لامن وزارة العمال كانت على وشك السقوط ، ولذا رأى سعد « ألا يكشف يده لوزارة ليس في مقدورها أن تسلم البضاعة كما يشاءون » . [راجع محاضرة مكرم عبيد باشا في الجامعة المصرية عن المعاهدة المصرية الانجليزية في ١ نوفمبر سنة ١٩٣٦]

(٣) ذهب [المندوب السامي] في ٢٣ نوفمبر سنة ١٩٢٤ ومعه ٦٠٠ فارس بريطاني من حملة الرماح إلى مجلس الوزراء حيث كان سعد والوزراء في الانتظار وسلم سعداً التبليغ البريدي الذي المتضمن لهذه المطالب وملخصها : (ا) اعتذار واف (ب) تعقب الجناة وتوقيع أشد العقوبات (ج) حظر ومنع كل مظاهر شعبية سياسية (د) دفع نصف مليون جنيه في الحال كتعويض (هـ) الأمر باسترجاع القوات المصرية التي بالسودان في ظرف ٢٤ ساعة (و) توسيع حكومة السودان زراعتها في أرض الجزيرة دون تحديد (ز) للدول في كل معارضة لرغبات انجلترا بخصوص حماية المصالح الاجنبية في مصر .

وجاء في خاتمة التبليغ « فإذا لم تلب هذه المطالب في الحال فان حكومة جلالة ملك بريطانيا تتخذ فوراً التدابير المناسبة لصون مصالحها في مصر والسودان . واني انتهز هذه الفرصة لأشدد لادولتكم تأكيد اعتباري السامي ، الذي فيدمارشال — المندوب السامي » .

وزارتاً زيور باشا الأولى والثانية (اتحاديتان) : غداة استقالة سعد

تولى زيور باشا الحكم في ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٢٤ وظل حتى ١٣ مارس سنة ١٩٢٥ ثم الب في نفس اليوم وزارته الثانية التي ظلت في الحكم حتى ٧ يونيو سنة ١٩٢٦ . وخلال هذه المدة حل زيور باشا مجلس النواب مرتين وعمل جهده (في ٢٤ / ١٢ / ١٩٢٤ وفي ٢٣ / ٣ / ١٩٢٥) على مناوأة سعد بشقي الوسائل وليكن ذهبت محاولاته هباء وأعيدت الحياة الدستورية من بعده إلى مجراها وأجريت الانتخابات بعد ائتلاف الاحزاب على أساس قانون الانتخاب الصادر سنة ١٩٢٣ والمعدل سنة ١٩٣٤ لا على أساس مرسوم زيور الصادر في ٨ / ١٢ / ١٩٢٥

وزارتاً عدلى (الثانية) وثروت (الثانية) - باشتراك الوفد والحرار الدستوريين :-
تولت الحكم وزارة عدلى في ٧ يونيو سنة ١٩٢٦ حتى ٢١ ابريل سنة ١٩٢٧ ثم وزارة ثروت الثانية من ٢٦ ابريل سنة ١٩٢٧ إلى ١٦ ابريل سنة ١٩٢٨ وفي خلال هذه الفترة منيت البلاد بوفاة زعيمها المحبوب سعد زغلول في ٢٦ أغسطس سنة ١٩٢٧ وتولى الزعامة من بعده مصطفى النحاس . وفي هذه الفترة أيضاً أجريت المفاوضات مع انجلترا (مفاوضات ثروت - تشمبرلين) ولكن خاتمتها كانت الفشل كما سنرى .

وزارة النحاس الأولى (وفدية دستورية) : شكلت في ١٧ مارس سنة ١٩٢٨ وظلت حتى إقالتها في ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ ^(١) ومن أهم ما حدث في هذه الفترة رفضها لمشروع معاهدة ثروت - تشمبرلين

(١) جاء في هذا الأمر الملكي ما يلي :

« عزيزى النحاس باشا

« لما كان الائتلاف الذى قامت على أساسه الوزارة قد أصيب بصدم شديد فقد رأينا إقالة
ودلتكم شاكرين لكم ولحضرات الوزراء زملائكم ما أدبتم من عمل في خدمة البلاد »

وزارة محمد محمود الأولى: (دستورية) - من ٢٧ يونية سنة ١٩٢٨ إلى ٢ أكتوبر سنة ١٩٢٩، وهي الوزارة التي أوقفت الحياة النيابية ثلاث سنوات قابلة للتجديد»^(١) وفي خلال حكم هذه الوزارة جرت مفاوضات محمد محمود - هندرسون ولكن اشترطت انجلترا اقرارها بواسطة برلمان مصرى منتخب انتخاباً حراً فاضطرت الوزارة إلى الاستقالة بعد أن حكمت خمسة عشر شهراً وبضعة ايام

وزارة على يكن الثالثة: (مستقلة) : وذلك من ١٤ أكتوبر سنة ١٩٢٩ إلى ٣١ ديسمبر سنة ١٩٢٩ وهي الوزارة التي اعادت الحياة الدستورية. وذلك بناء على الامر الملكى رقم ٧٢ الصادر فى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٩ والذي اعاد العمل بالمواد ١٥ و ٨٩ و ١٥٥ و ١٥٧ من الدستور ومهد لاجراء الانتخابات التي قاطعها الاحرار الدستوريون وفاز الوفد فيها باغلبية ساحقة
وزارة النحاس الثالثة (وفدية) - من اول يناير سنة ١٩٣٠ إلى ١٨ يونية سنة ١٩٣٠.

(١) جاء فى الامر الملكى رقم ٤٦ الصادر فى ١٩ / ٧ / ١٩٢٨ ما يلى :

« نحن فؤاد الاول ...

» بعد الاطلاع على امرنا رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ ...

» وعلى كتاب الوزارة المرفوع إلينا بتاريخ ١٨ يولية سنة ١٩٢٨ امرنا بما هو آت :

« م ١ — يحل مجلسا النواب والشيوخ . ويوقف تطبيق المادتين ٨٩ و ١٥٥ من الدستور .

» وبناء على ذلك يؤجل انتخاب أعضاء المجلسين وتعيين الاعضاء المعينين فى مجلس الشيوخ مدة

ثلاث سنين من تاريخ امرنا هذا . وعند اقضاء هذا الاجل يعاد النظر فى الحالة لتقرير اجراء الانتخاب والتعيين المذكورين أو تأجيلهما زمنا آخر ،

» أما السلطة التشريعية فى فترة السنين الثلاث المذكورة أو فى أى فترة أخرى توجب اليها الانتخابات

فستتولاها طبقا لحكم المادة ٤٨ من الدستور وذلك بمراسيم تكون لها قوة القانون ،

« م ٢ — حتى يصدر أمر آخر يوقف تطبيق المادة ١٥٧ والجزء الاخير من المادة ١٥ من

الدستور ،

في هذه الفترة رفض البرلمان مشروع المعاهدة الذي جاء به محمد محمود باشا ولكن هذه الوزارة بدورها قد فشلت في مفاوضات سنة ١٩٣٠ (مفاوضات النحاس - هندرسون) بسبب مسألة السودان فقد تمت استقالتها.

وزارة اسمعيل صدقي الاولى والثانية : (حزب الشعب) وذلك على التعاقب

من ١٩ يونيه سنة ١٩٣٠ إلى ٤ يناير سنة ١٩٣٣ ثم من ٤ يناير سنة ١٩٣٣ إلى ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٣٣. وفي هذه الفترة ألغى دستور وقانون انتخاب سنة ١٩٢٣، وأصدر صدق باشا دستورا سنة ١٩٣٠، وقانون انتخاب جديدين. وظلت هذه الاسس الجديدة قائمة حتى ألغيت سنة ١٩٣٥ تمهيدا لعودة دستور سنة ١٩٢٣ كما سنرى.

وزارة عبد الفتاح يحيى (شعبية) : من ٢٧ نوفمبر سنة ١٩٣٣ إلى ٦ نوفمبر

سنة ١٩٣٤ (١)

وزارة توفيق نسيم الثالثة : (مستقلة) : من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٢٤ إلى

٢٢ يناير سنة ١٩٢٦

وفي عهد هذه الوزارة صدر الأمر المملوكى رقم ٦٧ بتاريخ ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وضع بصفة مؤقتة نظاما دستوريا انتقاليا للبلاد بعد أن ألغى دستور سنة ١٩٣٠ وحل المجالسين. ونظراً لأهمية هذا الأمر التاريخي نورد به بنصه فيما يلي :

« نحن فؤاد الأول ...

» بعد الاطلاع على أمرنا رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ ..

(١) جاء في خطاب استقالة هذه الوزارة المؤرخ ٦ / ١١ / ١٩٣٤

« ... على أنه في الشهر الاخير والمصريون جميعا يضرعون الى الله أن يتم لجلالتكم أسباب الصحة ، أبلغت رغبات للحكومة البريطانية لايستثنى قبولها دون التفريط في حقوق البلاد .
لذلك أتشرف الآن ، وقد تماثلت صحة جلالتكم للشفا. بأن أرفع استقالي الى مقامكم السامى .»

« وبما أن الحال تقتضى إلغاء النظام المقرر بالأمر المشار إليه ،
« وبما أنه من اعز أمانينا أن تحيا البلاد حياة دستورية ترضاه ،
« ونظرا لأنه ، حتى يستبدل بالنظام المذكور نظام آخر ، ينبغى أن
يحقق استمرار قيام نظام الدولة على المبادئ الأساسية التى لم يزل معمولا
بها منذ إنشاء النظام الدستورى فى مصر ،

أمرنا بما هو آت :

« مادة ١ — يبطل العمل بالنظام المقرر بالأمر الملكى رقم ٧٠ لسنة
١٩٣٠ ويحل المجلسان الحاليان .

مادة ٢ — يظل شكل الدولة ويميزاتها ومصدر السلطات وتوزيعها وحقوق
المصريين وواجباتهم كما هى منذ ادخال النظام الدستورى فى مصر .

كما يظل قائما نظام وراثه العرش وحالة الخديو السابق كما قررها الأمر
الملكى الصادر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ والقانون رقم ٢٨ سنة ١٩٢٢ .

مادة ٣ — إلى أن ينفذ الأمر الملكى بوضع النظام الدستورى الذى يحل
محل النظام المشار اليه فى المادة الأولى ، تتولى نحن السلطة التشريعية والسلطات
الأخرى التى خص بها البرلمان حتى الآن كما تتولى السلطة التنفيذية . ونباشر
هذه السلطات المختلفة بواسطة مجلس وزرائنا ووزرائنا ، وعلى مسئوليتهم
طبقا لمبادئ الحرية والمساواة التى كانت دائما قوام النظام الدستورى
فى مصر .

مادة ٤ — تعرض المراسيم بقوانين التى تصدر طبقا لأمرنا هذا على
البرلمان الجديد فى دور انعقاده الأول ، فان لم تعرض بطل العمل بها
فى المستقبل .

ولا يجوز أن ينسخ المراسيم بقوانين المعروضة أو أن تعدل الا بقانون
مادة ٥ — يبقى نافذا كل ما قرره القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح

والقرارات من الأحكام ، وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقا للأصول والأوضاع التي كانت متبعة في حينها ، وكل ما أنفذه الأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع ما سبقت الإشارة اليه من مبادئ الحرية والمساواة .

مادة ٦ - على وزرائنا تنفيذ أمرنا هذا كل فيما يخصه ؟ » .

وبصدد النظام الدستوري الجديد المشار اليه في هذا الأمر الملكي نلفت النظر إلى الخطابين السريين المتبادلين بين جلالة الملك ونسيم باشا في هذا الشأن (١) .

(١) نجد في كتاب نسيم باشا (بتاريخ ١٧ أبريل سنة ١٩٣٥) ما يلي :

« ... وقد وصلنا بموافقة جلالتم ورضاء منكم إلى إلغاء نظام عمت شكاية الناس منه (يعني نظام سنة ١٩٣٠) وإلى أبطال ما ترتب عليه من بعض قوانين واجراءات شاذة حتى عاد للناس أمنهم وللنفوس طمأنينتها وحرياتها ، متوخين في ذلك الحكم على الوضع الدستوري عهداً علينا حقاً إلى أن يتم وضع دستور تحيا به البلاد حياة طيبة ترضاها بكلمة تصدرونها باعادة دستور سنة ١٩٢٣ متفقاً طبقاً لنص الدستور المذكور لو رأيتم تنقيح شيء فيه بما يكون فيه الصالح العام وتستوجبه مقتضيات الاحوال ، أو بوضع دستور تقره جمعية تأسيسية وطنية تمثل البلاد تمثيلاً صحيحاً يختار أعضاؤها من مختلف الهيئات والطبقات ، كما كنت رفعت ذلك لجلالتم وأنا متشرف برياسة ديوانكم العالي في سنة ١٩٢٢ وأبديته لها في مذكرة حينما كانت لجنة الثلاثين تضع وقتئذ الدستور الاول المذكور الذي انتقدته البلاد حينئذ من الانتقاد ، بل وكما هو مستفاد من تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ الذي جعل أمر البرلمان يرجع الى جلالتم وإلى الشعب المصري ، هذا الشعب الذي ما كانت تمثله لجنة الثلاثين الحكومية ... »

وقد جاء في رد جلالة الملك بتاريخ ٢٠ ابريل سنة ١٩٣٥ :

« ... وأنه لمن أعز أمانينا كما نعرفون أن تحيا البلاد حياة دستورية ترضاها سواء باعادة دستور سنة ١٩٢٣ على أن يعدله ممثلو الامة طبقاً لاحكام المواد ١٥٦ و ١٥٧ و ١٥٨ و ١٥٩ منه بما ندعو اليه مقتضيات الاحوال أو بوضع دستور تقرره جمعية تأسيسية وطنية ، على أننا نؤثر الرأي الاول على الثاني اللهم الا إذا ظهرت رغبة البلاد واضحة وتحققت المصلحة في الاخذ بالرأي الثاني ... »

ولعله لا حاجة بنا إلى التذكرة بجهاد الأمة في سبيل عودة دستور سنة ١٩٢٣ ولا بالقلق السيامية التي اجتاحت مصر بعد قيام الأزمّة الحبشية ولا بتلك القومية الشعبية الدامية التي أُنذرت حينذاك بشمر كبير ونكتفي بالقول بأنه على إثر هذا كله ونظرا لتخرج الحالة الدولية وسوء نذرها اضطرت إنجلترا إلى تعديل سياستها في مصر وأعلن وزير خارجيتها السير صمويل هور بالبرلمان الانكليزي بتاريخ ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٥ أن أمر الدستور المصري متروك لمصر نفسها ، وأنه لم يقصد فيما سبق له من تصريحات املاء شيء على مصر ولا الزامها بأمر

وفي ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ رفع رئيس الوزراء (نسيم باشا) كتابا إلى جلالة الملك بعودة دستور سنة ١٩٢٣ ^(١) وفي نفس اليوم صدر الأمر الملكي

(١) جاء في هذا الكتاب ،

« مولاى

» قد ظهر الحق ووضح الخفاء ، وجاء تصريح الحكومة البريطانية الأخير على لسان وزير خارجيتها بأن ما سبقه من التصريح بشأن دستور مصر كان نصيحة أبدت عن حسن نية وسلامة طوية ، بناء على الاستشارة واستطلاع الرأى ولكن لسوء الحظ أسيء فهمها فادى ذلك الى ثورة غضب صونا للحق واحتفاظا به ..

« وأصبح من حق الملك والشعب أن يرجع اليهما في وضع الدستور بمقتضى تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٣ ، الذى دعمه وأيده تصريح السير صمويل هور وزير خارجية انكلترا . . . بتاريخ ٥ ديسمبر الجارى . . .

» ولقد أخذت الحكومة للأمر عدته ، بنا على ما أبدته أغلبية الأمة من الرغبة في دستور سنة ١٩٢٣ ، فطلبت من جلالته إعادة هذا الدستور . . . ووافقه جلالته في ردكم . . . على ذلك ، وبعد مباحثات طويلة بيننا وبين المندوب السامى ، أوشكت أن تنتهى على أساس هذه العودة قبل أن يأتى تصريح السير صمويل هور الأخير بأيام ، هذا التصريح الذى قرر هذا الحق لمصر مؤيدا ومدعما لتصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٣ .

« فالحكومة المصرية تقرر من الآن عودة دستور سنة ١٩٢٣ ملتزمة من جلالته اصدار الأمر

الملكى القاضى بذلك . . .

رقم ١١٨ بعودة هذا الدستور^(١)

وزارة على ماهر الأولى : (مستقلة) : من ٣٠ يناير سنة ١٩٣٦ إلى ٩ مايو سنة ١٩٣٦ وخلال هذه الفترة توفي المغفور له الملك فؤاد في ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ ونادت الوزارة بفاروق الأول ملكا في نفس اليوم . وفي ٨ مايو

== « وإنه لمن دواعي القبطة والسرور أن يتم في القريب العاجل الاتفاق المأمول بين بريطانيا العظمى ومصر . . »

« وبذلك نكون قد قمنا بالواجب ، ووفينا بعهدها للبلاد ، وإن العهد كان مشغولا ، ونكون أرضينا الحق والضمير ، وكذلك وفقنا الى ارضاء كل الاماني ورغبات البلاد وصح لنا أن نقول خاتمين :

« مات الدستور — فليحي الدستور . . »

(١) جاء في هذا الامر الملكي قوله :

« . . بعد الاطلاع على امرنا رقم ٩٧ لسنة ١٩٣٤ بشأن النظام الدستوري للدولة المصرية ،

« وبما أن الامر المذكور بني على أن من أعز أمانتنا أن تحيا البلاد حياة دستورية ترضاها ،

« وعلى وجوب استبدال نظام دستوري آخر بالنظام المقرر بأمرنا رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠

« ولما كانت رغبة الامة قد ظهرت جلية في إعادة دستور سنة ١٩٢٣ ، وكنا ولازلنا نتوخى أن

نسلك بها السبيل التي تفضي الى طمأنينتها وسعادتها :

أمرنا بما هوأت :

« م ١ — يكون النظام الدستوري للدولة المصرية هو النظام الذي كان مقررنا رقم ٤٢

لسنة ١٩٢٣

م ٢ — يعمل بالنظام المذكور من تاريخ انعقاد البرلمان ، وتظل أحكام المواد ٤٣ و ٤٤ من

أمرنا رقم ٦٧ لسنة ١٩٣٤ معمولا بها حتى يتخذ ذلك النظام . . »

وفي ١٣ ديسمبر وجه رئيس الوزراء بيانا إلى الامة الكريمة جاء فيه :

« يسرني أن أعلن للامة المصرية الكريمة أن حضرة صاحب الجلالة الملك المفدى نظرا إلى الأمانة

التي قد اجمعت عليها البلاد واجابة الى ملتزم حكومته قد تنزل حفظه الله فامضى الامر الملكي الخاص

بعودة دستور سنة ١٩٢٣ . واتى أوجه الى الامة المصرية جميعا أخلص التهانى بمناسبة هذا الحادث

السعيد الذي هو خير مشورة لما ... إذن لقد قضى الامر ... وفي الختام نيب بالشعب المصري كافة بكباره

وصغارهم ، ولا سيما بالطلبة أن يتصرف كل الى عمله ودروسه ويترك للحكومة مهمة تنفيذ الدستور راجين أن

يكون العهد الجديد الذي يبدأ اليوم عهد خير وسلام للبلاد »

اجتمع البرلمان بعد إجراء الانتخابات بصفة عاجلة وكانت الأغلبية للوفد وفي نفس هذه الجلسة اختار البرلمان — في هيئة مؤتمر — مجلس الوصاية فاستقالت الوزارة الماهرية الأولى على إثر ذلك .

وزارة النحاس الثالثة : (وفدية) : من ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ إلى ٣١ يوليو سنة ١٩٣٧ . وفي زمن هذه الوزارة تألفت الجبهة الوطنية وعلى رأسها النحاس باشا وباشرت المفاوضات مع الجانب البريطاني وسافر أعضاء الجبهة الممثلين لكل الأحزاب ماعدا الحزب الوطنى إلى لندن حيث أمضيت معاهدة الصداقة المصرية الانكليزية فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦^(١) . وفى ٨ مايو سنة ١٩٣٧ تمكنت الوزارة من الفوز فى مؤتمر منترو بالغاء الامتيازات الاجنبية

وزارة النحاس الرابعة : (وفدية) : من ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ إلى ٣٠

ديسمبر سنة ١٩٣٧ : وقد حدثت فى هذه الاثناء أزمة شديدة بين القصر والوزارة سنعود إلى بحث موضوعها فيما بعد ؛ ولقد كانت خاتمة هذه الازمة إقالة الوزارة فى ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٣٧^(٢) .

وزارات محمد محمود الثانية والثالثة والرابعة (ائتلافية مع استبعاد الوفد): وقد حكمت هذه الوزارات الثلاث من ٣٠ ديسمبر سنة ١٩٣٧ إلى ١٢ أغسطس سنة ١٩٣٩ . وقد بدأت الوزارة بتأجيل انعقاد البرلمان شهراً بمرسوم بتاريخ ٢ يناير سنة ١٩٣٨ ثم حلت مجلس النواب بمرسوم صادر فى ٢ فبراير

(١) صدر فى ٥ مارس الجارى قرار من مجلس الوزراء باعتبار هذا اليوم عيداً للاستقلال .

(٢) جاء فى الامر الملكى المذكور ما يلى :

« عزيزى مصطفى النحاس باشا

« نظراً لما أجمع لدينا من الأدلة على أن شعبنا لم يعد يؤيد طريقة الوزارة فى الحكم وأنه يأخذ عليها مجافاتها لروح الدستور ، وبعدها عن احترام الحريات العامة وحمايتها ، وتعذر إيجاد سبيل لاستصلاح الأمور على يد الوزارة اتى ترأسوها ، لم يكن بد من اقالمتها تمهيداً لاقامة حكم صالح يقوم على تعرف رأى الأمة ، تستر به السكينة والصفاء فى البلاد ويوجه سياستها خير وجه فى الظروف الدقيقة التى يجتازها ويحقق آمالنا العظيمة فى رقيها وعزتها .

« وإنى أشكر لمقامكم الرفيع ولحضرات زملائكم مانم على أهدىكم من الخير للبلاد »

سنة ١٩٣٨ داعية المجلس الجديد إلى الاجتماع في ١٢ ابريل سنة ١٩٣٨ فاجتمع هذا المجلس ولم يكن للوفد من بين أعضائه إلا أقلية ضئيلة جدا .

وزارة على ماهر الثانية (إئتلافية مع استبعاد الوفد) من ١٨ أغسطس سنة ١٩٣٩ إلى يونية سنة ١٩٤٠ . وفي عهد هذه الوزارة صدر مرسوم باعلان الاحكام العرفية .

وزارة حسن صبرى الأولى : (إئتلافية مع إستبعاد الوفد) : من ٢٨ يونية سنة ١٩٤٠ إلى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٠ وهو تاريخ وفاة المرحوم صبرى باشا بالبرلمان وهو يلقي خطاب العرش .

وزارة حسين سرى الأولى : (إئتلافية مع استبعاد الوفد) : من ١٥ نوفمبر سنة ١٩٤٠ إلى ٤ فبراير سنة ١٩٤٢ .

وزارة النحاس الخامسة : (وفدية) : ابتداء من ٤ فبراير سنة ١٩٤٢ وهى الوزارة الحالية . وقد تولت الحكم خلال أزمة سياسية قاسية وكان أول عمل قام به رئيسها قبل تأليف وزارته أن تبادل مع السفير البريطانى الخطابين الخطابين التاليين : —

١ — ترجمة خطاب النحاس باشا إلى السفير البريطانى (١) .

(١) ثبت هنا نص هذا الكتاب المحرر باللغة الفرنسية :

Excellence,

J'ai été chargé de la mission de former le Ministère, et j'ai accepté cette mission, venant de Sa Majesté le Roi dans l'exercice de Ses droits constitutionnels.

Il est bien entendu que j'accepte cette mission sur la base que ni le Traité Anglo-Egyptien ni la situation de l'Égypte comme un pays souverain et indépendant ne permettent à l'Alliée d'intervenir dans les affaires intérieures du pays, et notamment dans la formation et démission des ministères . =

« يا صاحب السعادة :

لقد كلفت بمهمة تأليف الوزارة وقبلت هذا التكليف الذى صدر من
جلالة الملك بما له من الحقوق الدستورية . وليسكن مفهومنا أن الأساس الذى
قبلت عليه هذه المهمة هو أنه لا المعاهدة البريطانية المصرية ولا مركز مصر
كدولة مستقلة ذات سيادة يسمحان للحليفة بالتدخل فى شئون مصر
الداخلية ، وبخاصة فى تأليف الوزارات أو تغييرها .

وانى أؤمل يا صاحب السعادة ، أن تتمضوا بتأييد ما تضمن خطابى هذا
من المعانى وبذلك تتوطد صلات المودة والاحترام المتبادلين وفقا لنصوص
المعاهدة .

وتفضلوا يا صاحب السعادة بقبول فائق احترامى

٥ فبراير سنة ١٩٤٢ «

وفى ما يلى الترجمة الواردة بالجريدة الرسمية أيضا^(١) لخطاب السفير البريطانى :

= J'espère, Excellence, que vous aurez l'amabilité de confirmer
cette lettre dans le susdit sens. resserrant ainsi les liens d'amitié
et de respect mutuels consacrés par le Traité

Veuillez agréer, Excellence, l'expression de ma plus haute
considération.

Moustapha El-Nahas.

Le Caire, le 5 février 1942

(١) فيما يلى نص خطاب السفير المحرر باللغة الانكليزية :

British Embassy.

Cairo. 5th Ferbruary 1942

Excellency.

I have the honour to confirm the point of view expressed
in your Excellency's letter of to-day's date, and to assure your
Excellency that the Policy of His Majesty's Government is
to secure sincere collaboration with the Government of Egypt.
as an independant and allied country, in the execution of the=

د يا صاحب المقام الرفيع

لى الشرف أن أؤيد وجهة النظر التى عبر عنها خطاب رفعتكم المرسل منكم بتاريخ اليوم ، وأن أؤكد لرفعتكم أن سياسة الحكومة البريطانية قائمة على تحقيق التعاون باخلاص مع حكومة مصر كدولة مستقلة وحليقة ، فى تنفيذ المعاهدة البريطانية المصرية ، من غير أى تدخل منها فى شؤون مصر الداخلية ولا فى تأليف الحكومات أو تغييرها .

واننى لأتمنى هذه الفرصة لأؤكد لرفعتكم فائق احترامى .

مايلز لامبسون

٥ فبراير سنة ١٩٤٢

هذه هى جملة ما شاهدته مصر من تطورات دستورية متعاقبة خلال القرنين الأخيرين حتى يومنا هذا .

= Anglo-Egyptian Treaty, without interference, in the internal affairs of Egypt. or in the composition or changes of her Government.

I avail myself of this opportunity to convey to your Excellency the assurance of my high consideration.

Miles Lampson.

His Excellency,

Moustspha El-Nahas Pacha. Prime Minister. Cairo.

الدستور المصري

لقد تبينا من المقدمة التاريخية السابقة كيف تعاقبت الحوادث السياسية على مصر حتى أقيمت أركانها الدستورية الحالية على أساس دستور سنة ١٩٢٣ ذلك الدستور الذي صدر به الأمر المملوكي رقم ٤٢ بتاريخ ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ وقد وقع على هذا الأمر جلالة المرحوم الملك فؤاد والوزراء وعلى رؤسهم المغفور له يحيى إبراهيم باشا .

فعلى أى نحو وضع هذا الدستور وما هى ملاسات هذا الوضع التى قد تساعدنا على تفهم ما عساه يستغلق من نصوصه ؟

لقد عرفنا النحو الذى قامت عليه الثورة الاستقلالية المصرية فى سنة ١٩١٩ وكيف انتهت بنا إلى إعلان بريطانيا من جانب واحد تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ المتضمن لانهاء الحماية والاعتراف بالاستقلال اعترافا تكاد تخفى معاملته التحفظات الأربعة التى احتفظت بها انكلترا على أن تحل مستقبلا بمعاهدة بين البلدين .

وفى غداة هذا التصريح (أى فى أول مارس سنة ١٩٢٢) أصدر جلالة الملك أمره المملوكي رقم ١٣ إلى المغفور له عبد الحالى ثروت باشا بتشكيل وزارته وقد جاء فى هذا الأمر :

« عزيزى ... »

إن القرار الذى أبلغنا إياه حضرة صاحب المقام الجليل المندوب السامى لدولة بريطانيا العظمى فيما يختص بانهاى الحماية البريطانية على مصر ، وبالاعتراف بها دولة مستقلة ذات سيادة ، يحقق أعز أمنية لنا ولشعبنا العزيز . وهو ثمرة الجهاد القومى الذى تعهدناه على الدوام بالتشجيع والتأييد .

«ولما كان من أجل رغباتنا أن يكون للبلاد نظام دستوري يحقق التعاون بين الأمة والحكومة لذلك يكون من أول ما تعنى به الوزارة اعداد مشروع ذلك النظام

وفي نفس اليوم رفع رئيس الوزراء ثروت باشا جوابا إلى جلالة الملك جاء فيه :

« .. على أن الوزارة ترى أنه لكي تكون جهود البلاد في سبيل تحقيق كامل أمانيتها بحيث توثق جميع ثمرها يجب أن يؤلف بين عمل الحكومة وبين عمل هيئة تنوب عن الأمة ، وأن تسعى الهيئتان متساندتين لأغراض متحدة . » ولذلك فإن الوزارة ، عملا بأوامر عظمتكم ، ستأخذ في الحال في إعداد مشروع دستور طبقاً لمبادئ القانون العام الحديث ، وسيقرر هذا الدستور مبدأ المسؤولية الوزارية ، ويكون بذلك للهيئة النيابية حق الاشراف على العمل السياسي المقبل .

وفي ٣ ابريل سنة ١٩٢٢ أصدر مجلس الوزراء قراراً بتشكيل « لجنة الثلاثين » لتتولى وضع مشروع الدستور وقانون الانتخاب وعلى رأسها المرحوم حسين رشدي باشا وضمت هذه اللجنة أعضاء يمثلون الحكومة وحزب الأحرار الدستوريين الذي كان سندها . ولم يقبل الاشتراك في هذه اللجنة الحزب الوطني ولا حزب الوفد المصري — أعنى أغلبية الشعب — مطالبين بضرورة انتخاب جمعية وطنية بواسطة الشعب لوضع الدستور . على أننا إذا راجعنا المذكرة التي تقدم بها رئيس الوزراء في شأن تشكيل هذه اللجنة إلى مجلس الوزراء نجد بها قوله .

« أشار الأمر الكريم الصادر إلى بتأليف هذه الوزارة إلى رغبة صاحب الجلالة الملك في تحقيق التعاون بين الأمة والحكومة بواسطة نظام دستوري

وعهد إلى الوزارة باعداد مشروع ذلك النظام . وقد كان جواب الوزارة على هذا الأمر الكريم أنها ستأخذ في الحال في اعداد مشروع دستور طبقاً لمبادئ القانون العام الحديث ، وأن الدستور سيقدر مبدأ المسؤولية الوزارية الخ

« وبما أن الوزارة ترى أن تستعين في القيام بهذه المهمة الخطيرة بآراء هيئة يكون أعضاؤها من ذوى الخبرة والصفة النيابية ، لذلك أتشرف بأن أرفع هذه المذكرة إلى مجلس الوزراء راجياً الموافقة على تأليف لجنة تتولى وضع مشروع دستور وقانون انتخاب . ويكون أعضاؤها . . . الخ » .

وفي يوم ١١ ابريل سنة ١٩٢٢ افتتح رئيس الوزراء اولى جلسات هذه اللجنة بكلمة مسهبة جاء فيها :

« انى باسم حكومة جلالة ملك مصر المعظم فؤاد الاول . احبيكم . . . كما احى فيكم الغيرة الوطنية والرغبة الصادقة فى خدمة بلادكم العزيزة ، إذ قبلتم ان تشاركونا الحكومة فى مهمة وضع مشروع الدستور للبلد المصرية بعد اعلان استقلالها .

« . . . لم ترد الحكومة منذ ان طلب اليها القيام بهذه المهمة ان تستأثر فى اداؤها برأيها . . . بل صحت عزيمتها على الاستعانة فى ذلك بخبرة ذوى الكفاءات من ابناء البلاد .

« وقد كان من حسن حظها ان ليتم دعوتها ورضيتم ان تشاركونها فى مسئوليتها ، وان تضجوا . . . فى سبيل تحقيق التعاون بين الامة والحكومة ووضع الحجر الاساسى لحياة مصر المستقبلية .

« . . . إن الحكومة لم تقتصر فى الدعوة إلى معاونتها على فريق دون آخر . . . وليتبينوا (أى خصوم الوزارة السياسيون) ان ليس هناك امور مقررّة من قبل تعرض على اللجنة لمجرد الشكل . .

«... على انه فيما يتعلق بمصر يجب لاجل تعيين السلطة التي تتولى وضع الدستور الرجوع إلى قانوننا العام . وقد جرى الأمر فيه على ان تصدر القوانين النظامية من ولي الامر وحده ، سواء كان ذلك في إنشاء مجلس الوزراء ، وهو أول حجر وضع في بنيان النظام الديمقراطي في مصر او فيما تلا ذلك من النظم النيابية التي أوجدت نوعاً من الاشتراك بين الأمة والحكومة ، وهي قانون مجلس شورى النواب وقانون مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية والقانون الذى أنشأ الجمعية التشريعية . وما يدل على أن هذه القوانين جميعها صادرة عن سلطة الخديو وحده أنه لم يذكر في ديباجتها — كما هو الحال في القوانين العادية — أنها جاءت بعد عرض مجلس الوزراء أو بناء على موافقته . وإذا كان قانون سنة ١٨٨٢ قد شذ عن هذا القياس ، فان ذلك يرجع إلى أنه في ذلك العهد كانت ثورة على العرش دعت إلى اغتصاب وضع الدستور من صاحب السلطة في وضعه ، وهذا ما يؤيد ما نذهب اليه من أن وضع الدستور بطريق ولي الأمر ليس فيه افتيات على حقوق الأمة أو خروج على القواعد المألوفة .

« قد يقول قائل : إذا لم يكن الدستور من وضع جمعية وطنية فان في وسع ولي الأمر أن يسترده في أى يوم من الأيام . وهو قول لا يقول به إلا كل رجل يجهل مبادئ القانون الحديث وتطوراته ، لأنه مهما يكن من طريقة وضع الدستور واصداره فان استرداده بعد ذلك محال ، إذ أنه بمجرد صدوره يصبح حقاً مكتسباً للأمة .

« يزعمون أننا بعملنا هذا نرمى الأمة بالعجز والقصور عن تقدير مصالحها . فאלله يعلم اننا نجل امتنا كل الاجلال ... » يزعمون ... أن الحكومة تريد بالاقصاى على تأليف لجنة ان تمحك في النظام الدستوري ، وأن تحول بين الأمة وبين إبداء رغباتها ، وأقول إن

بيننا وبين الأمة عهداً يحدد جوهر ما يختلف فيه الآن . لنا برنامج قطعنا فيه على أنفسنا اننا سنراعى في الدستور الذى نضعه أحدث مبادئ القانون العام وعلى الاختصاص مبدأ المسؤولية الوزارية امام البرلمان »

ولقد سأل بعض أعضاء « لجنة الثلاثين » [منصور يوسف باشا وقلينى فهمى باشا] فى أول جلسة لهذه اللجنة ... هل رأينا فى إعداد هذه القوانين استشارى أم قطعى ؟ هل مشروع القانون الذى نحضره نهائى ... ؟ وهل للحكومة تعديله أو تنقيحه أو رفضه ؟ فجاء رد رئيس اللجنة على النحو التالى : « مهمتنا هى إعداد مشروع القانون فقط ، وبعد إعداده يعرض على الحكومة ، فهو ليس إلزامياً لها بل هو بمثابة تنوير تسترشد به فى وضع الدستور ... »

وإنه لما يلفت النظر فى هذا المقام قول المكباتى بك عضو اللجنة المذكورة فى هذه الجلسة الأولى :

« جاء فى خطاب دولة رئيس الوزراء أن الدستور الذى نقوم به الآن هو منحه من جلالة الملك ، ولكننى أقرر أن ما نتمتع به الآن من الدستور إنما هو ثمرة من ثمار جهاد الأمة ، وأن للأمة السيادة التى يجب أن تكون بارزة فى نصوص الدستور ... الخ »

ولقد رد رئيس اللجنة على ذلك بقوله :

« كل هذه المبادئ سلم بها دولة رئيس الوزراء »

ويلاحظ كذلك ما جاء فى مذكرة وزير الحقانية التفسيرية عن الدستور حيث قال : « ... كانت جميع السلطات حتى الآن مجمعة فى يدولى الأمر الذى شاء أن يشرك شعبه معه فى حكم البلاد بواسطة أنظمة نيابية ، ولكنه مع ذلك حفظ لنفسه السيادة التامة . »

« فرلى الأمر هو الذى أصدر القوانين النظامية المتوالية المعمول بها فى البلاد . وقد كانت له سلطة تعديلها أو إلغائها بحسب مشيئته ؛ ولكن متى صدر

الدستور الجديد فإن الحالة تتغير تغيراً تاماً . إذ اصدار هذا الدستور والاعتراف بمبدأ كون الأمة هي مصدر جميع السلطات يجعلان سحب الدستور بعد منحه أمراً غير مستطاع .. »

« فنحن نشاهد إذن من جانب ولى الأمر تنازلاً عن حقوق السيادة التي كانت له شخصياً »

على ضوء ذلك كله صدر بالدستور المصرى الأمر المملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ وهو الدستور القائم الآن بعد أن اجتاز عقبات متوالية عطلمته تارة وقضت عليه حيناً وعرقلت سيره تارة أخرى . وأنا لنتناول هذا الدستور الآن بالبحث والتحليل وذلك على النحو الآتى :

١ — تسمية « الدستور » .

٢ — طبيعة نشأته

٣ — تبويبه

٤ — سموه

٥ — خصائصه

٦ — أحكامه . وهذه تشمل

أولاً — الدولة المصرية . أركانها وشكلها وأحكام متفرقة .

ثانياً — الحكومة المصرية — شكلها المملكى النيابى البرلمانى :

١ — شكل الحكومة المملكى

٢ — شكلها النيابى البرلمانى

٣ — السلطات العامة :

(١) السلطة التشريعية

(٢) التنفيذية

(٣) القضائية

ب — العلاقة بين هذه السلطات:

(١) علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

(٢) » » التنفيذية بالسلطة القضائية

(٣) » » التشريعية بالسلطة القضائية

ثالثاً — حقوق الأفراد .

*
* *

تسمية الدستور

لقد استعمل المشرع المصري كلمة « دستور » في مواضع متفرقة من دستور سنة ١٩٢٣ ولقد رأينا كذلك اطراد استعمال هذا الاصطلاح على ألسنة رجال السياسة والقانون الذين وضعوا نصوص هذا الدستور ، وهو فوق ذلك الاصطلاح الذى طغى منذ هذا التاريخ على غيره من الاصطلاحات فى مصر حتى اليوم . وذلك رغم أن الذى كان شائعاً فى مصر قبل سنة ١٩٢٣ هو اصطلاح « القانون الأساسى » أو « القانون النظامى » .

ويلاحظ أن المشرع المصرى وإن كان قد استعمل باطراد كلمة « دستور » فى مختلف مواده ، إلا أنه لم يخصص إحدى هذه المواد لتحديد هذه التسمية ، وذلك على خلاف ماذهب اليه الدستور العراقى الصادر فى ١٩ يوليو سنة ١٩٢٥ الذى نص فى مادة أولى على مايلى :

« يسمى هذا القانون « القانون الأساسى العراقى » وأحكامه نافذة فى جميع أنحاء المملكة العراقية » .

والمشرع العراقى فى هذا النص يسير على قاعدة درج عليها باستمرار تقريباً وهى وضع نص خاص فى تشريعاته المختلفة يحدد عنوان كل واحد من هذه التشريعات . أما المشرع المصرى فلم يتجه هذا الاتجاه بل استقر

على عدم إيراد نصوص خاصة بتسمية القوانين اللهم إلا ذكر عنوان القانون، وقد أحسن صنعاً في ذلك لأن اسم القانون ليس من صلب التشريع فضلاً عن صبغته النظرية التي تجعله أقرب إلى عمل الفقيه منه إلى وظيفة المشرع وأبعد ما يكون عن أن يفرض بنص دستوري خاص^(١).

ولكن أى الاصطلاحين أصح من الآخر « الدستور » أم « القانون الأساسى أو النظامى » ؟

لقد أثارت هذه التسمية كثيراً من الجدل في المجلس التأسيسى العراقى سنة ١٩٢٤ فوجد تيار قوى يرمى إلى الأخذ بالاصطلاح المصرى « دستور » بدلا من الاصطلاح التركى « قانون أساسى » ، خصوصاً وأن الكلمة الواحدة في المصطلحات تفضل الكلمتين وقعاً والكلمتين تفضلان الثلاث . ولقد استعان بعض أعضاء المجلس المذكور بفكرة الوحدة العربية للآخذ بالاصطلاح المصرى حيث قال :

« مازلنا نلهج ليلاً ونهاراً بالوحدة العربية وبما أن مصر قد سبقتنا إلى وضع القانون وسمته الدستور فتابعة لفكرة الوحدة يستلزم أن نرجح الاصطلاح الذى استعملته مصر وتعلنون أن لفظ « القانون الأساسى » اصطلاح تركى (أى تركى الاستعمال) فلا موجب لأن نتبع الترك ونبدل الاصطلاح المصرى . فمن الواجب أن نستعمل كلمة الدستور كالمصريين ... »

ولكن المشرع العراقى قد أبقى في النهاية على اصطلاح « القانون الأساسى » وأيدت أغلبية المجلس التأسيسى هذه التسمية لأنه كما قال البعض « إذا كان الترك قد استعملوا لفظة القانون الأساسى فإنهم استعملوا كلمة عربية وقد

(١) ولهذا اقترح أحد أعضاء المجلس التأسيسى العراقى بصدد المادة المحددة لاسم « القانون الأساسى » « ... أن تطوى هذه المادة لأنه في كل القوانين الأساسية لكل الدول لا توجد تسمية الدستور بموجب مادة ... وهذا الدستور المصرى قد سار كذلك ولم تخصص مادة لتسمية الدستور ، .

انظر مجموعة مذاكرات المجلس التأسيسى العراقى لسنة ١٩٢٤ ص ٤٥٥ — ٤٦٢]

استعملت مصر كلمة غير عربية فالقانون لفظة عربية فلا يلزمنا أن نتبع الترك أو المصريين أو غيرهم .

وأنا لنلاحظ في هذا الصدد أن اصطلاح « القانون الاساسى » أصبح لغة من لفظ « الدستور » وأبعد عن العجمى ، ولستنا نرجح مع ذلك هذا الاصطلاح الثانى لأنه — فضلاً عن إيجازه ودلالته إلى جانب شيوع إستعماله فى لغة الضاد ، فقد ضمنه العرف — وخاصة فى مصر — شيئاً من معنى القدسية ومسحة السمو مما يمتاز به الدستور على القوانين العادية . وبذلك أصبح لفظ « دستور » مع الزمن يشعر بأنه من طبيعة أخرى تخالف طبيعة هذه القوانين وتسمو عليها . ففى إستعمال لفظة « دستور » عرفاً — إلى جانب بساطتها وقوة دلالتها — اشعار أوضح بحرمة المسمى وإشارة أصرح إلى سموه و قدسيته .



طريقة نشأة الدستور المصرى

من المعروف أن الدساتير تنشأ إما منحة Octroi بتنازل الملك . مطلق السلطة عن بعض حقوقه وبمحض إرادته وإما أن ينشأ تعاقداً Pacte بين الملك والشعب وإما أن يوضع فى النهاية بواسطة جمعية وطنية Convention . وقد عرفنا فى القسم العام من دراستنا الدستورية الأهمية العملية لنشأة الدستور بكل واحدة من هذه الطرق الثلاث . والآن نعى بالذات بمعرفة الطريقة التى نشأ بها الدستور المصرى وهنا نستبعد مباشرة الطريقة الثالثة — طريقة الجمعية الوطنية — لأنه لاشك فى انها لم تكن طريقة وضع الدستور المصرى وفيما وراء ذلك نجد الاراء الثلاثة الآتية :

(١) الدستور المصرى عقد Pacte :

يرى البعض أن الدستور المصرى صمد بناء على تعاقد بين الملك والأمة .
والحجة فى ذلك أن الدستور قد نص على كون الأمة مصدر السلطات وهذا
ينفى كونه منحة من الملك ، كما قيل أن هذا الدستور عقد بدليل القسم المتبادل
الذى أداه الملك وأعضاء البرلمان عند افتتاح الدورة البرلمانية الأولى .
والرد على ذلك من جهة أننا فى تحديدنا لطبيعة نشأة الدستور إنما نبحث
عن السلطة المؤسَّسة التى وضعت النصوص الدستورية وأكسبتها هذه الصفة
وتلك القوة ، أى أننا نبحث عن السبب فى حين ليست نصوص الدستور
إلا مسبباً . والسبب منطقياً سابق على المسبب ومؤد إليه ، أما العكس فغير
صحيح . وعليه فالسلطة المؤسَّسة تحدد لنا مواد الدستور وتدلنا عليها أما
نصوص الدستور ومن بينها المادة المقررة أن الأمة مصدر السلطات - فلا
يمكن اتخاذها حجة لتحديد طبيعة السلطة المؤسَّسة نفسها ، وبذلك يكون الاستناد
إلى المادة ٢٣ من الدستور المصرى لمعرفة طريقة نشأة هذا الدستور قلباً
للاوضاع المنطقية .

هذا فضلاً عن أن الدساتير الحديثة حتى الصادر منها بطريق المنحة تنص
عادة على مبدأ السيادة الشعبية . فلو صح الاستدلال السابق لما أمكن اعتبار
أى واحد من هذه الدساتير منحة من الملك لأتمه ، وعليه نعتقد أن هذه
الحجة الأولى التى استندت إليها فكرة التعاقد حجة مردودة من أساسها .
ومن ناحية ثانية لا يمكن أن تتخذ البين المتبادلة بين الملك وأعضاء
البرلمان دليلاً على فكرة التعاقد لأنها أولاً أمر شكلى تقليدى لاحق على
صيرورة الدستور دستوراً نافذاً (١) فهو دستور قد تحدت طبيعة نشأته قبل
تبادل هذا القسم الذى لا يمس هذه الطبيعة بالمره . هذا فضلاً عما يترتب على

هذا الزعم — إن صح — من اعتبار كل دساتير العالم تعاقدية استناداً إلى القسم الذى يؤديه عادة الملوك وأعضاء المجالس النيابية فى مختلف البلاد ، فلقد أدى لويس السادس عشر مثلاً القسم أمام مجلس النواب الفرنسى سنة ١٧٩١ مع أن الدستور الذى انتخب على أساسه هذا المجلس كان من صنع الجمعية التأسيسية فى سنة ١٧٩٠ (١)

على هذا النحو تنهار الحجتان اللتان استندت إليهما فكرة التعاقد فى مصر خصوصاً إذا لاحظنا ما حدث من مقاطعة أحزاب الأغلبية العظمى فى البلاد للجنة وضع مشروع الدستور مطالبة بأن يكون وضعه بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة . ولقد استمرت هذه المعارضة إلى ما بعد صدور الدستور ونفاذه واجتماع البرلمان المنتخب على أساسه ولقد أشار المرحوم سعد زغلول عند توليه الحكم حينذاك إلى وجود عيوب فى الدستور يجب اصلاحها وتعديل الأحكام الخاصة بها ولم يقل بأنه يجب عدم قبولها (٢)

على ذلك الأساسى يجب استبعاد هاتين الحجتين اللتين استندت إليهما فكرة التعاقد بالنسبة للدستور المصرى .

(١) وعليه فالبرلمان المنتخب على أساس الدستور هيئة منشأة بواسطة هذا الدستور وليست هيئة منشئة له . وهذا ما أكدده عبد اللطيف المكباتى بك نفسه عند ما قال : « أما أن يكون البرلمان له صفة جمعية مؤسسة فهذا لا وجود له . . . » [تعليقات مجلس الشيوخ — ص ٣٤٨٣]

(٢) ولقد جاء تأييداً لذلك فى الكتاب المرفوع من نسيم باشا الى جلالة الملك بتاريخ ١٧ ابريل سنة ١٩٣٥ مالى :

. كانت لجنة الثلاثين تضع وقتئذ الدستور الأول المذكور الذى انتقدته البلاد حينئذ من الانتقاد ثم جاء قوله : تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٣٢ الذى جعل أمر البرلمان يرجع إلى جلالتكم وإلى الشعب المصرى ، هذا الشعب الذى ما كانت تمثله لجنة الثلاثين الحكومية . . . »

(٢) الدستور المصري مقرر (١)

وذلك استناداً إلى نصوص وتصريحات رسمية مختلفة رافقت وضع الدستور وأيدت صراحة أو ضمناً فكرة المنحة هذه ، ومن هذه التصريحات ما جاء صريحاً في كلمة يحيى إبراهيم باشا رئيس الوزراء ، تلك الكلمة التي افتتح بها جلسات « لجنة الثلاثين » (٢) بل ويستند هنا إلى ديباجة الدستور نفسه التي تتجلى فيها إرادة الملك في وضع الدستور حيث يقول :

« نحن ملك مصر

« بما أننا مازلنا مذتبواًنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحفظ بالأمانة التي عهد الله بها إلينا نتطلب الخير دائماً لا متناً بكل ما في وسعنا . ونتمنى أن نسلك بها السبيل التي نعلم أنها تفضي إلى سعادتها وارتقاءها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة .

« ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم وارقاها .

« وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتنا ومن أعظم ماتبعه إليه عزائمتنا . . .

« أمرنا بما هو آت »

ولعل في طريقة تكوين لجنة الثلاثين كما سبق وفي كون الدستور قد ترك بعد هذه اللجنة أيضاً بين يدي « اللجنة الحكومية » التي عدلت بعض أحكامه ما يؤيد فكرة المنحة التي نحن بصدددها على أنه مما لا يحتاج إلى بيان أن القول بأن دستوراً ما هو منحة ليس معناه مطلقاً حق الملك في استرداده متى

(١) قال بهذا الرأي الأستاذان مصطفى صادق ووايت إبراهيم وبعض رجال الحزب الوطني . راجع

مؤلف الاستاذين المذكورين « مبادئ القانون الدستوري المصري والمقارن » سنة ١٩٢٥ و ١٩٢٦ —

وراجع الاستاذ السيد صبرى « مبادئ القانون الدستوري » — ١٩٤٠ — ص ٣٥٧ وما بعدها .

(٢) راجع دفاع دولته الصريح عن فكرة المنحة فيما سبق ص ٥٥ .

شاء ، لأن هذا — على حد تعبير المرحوم يحيى باشا ابراهيم نفسه المدافع عن فكرة المنحة كما رأينا — « قول لا يقول به إلا كل رجل يجهل مبادئ القانون الحديث وتطوراته ، لأنه مهما يكن من طريقة وضع الدستور واصداره فإن استرداده بعد ذلك محال ، إذ أنه بمجرد صدوره يصبح حقا مكتسبا للأمة » (١) . ولقد أكد هذا المعنى وزير الحقانية ورئيس اللجنة التشريعية الحكومية التي نقحت الدستور بعد لجنة الثلاثين وذلك في مذكرته التفسيرية التي جاء فيها : « متى صدر الدستور الجديد فإن الحالة تتغير تغيرا تاما إذ اصدار هذا الدستور والاعتراف بمبدأ كون الأمة مصدر جميع السلطات يجعلان سحب الدستور بعد منحه أمرا غير مستطاع » . ولقد رأينا أن هذا هو المبدأ السائد في الفقه الدستوري الحديث

ولقد تأكد هذا المبدأ في مصر بصريح نص الدستور في مادته ١٥٥ على أنه : « لا يجوز لآلية حال تعطيل حكم من احكام هذا الدستور إلا ان يكون ذلك وقتيا في زمن الحرب او اثناء قيام الاحكام العرفية وعلى الوجه المبين في القانون .

« وعلى أى حال لا يجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت في انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور »

« Aucune disposition de la présente Constitution ne peut sous quelque prétexte que ce soit, être suspendue, sauf temporairement, en temps de guerre ou d'état de siège et de la manière déterminée par la loi. En aucun cas la réunion du Parlement, dans les conditions établies par la présente Constitution, ne peut être entravée. »

فاذا أنعمنا النظر في هذا النص وجدنا أنه لم يبيح في هذه الحدود الضيقة جدا إلا تعطيل بعض أحكام الدستور Suspension دون إباحة الانقضاء .

(١) من كلمة يحيى ابراهيم باشا في افتتاح جلسات « لجنة الثلاثين »

وعليه فالغاء الدستور المصرى - وفقا لأحكام هذا الدستور نفسه فضلا عما يقرره الفقه الدستورى الحديث - أمر غير جائز بالمرّة . إنما الجائز فقط هو التعطيل أى وقف النفاذ . ولو كان هذا التعطيل لأجل غير مسمى لساوى من الناحية العملية الالغاء ، ولكن المشرع المصرى كان حريصا فى هذا الصدد فنص بصراحه على عدم جواز هذا التعطيل « إلا أن يكون ذلك وقتيا temporairement فى زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية » . وفوق ذلك فقد اشترطت المادة ١٥٥ نفسها قيда ثانيا وهو أن يكون هذا التعطيل « على الوجه المبين فى القانون » .

أما أحكام الدستور الخاصة « بانعقاد البرلمان متى توافرت فى انعقاده الشروط المقررة فى هذا الدستور » فغير جائز حتى مجرد تعطيلها وذلك وفقا لنص الفقرة الأخيرة من المادة ١٥٥ السابق ذكرها . وعليه تعتبر هذه الفقرة قيда خطيرا على الحكم الوارد فى الفقرة الأولى من المادة . وبالتالي تكون أحكام الدستور التى تشير إليها هذه الفقرة غير خاضعة مطلقاً للالغاء ولا للتعطيل المؤقت . ولهذا جاءت المادة ٤٥ من الدستور مفترضة دوام نفاذ النصوص الدستورية الخاصة بانعقاد البرلمان حتى فى زمن الأحكام العرفية حيث تقول :

« الملك يعلن الأحكام العرفية ، ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فورا على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاؤها . فاذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة » . فى هذه الحدود الدقيقة يجوز تعطيل بعض أحكام الدستور المصرى فقط وانا لنألف النظر إلى أن الحق فى هذا التعطيل ليس مستمدا من كون هذا الدستور فى نظر الكثيرين منحة وإنما يستند إلى نص الدستور نفسه فى المادة ١٥٥ المذكورة أعلاه . وعليه فالتسليم بكون الدستور منحة لا يعطى الملك حق

الغائه مطلقاً ، ولا يعطيه حق التعطيل المؤقت إلا بالنسبة لبعض أحكامه فقط وفقاً للمادة ١٥٥ من الدستور .

أما حق تعديل الدستور فهو بدوره ليس بيد الملك - حتى ولو سلم الجميع بكون الدستور منحة - بل يجب أن يكون هذا التعديل باشتراك البرلمان والملك وعلى النحو المفصل الذى نصت عليه المواد ١٥٦ و ١٥٧ و ١٥٨ و ١٦٨ من الدستور مما سيأتى بيانه بأسهاب .

انتقاد فكرة المنحة:

وجهت الى هذه الفكرة انتقادات يمكننا اجمالها على النحو الآتى :

(١) إن الدستور المصرى لم يصدره الملك بمحض إرادته كما هو المفروض فى حالة المنحة بل كان وليد الثورة الاستقلالية التى اندلعت لهيئها فى سنة ١٩١٩ وبعد « اضطرابات مستمرة قام بها الشعب مطالبا بحقوقه الطبيعية » . فتبعاً للحوادث الداخلية - على حد قول الدكتور السيد صبرى - لم يصدر الدستور بناء على رغبة ولى الأمر الذى لم يكن هناك نزاع بينه وبين الأمة بل تفادياً للثورة واعترافاً بمطالب الأمة . والحقيقة التى لا مناص منها هى أن العامل الخارجى كان له الأثر الأكبر فى ظهور الدستور . ولذلك قيل أيضاً: إن « مركز مصر عقب الاحتلال البريطانى أصبح مركزاً شاذاً ولقد رأينا كيف غدت الدولة المحتلة صاحبة السلطان فى إدارة شئون البلاد فالثورة الداخلية لم تكن موجهة ضد صاحب السلطان الفعلى أى السلطة الأجنبية غير الشرعية . ولم تهدأ الحال إلا بعد اعتراف تلك السلطة غير الشرعية باستقلال البلاد فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ مستقبلاً ناقصاً رغبة فى الحصول من ورائه على معاهدة بينها وبين مصر تحتفظ فيها بأقصى ما تستطيع الاحتفاظ به من سيادتها الزائلة . ولم يكن بطبيعة الحال ثم طريق الى تلك المعاهدة إلا بإيجاد نظام نيابى دستورى يقوم على مبادئ الديمقراطية الصحيحة

ولا أدل على أن الدولة المحتملة كانت تعتقد أن المسائل الدستورية هي من حقها لا من حق ملك البلاد مما صرح به اللورد كيرزن بمجلس اللوردات في ديسمبر سنة ١٩١٩ حيث قال « إن مهمة لجنة ملنر هي القيام بتحقيق أسباب الاضطرابات المصرية واقتراح دستور يتناسب مع حالة البلاد » .

كما استند هذا الرأي إلى ما جاء في تبليغ تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ إلى جلالة الملك إذ جاء فيه :

« أما إنشاء برلمان يتمتع بحق الاشراف والرقابة على السياسة والادارة في حكومة مسئولة على الطريقة الدستورية فالأمر فيه يرجع إلى عظمتكم وإلى الشعب المصرى » .

ولقد استنتج من ذلك : « أن ارادة صاحب السلطان الشرعى فى البلاد لم تكن العامل الهام فى إصدار الدستور، والواقع أن ظهور الدستور لم يكن سوى نتيجة مجهود داخلى وإرادة خارجية »

واستنتج أيضا أنه : « قد يقال إن الدستور المصرى قد صدر فعلا فى صور «منحة» من الحاكم، ولكن الشكل لا يهم مادامنا ندرك طبيعة الحق نفسه » (١)

(٣) الدستور المصرى من نوع خاص Sui Generis :

لما كانت فكرة التعاقد مرفوضة بالنسبة لنشأة الدستور المصرى . وفكرة الجمعية الوطنية مستبعدة بغير جدال ولما كان الدكتور صبرى قد انتقد فكرة المنحة أيضا على النحو الذى بيناه فقد أضطر فى النهاية إلى القول بأن نشأة الدستور المصرى من نوع خاص لا يمكن معها إدخاله ضمن أى واحدة من طرق نشأة الدساتير الثلاث المعروفة . « فالدستور المصرى من حيث شكل إصداره يبدو منحة تدل عليها مقدمته وهو من هذه الناحية شبيه بالدستور

(١) السيد صبرى — المرجع السابق ص ٣٥٨ و ٣٥٩، ص ١٤٨

الفرنسي La Charte الصادر سنة ١٨١٤ . ولكن من جهة الواقع كان إصدار الدستور المصرى نتيجة تطورات وظروف خارجة عن إرادة صاحب السلطان الشرعى فى البلاد .» (١)

ملاحظاتنا على هذه الآراء :

(١) نبادر باستبعاد هذه الفكرة الأخيرة التى جاء بها الدكتور صبرى ، فكرة كون الدستور المصرى من نوع خاص Sui generis وذلك لأن التقسيمات العلمية بطبيعتها نسبية وليست مطلقة حتى فى صورتها النظرية المجردة فالأقسام العلمية وإن اختلفت نظريا فى الجوهر تتقارب عادة فى العرض والجزئيات وهذه يجب غض الطرف عنها وإلا لتعذر وضع أى تقسيم علمى . ومما هو واضح أنه إذا كان هذا صحيحا فى الناحية النظرية فهو أكثر صحة وأشد ظهورا فى التطبيقات العملية حيث يكاد يستحيل انطباق الأوصاف والخصائص النظرية لكل قسم على تطبيقاته العملية المعقدة انطباقا حاسبيا مطلقا ولو أردنا ذلك لاضطررنا إلى القول بأن معظم الأمور المعقدة — إن لم نقل كل واحد منها — من نوع خاص Sui generis .

(٢) إن القول بأن الدستور « منحة » لا ينافى مطلقاً مبدأ السيادة الشعبية الذى ينص عليه هذا الدستور ، لأن هذا النص لاحق على المنح فلا يتعارض معه ، ولأنه وقت المنح لم يكن مبدأ السيادة الشعبية مقررأ أى لم تكن الأمة مصدر السلطات بل كان الملك المطلق السلطة مصدر السلطات . ولا يغير من ذلك كون الحكم المطلق الذى ساد قبل الدستور قد جاء بدوره على إثر حكم ديمقراطى قديم سابق عليه .

(٣) نلاحظ ان تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ هو الذى كان من غير شك نتيجة مباشرة لمجهود داخلى (هو الثورة) وإرادة خارجية (هى ارادة

الانكليز) ولم تكن ارادة صاحب السلطان الشرعى فى مهر عاملا فى إصدار هذا التصريح . أما الدستور فلم يكن هدف هذه الثورة الدافع اليها وانما كان هدفها أسمى من ذلك وأجل وهو الاستقلال . ويؤيد ذلك أن الثورة كانت موجهة ضد الغاصب الأجنبي لا ضد صاحب السلطان الشرعى ، ويترب على ذلك منطقياً أنه ان صح للغاصب ان يعلن انتهاء حمايته التى فرضها على مهر فرضا وبذلك يعود اليها استقلالها المفقود فليس بجائز ان يكون امر الدستور بعد ذلك بيده ورهن ارادته . ولهذا جاء تبليغ ٢٨ فبراير مؤكداً « أن ليس ثمة ما يمنع منذ الان من إعادة منصب وزير الخارجية والعمل لتحقيق التمثيل السياسى والقنصلى لمصر » وهذا منصل بالاستقلال ، أما بخصوص الدستور فقد ترك أمره للدولة المصرية المستقلة حيث قال « أما إنشاء برلمان يتمتع بحق الاشراف والرقابة على السياسة والادارة فى حكومة مسئولة على الطريقة الدستورية فالأمر فيه يرجع إلى عظمتكم وإلى الشعب المصرى » . وكان طبيعياً وقد ألغيت الحماية وأعلن الاستقلال أن تعود النظم الدستورية المصرية سيرتها الأولى السابقة على إعلان الحماية البريطانية حتى تقام على انقاضها أركان النظام الدستورى الجديد . ومعنى ذلك ان قد عادت إلى الملك سلطته المطلقة بعد تصريح ٢٨ فبراير ولحين نفاذ الدستور .

(٤) بعد تصريح ٢٨ فبراير أصبح امر الدستور بيد الملك والشعب كما رأينا ، فدعت حكومة جلالته احزاب الشعب المختلفة للاشتراك فى لجنة وضع مشروع الدستور فامتنعت الاغلبية العظمى عن الاشتراك فى هذه اللجنة ، اعنى امتنع الوفد المصرى والحزب الوطنى مناديين بضرورة عقد جمعية وطنية منتخبة لوضع الدستور ، ولم يساهم فى هذه اللجنة من الاحزاب غير حزب الاحرار الدستوريين ، فبمعاونة هذه الاقلية الحزبية استأثرت حكومة جلالته الملك بوضع الدستور بعد ان عدلت بعض احكامه التى قررتا لجنة

الثلاثين (١١). وظلت أغلبية الشعب الوفدية والوطنية معارضة لهذا الدستور الذى نعتته بأنه « دستور أعرج » حتى إلى ما بعد انعقاد البرلمان الاول وقايف وزارة المغفور له سعد زغلول باشا . فلقد جاء فى كلمته بمجلس النواب غداة توليه الحكم قوله « إننى اعتقد بصفة كونى انسانا وزعيما ورئيس حكومة أن فى الدستور عيوباً . . . ومجلس الشيوخ والحكومة تفرم بل أنا أعدكم أن أكون معكم فى تعديل ما سبق لى أن استنكرته » .

(٤) لقد قيل إنه « لم يكن بطبيعة الحال ثم طريق إلى تلك المعاهدة (بين مصر وانكلترا) إلا بإيجاد نظام نيابى دستورى يقوم على مبادئ الديمقراطية الصحيحة » — ولكننا نلاحظ أن اعتبار الدستور المصرى وليد إرادة الانكليز بحجة كونه الطريق الوحيد إلى المعاهدة التى أرادوها زعم غير صحيح لأن الدستور ليس الطريق الوحيد الضرورى لعقد المعاهدة ولا

(١) جلسة مجلس النواب فى ٢٩ مارس سنة ١٩٢٤ — وراجع مناقشات « لجنة المبادئ العامة

المادة ١٥٦ من الدستور (جلسة ١٣ مايو سنة ١٩٢٢) حيث قال عبد الحيد بدوى باشا :

« . . . هذه المسألة (أى مسألة مشروعية الدستور) قد فصل فيها بالقرار الصادر بتشكيل هذه اللجنة وفى الخطاب الذى افتتح به رئيس الوزراء جلساتها . تحدت وظيفة هذه اللجنة بأنها معاونت للحكومة بوضع مشروع دستور . أما الدستور نفسه فقد أخذت الحكومة على نفسها مسئولية اصداره . فإذا هى فعلت أصبح قانونا نافذا فى البلاد . فتقرير اللجنة بأنها تضع مشروع دستور يجب عرضه على جمعية وطنية للتصديق عليه انكار لحدود اختصاصها ورفض للقيام بالمهمة التى عهدت اليها على الوجه المطلوب منها » ثم قال « هذه مسألة مقضى فيها مقدما فلقد أخذت الحكومة على عاتقها مسئولية وضع الدستور دون أن يترك ذلك لجمعية مؤسسة ، وقد انتخبت هذه اللجنة لتبدى رأيها فيما يتعلق بأحسن التصوص التى تقوم عليها أحكامه ، لا بكيفية اصداره »

[راجع تعليقات مجلس الشيوخ على مواد الدستور — الجزء الثالث ص ٣٤٨٢ و ٣٤٨٣] وراجع رسالة الدكتور

ضياء الدين صالح عن Les Pouvoirs du Roi dans la Constitution Egyptienne

باريس — ١٩٣٩ — ص ١٩٧ — ٢٤٦ .

أدل على ذلك من تباعد تاريخيهما في مصر فعلا وبما حدث بين انكلترا نفسها والعراق في سنة ١٩٢٤ حيث أمضيت المعاهدة قبل وضع الدستور وجاءت مقيدة له بل لقد نص قانون المجلس التأسيسي العراقي الصادر في ١٨/٧/١٩٢٤ بصراحة في مادته الثالثة على أن يكون البت في المعاهدة سابقاً على بحث مشروع القانون الأساسي. وبذلك كانت المعاهدة طريقاً للدستور وليس العكس ولقد كان هذا هو المطلوب إجراؤه في مصر أول الأمر ثم تغير الوضع فتحولت المعاهدة إلى تصريح من جانب واحد مع تحفظات أربعة تحل فيما بعد عن طريق المفاوضات، وترك أمر الدستور إلى مصر ملكاً وشعباً، فتولته حكومة جلالة الملك في منأى عن أغلبية الشعب التي ظلت تعارض الدستور وتنتقده حتى بعد أن أصبح دستوراً نافذاً وانتهى دور وضعه وشكلت الهيئة النيابية الأولى على أساسه.

(٥) إن ادعاء انكلترا بأن مسائل مصر الدستورية من حقها وليست من حق سلطان مصر أيام الحماية هو إدعاء باطل بطلان الحماية نفسها. ولن يهدم هذا البطلان تصريح اللورد كيرزون السابق ذكره بمجلس اللوردات في ديسمبر سنة ١٩١٩. هذا فضلاً عن أن هذا التصريح وذلك الادعاء قد حصل في أيام الحماية سنة ١٩١٩، وقضيا نخبهما معها باعلان تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢، وعليه فعند وضع الدستور المصري سنة ١٩٢٢ لم يكن هنالك أي أثر لهذا الادعاء ولا لتصريح اللورد كيرزون السابق الذكر. وهذا ما ذكرته انكلترا صراحة في تبليغ تصريح ٢٨ فبراير لجلالة الملك كما رأينا. وعليه فلم تدع بريطانيا عند وضع الدستور المصري أنه من حقها ولم يكن بالمرّة رهن إرادتها — هذا فضلاً عن أن ادعاءها في ذاته لا يتخذ حجة علينا.

(٦) إن الاعتراف بارادة بريطانيا في تصريح ٢٨ فبراير وانكار إرادتها في وضع الدستور المصري لا يفيد أن الملك كان مطلق الحرية — من حيث الواقع — في وضع هذا الدستور على أي نحو أراد، وإنما الواقع أن الثورة

المصرية وإن كانت استقلالية قبل كل شيء قد جعلت لهذه الأمة حقاً في النظام الديمقراطي الحديث الذي ساد دول العالم المتمددين حينذاك والمزدهر بصفة خاصة في انكاثرا باسطة الحماية على مصر خلال الحرب ومصدرة تصريح ٢٨ فبراير المقرر لاستقلال البلاد . ولذلك رأى الملك وحكومته أن الضرورات الواقعية على اختلاف صورها تحتم الأخذ بالنظم الدستورية الديمقراطية . فكان هذا الزاماً من حيث الواقع . وبهذا المعنى يمكن اعتبار الدستور المصرى وليد الثورة المصرية الاستقلالية .

على ضوء هذه الملاحظات يمكننا أن نقرر بأن الدستور المصرى وإن كان وليد ظروف خاصة وهى الثورة المصرية إلا أنه صدر فى شكل منحة من ولى الأمر وبارادته باعتباره حاكم البلاد المطلق^(١) . والحقيقة أننا لو بحثنا فى الدساتير المختلفة التى صدرت فى شكل منحة لوجدناها قد فرضتها على الملوك من حيث الواقع ظروف واقعية مختلفة . ولكن هذا لم يغير من كونها منحة من الملك . فهل كان الملك لويس الثامن عشر مثلاً مطلق الحرية فى منحه دستور سنة ١٨١٤ أم كانت ظروف الثورة الفرنسية هى التى ألزمتها بإعطاء هذا الدستور الذى ما كان ليقبله ملوك فرنسا حينذاك لو لم توجد الثورة . وهذا لم يغير من كون الدستور المذكور قد صدر فى شكل منحة وهذا ما نرى تقريره أيضاً بالنسبة للدستور المصرى .



(١) توالى الحوادث السياسية المصرية منذ صدور دستور سنة ١٩٢٣ حتى اليوم على النحو الذى عرفناه ، فإذا بالأمة تتمسك بالدستور ، وإذا بهذا الدستور يعطل حيناً ويأبى أحياناً أخرى بأوامر ملكية دون اشتراك مامن الأمة . وذلك رغم أن القاعدة كما عرفنا هى تعلق حق الأمم بالدساتير بعد إصدارها حتى ولو كان هذا الإصدار عن طريق المنحة . ولذلك نعتبر أن نجاح الأمة سنة ١٩٣٥ فى إعادة دستور سنة ١٩٢٣ كان تمسكاً بهذا الحق أكثر منه تعاقداً جديداً على الدستور .

تبويب الدستور المصرى

الباب الأول : « الدولة المصرية ونظام الحكم فيها » - (م ١)

الباب الثانى : « فى حقوق المصريين وواجباتهم » - (م ٢ - ٢٢)

الباب الثالث : « السلطات » : -

الفصل الأول : أحكام عامة . (م ٢٣ - ٣١)

الفصل الثانى : الملك والوزراء : -

الفرع الأول : الملك (م ٣٢ - ٥٦)

الفرع الثانى : الوزراء (م ٥٧ - ٧٢)

الفصل الثالث : البرلمان (م ٧٣) : -

الفرع الأول : مجلس الشيوخ (م ٧٤ - ٨١)

الفرع الثانى : مجلس النواب (م ٨٢ - ٨٩)

الفرع الثالث : أحكام عامة للمجلسين

(م ٩٠ - ١٢٣)

الفصل الرابع : السلطة القضائية (م ١٢٤ - ١٣١)

الفصل الخامس : مجالس المديريات والمجالس البلدية (م ١٣٢ - ١٣٣)

الباب الرابع : « فى المالية » - (م ١٣٤ - ١٤٥)

الباب الخامس : « القوة المسلحة » - (م ١٤٦ - ١٤٨)

الباب السادس : « أحكام عامة » - (م ١٤٩ - ١٥٩)

الباب السابع : « أحكام وقفية وأحكام ختامية » - (م ١٦٠ - ١٧٠)

خصائص الدستور المصري

أولاً — يشمل الدستور المصري :

- (١) الأمر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ (الدستور) .
- (٢) القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ وذلك وفقاً لنص المادة ١٦٨ من الأمر المذكور التي تقول :
« تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى باشا وتضيق ماله من الحقوق كأن لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها » ^(١) وهنا نلاحظ النظر إلى أن هذا القانون رقم ٢٨ ليس دستورياً إلا في شكله لا من حيث موضوعه ، ولهذا أثره كما عرفنا في حالة انهيار الدساتير بالضرورة إذ تزول عن مثل هذا القانون في تلك الحالة الصبغة الدستورية فقط ويبقى كقانون عادى .
- (٣) الأمر الكريم رقم ٢٦ الصادر في ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ والواضع لنظام توارث عرش المملكة المصرية . فلقد نصت المادة ٣٢ من الدستور على أن « عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على وتكون وراثه العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ أبريل سنة ١٩٢٢) » ثم نصت بعد ذلك المادة ١٥٦ كما سنرى على أن « الأحكام الخاصة ... بنظام وراثه العرش ... لا يمكن اقتراح تنقيحها » .
- (٤) القانون رقم ٢٥ الصادر فى ١٠ يونية سنة ١٩٢٢ والواضع لنظام الأسرة المالكة فقد اكتسب هذا القانون الصبغة الدستورية بناء على الفقرة

(١) ...

(١) تقابلها حرفياً المادة ١٥٥ من دستور ١٩٣٠

الآخيرة من المادة ١٥٣ التى تقول : « تبقى الحقوق التى يباشرها الملك بنفسه بصفته رئيس الأسرة المالكة كما قررها القانون مرة ٢٦ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الأسرة المالكة » وظاهر أيضا أن هذا القانون دستورى فى شكله لا فى موضوعه مثله فى ذلك مثل القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ .

ثانياً - الدستور المصرى دستور مكتوب

هذه الصفة كما قلنا ليست مطلقة إذ لا بد وأن تكمل هذه النصوص المكتوبة بأحكام عرفية تملأ ما قد يوجد خلال النصوص من فراغ . ومن أمثلة تلك القواعد العرفية قاعدة ضرورة كون الوزير عضواً فى أحد مجلسى البرلمان فقد جرى العمل عليها فى مصر دون نص دستورى صريح عليها .

ثالثاً - ولكن هل الدستور المصرى مره أو جامد ؟

إذا رجعنا إلى المواد الخاصة بهذا الموضوع فى الدستور المصرى وجدناها تنص على ما يلى :

م ١٥٦ . الملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو إضافة أحكام أخرى ومع ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى ونظام وراثته العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها « (١) .

م ١٥٧ : لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قراراً بضرورته وبالتحديد موضوعه . فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح . ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثاً أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثى الآراء « (٢) .

(١) تقابلها حرفياً المادة ١٤٥ من دستور ١٩٣٠

(٢) تقابل مع التعديل المادة ١٤٦ من دستور ١٩٣٠

م ١٥٨ : « لا يجوز إحداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش » .

ويضاف إلى ذلك نص المادة ١٦٨ القائل « تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ ... كأن لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها » .
بتحليل هذه النصوص نجد ما يلى :

أولاً - هناك نصوص من الدستور المصرى لا يصح اقتراح تعديلها بالمرّة (أى طالما كان هذا الدستور قائماً لأن جمود الدساتير وثباتها كما سبق أن بينا أمر نسبي وليس مطلقاً) .

هذه النصوص الجامدة على هذا النحو تشمل :

(١) القانون الدستورى رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ المنصوص عليه فى المادة ١٦٨ السابق ذكرها . وهذا لا يصح أن يشير أى جدال فى نظرنا مادام الدستور المصرى قائماً . ونكرر هنا أن هذا القانون دستورى فى شكله فقط ولهذا أهميته التى سبق أن بيناها .

(٢) الأحكام الخاصة بشكل الحكومة المصرية النيابى البرلمانى ونظام وراثته العرش ^(١) وبمبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها الدستور . هذه الأحكام وفقاً للمادة ١٥٦ السابق إيرادها « لا يمكن اقتراح تنقيحها » ^(٢) .

(١) أشار وزير الحفائية فى مذكرته التفسيرية للدستور المصرى الى نظام وراثته العرش هذا وعدم جواز تعديله بقوله :

« وغنى عن البيان أن من المصلحة العمومية أن يكفل لهذه النصوص أعظم ثبات مستطاع . فالملك الذى جرد نفسه مختاراً من الجانب الأكبر من سلطاته يجب على الأقل أن يكون موثقاً أن قوانين وراثته العرش لا تكون من المواضيع التى يتناقش فيها البرلمان ، ويجب أن يظل العرش فوق المناقشات السياسية » .

(٢) لقد أورد عبد العزيز فهمى باشا أمام لجنة الدستور المواد التى لا يمكن تعديلها ووافقت اللجنة على ذلك . فإذا بهذه المواد تشمل النصوص الخاصة بشكل الدولة وبالمساواة والمقررة لسلطة الأمة ولوراثته العرش والقاضية بتولى الملك سلطته بواسطة وزرائه والمتضمنة لمسئولية الوزراء وسلطة التواب على الوزراء والخاصة بتعهدات مصر وحقوق الاجانب والمقررة فى النهاية أنواع الحرية .

ولقد سبق أن عرضنا لسؤال في هذا الصدد، وهو إن كان لاشك في عدم جواز تعديل الدستور تعديلا يوضع نظاما جديدا أقل ديمقراطية من الحد الذي وضعته المادة ١٥٦ فهل غير جائز كذلك تعديله الى ما هو أكثر حرية وديمقراطية من هذا الحد؟ أى تعديله مثلا لادخال نظام الحكومة شبه المباشرة بدلا من الحكومة النيابية؟ ويمكن أن ينتظم هذا السؤال كذلك الجزء الآخر من المادة ١٥٦ الخاص بمبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها الدستور فهل يمكن تعديل أحكامها تعديلا يقوى من عضد هذه المساواة وتلك الحرية؟

أما بخصوص نظام وراثية العرش فظاهر أن السؤال لا ينسحب عليه لأنه أمر خاص بالتاج لا بنظام الحكومة أو حريات الشعب. وعليه فلا شك في عدم جواز اقتراح تنقيح الأحكام الخاصة بنظام وراثية العرش. وأنا لنلاحظ في هذا المقام — وفي صدد فكرة تعديل النظام المصرى النيابى إلى النظام المباشر أو نصف المباشر بالذات — أن بعض الفقهاء [الاستاذين وايت ابراهيم ووحيد رافت] قد ذهبوا إلى أن نص المادة ١٥٦ يمنع اقتراح مثل هذا التعديل [ومثل ذلك أيضا اقتراح تعديل نصوص الحرية والمساواة] ولكن قرروا أن روح هذا النص وروح الدستور عامة وإن كانتا تقضيان بعدم جواز التعديل إلى ما هو أقل ديمقراطية من النظام النيابى البرلمانى كالحكم المطلق إلا أنها لا تمنعان من جواز هذا التعديل إلى ما هو أكثر ديمقراطية من هذا النظام كالحكومة شبه المباشرة. وبذلك يكون دستور ١٩٢٣ «قابلا للزيادة لا للنقصان» (١).

لا شك أن هذا القول مقبول حتى مع الاعتقاد بأن الدستور المصرى قد صدر فى شكل منحه تعلق بها حق الشعب كما رأينا. وذلك لأن تعديل

(١) وحيد رافت ووايت ابراهيم — المرجع السابق ص ١٩٥

الدستور لا يتم وفقاً للمادة ١٥٧ إلا بموافقة البرلمان والمملك . فالمملك هنا يتمتع بحق تصديق مطلق .

على أن الأستاذ السيد صبرى قد ذهب إلى رأى أبعد مما ذهب إليه رأى الأستاذين وحيد ووايت وذلك على النحو الآتى :

١ — عارض فكرة « المنحة » فى الدستور المصرى وهذا ماسبق لنا

بحثه. (١)

ب — يرتكز إلى « سيادة الشعب » المنصوص عليها فى المادة ٢٣ من الدستور والى لا يمكن التنازل عنها مطلقاً ليستنتج أن هذا الشعب « يظل صاحب الحق المطلق فى تغيير شكل الحكومة فله أن يقرر النظام المباشر أو النيابى أو شبه المباشر ، وله بطبيعة الحال حق تعديله لأن من يملك الكل يملك الجزء » . ويرى تبعاً لذلك أن عدم الاعتراف للأمة بهذا الحق يجعل هذه المادة حبراً على ورق .

نلاحظ على هذه الحجة أنها على العكس تجعل الدستور كله حبراً على ورق لأنها تمكن الأمة فى كل لحظة على هذا الاساس من هدم ما تشاء من أحكام دساتيرها بغير تقييد ما أو تنظيم خاص . ولو صح ذلك لكانت النتيجة انهيار صفة الثبات والاستقرار التى تمتاز بها هذه الدساتير مهما وضع الدستور من القيود الضامنة لهذا الاستقرار . وعليه فالأمة حقاً هى مصدر السلطات بهر يح نص المادة ٢٣ من الدستور المصرى ، ولا كنهه يجب ألا يغرب عن الذهن أنه بهر يح نص هذه المادة نفسها يجب أن تستعمل الأمة سلطاتها بالطريقة المرسومة فى الدستور حيث تقول هذه المادة « جميع السلطات مصدرها الأمة ، واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور » .

نستنتج من ذلك أنه مادام الدستور قائماً ومتضمناً لطريقة خاصة لتعديله

(١) أنظر قبله ص ٥٥ وما بعدها

ومادامت المادة ٢٣ هذه لم ينقطع نفاذها يجب أن يكون تعديل الدستور في هذه الحدود المقررة فيه . أما إن أرادت الأمة الخروج على هذه الحدود فيجب أولاً أن تهدم الدستور الذي يضع هذه الحدود وهدم الدساتير كما عرفنا أما أن يكون هدماً دستورياً أو ثورياً . وهنا يوضع دستور جديد بواسطة هيئة مؤسسة جديدة لا تتقيد مطلقاً بقيود الدستور القديم ، وظاهر جداً أن القول بخلاف ذلك سيجعل بعض نصوص الدستور حبراً على ورق رغم عدم انهيار هذا الدستور . وبالنزات سيميت الشق الأخير من المادة ٢٨ وكذلك المواد ١٥٦ و ١٥٧ و ١٥٨ و ١٦٨ .

ح — يرى هذا الرأي الثاني أنه يحق للملك أو لمجلس النواب اقتراح تعديل الدستور حتى في الحدود التي حرمتها المادة ١٥٦ ورغم أنف هذه المادة وإنما يشترط ألا يكون إقرار التعديل من جانبها ، بل من جانب الشعب نفسه صاحب السلطان . وبعبارة أخرى أنه لا مانع إذا أريد الأخذ بنظام الحكومة المباشرة من انتهاز فرصة انقضاء مدة النواب (الخمس سنوات) وعرض الأمر على الشعب كأساس للانتخابات الجديدة .

ولعله واضح من هذا الاقتراح مقدار ما أدى إليه هذا الرأي من العسر في تطبيقه . فضلاً عما في التقيد بانتهاز فرصة انقضاء مدة النواب من تعارض مع مبدأ السيادة الشعبية على النحو المطلق الذي فسره به الرأي المذكور . وفوق هذا وذاك فإن جعل تعديل الدستور أساس الانتخابات مسألة لا تستطيع إدراكها الاغلبية العظمى من عامة الناخبين المصريين .

ولعل الدكتور السيد صبرى قد شعر بذلك الحرج فأضاف إلى ما سبق قوله : « وكذلك يمكن الوصول إلى هذا التعديل عن طريق حل مجلس النواب القائم وعرض الأمر على الشعب . فإذا أقر الشعب فكرة التعديل فلا مانع من إجرائه على الوضع الذي يتفق عليه الملك والبرلمان أو على الصيغة التي أقرها

الشعب نفسه إذا كانت قد عرضت عليه رأياً . ولا شك أنه في الحالة الأولى أى حالة إقرار الشعب لفكرة التعديل فقط ، يغدو في مقدور البرلمان والمملك إيجاد التعديل دون حاجة إلى أخذ رأى الشعب فى صيغته وتفصيله ، وإنما يكتفى باتباع الاوضاع التى نص عليها الدستور فى أحوال التعديل العادية . « وعلى هذا الوضع يمكن للملك والبرلمان العمل على تعديل شكل الحكومة دون مخالفة ، لانصوص الدستور ولا روحه (١) » .

ومعنى ذلك أنه بعد أن أجاز هذا الرأى تعديل الدستور المصرى بجعل هذا التعديل أساساً للانتخابات التى تحصل فى فرصة انقضاء مدة النواب (الخمس سنوات) ، قد أجاز كذلك تعديل الدستور خلال مدة نيابة النواب وذلك بحل مجلس النواب دون مجلس الشيوخ وباستفتاء الشعب على فكرة التعديل (Referendum non formulé) أو باستفتاءه على صيغة التعديل نفسها (Referendum formulé) وعليه فى هذه الصورة لم يكتف هذا الرأى بجعل تعديل الدستور أساس الانتخابات الجديدة التى تلى حل مجلس النواب بل أضاف فكرة الاستفتاء . وهذا مالا نقره عليه للأسباب الآتية :

(١) الاستفتاء الشعبى باجماع الفقهاء من مظاهر الديمقراطية نصف المباشرة ولذلك لا يمكن الأخذ به فى دولة ذات نظام نيابى كـ مصر أو فرنسا مثلاً بل لقد قيل فى فرنسا ومصر أيضاً بعدم جواز الاستفتاء الشعبى (فى النظام النيابى) ولو على سبيل الاستشارة لا الإلزام وقد سبق أن بينا ذلك بالتفصيل وعليه فما دام الدستور النيابى قائماً فى مصر فلا يجوز دستورياً الالتجاء الى هذا الاستفتاء ، إذ أن تعديل الدستور من النظام النيابى إلى النظام نصف المباشر يجب أن يسبق هذا الاستفتاء والعكس غير صحيح .

(٢) إن أخذ الاستاذ صبرى بفكرة الاستفتاء الشعبى الدستورى على

هذا النحو هو تطبيق في مصر للنظام شبه المباشر وهذا يتنافى مع ما سبق له تقريره بشأن هذا النظام عنهما قال حرفياً : « إننا نتفق في هذا الصدد مع الأستاذ وحيد من عدم مناسبة الحكومة شبه المباشرة لحالة الشعب المصرى الآن ... » (١)

(٣) إن الاستناد إلى فكرة السيادة الشعبية على هذا النحو يقتضى أن تكون كلية الأمة بعد استفتاءها ، أو كلية مجلسها المنتخب على أساس هذا التعديل ، نافذة حتما مادامت الامة مصدر السلطات ، ولكن ما الحكم إذا عارضها في ذلك مجلس الشيوخ ، أو الملك الذى له في هذا الصدد حق التصديق droit de sanction ؟ إن فرض التعديل عليهما فرضاً أمراً لا يقره الدستور المصرى لا نصاً ولا روحاً ، وعدم فرضه عليهما يناهى فكرة السيادة الشعبية بالمعنى الذى فسرناها به هذا الرأى الذى نفقده . ولن يخرجنا من هذا المأزق إلا التمسك في تفسير هذه السيادة في مصر بنص المادة ٢٣ الصريح القائل بأن استعمال الامة لسيادتها إنما « يكون على الوجه المبين بهذا الدستور »

(٤) إن منطق فكرة السيادة الشعبية على النحو الذى عارضناه سيؤدى منطقياً إلى القول بجواز تعديل النظام النيابى (وكل ما جرى مجراه في الحكم الوارد بالمادة ١٥٦) . ولو إلى ما هو أقل منه حرية وديمقراطية . حقا إنه من غير المتصور عادة أن ترغب الامة في النكوص على عقبيها وتقييد حرياتنا ولكن هذا غير مستحيل ، فمن الجائز أن تريد أمة ما إقامة الحكم الدكتاتورى — عن خطأ أو عن صواب — مقام الحكم النيابى البرلمانى ، أو أن تأخذ بالنظام الرئيسى بدلا من النظام البرلمانى ، وكذلك من الجائز والخطر أيضاً أن تساق الامة — قسراً أو إيجاء — إلى إظهار رغبتها في النكوص عن النظام

(١) السيد صبري — المرجع السابق ص ١٤٨

النيابي البرلماني، كما يجوز في النهاية أن تشوه إرادتها فتبدو على هذه الصورة .
وهنا نكون قد فتحنا بابا لفقدان ما كسبته الأمة من النظام النيابي البرلماني
رغم ما وضعه الدستور دون ذلك من عقبات .

(٥) إن الأخذ بفكرة السيادة الشعبية سيقتضى جواز تعديل كل أحكام
الدستور مهما نص على عدم تعديلها كالحالة الواردة في المادة ١٦٨ من الدستور
المصري والتي سبق ذكرها .

المصرية في نظرنا أنه لا يمكن تعديل الدستور المصري إلى ما هو أقل من النظام
النيابي البرلماني أو إلى ما يمس مبادئ الحرية والمساواة المنصوص عليها في هذا
الدستور . أما تعديل هذه الأحكام إلى ما هو أكثر ديمقراطية منها فإنه مخالف أيضا
لنص الدستور وإن اتفق مع روحه . فإن رجحنا هذا الشق الثاني وأردنا السير
مع روح الدستور يجب — في اعتقادنا اتباع الاجراءات الخاصة بذلك والواردة
في المادة ١٥٧ من الدستور نفسه دون الالتجاء إلى الاستفتاء الشعبي أو ما إليه
ولا يوجد ما يمنع من حل مجلس النواب رغبة في تعرف رأى الأمة بالقدر
المستطاع وعلى سبيل الجواز الذي لا مانع منه والذي لا ضرورة حتمية تقتضيه
من الناحية الدستورية ، أما إن أريد الخروج على هذه الحدود استناداً إلى
مبدأ سيادة الأمة فعنى ذلك قيام الأمة ضد الأحكام التي وضعها الدستور
القائم فينهار بهذه الطريقة الثورية كما بينا عند دراستنا للبادئ العامة ويصبح
في يد الهيئات المؤسسة الجديدة سلطة وضع ما تشاء من القواعد والنظم
الدستورية .

ثانياً — نصوص لا يجوز تعديلها في فترة معينة :

نعني بذلك حقوق مسند الملكية فهي لا يجوز أحداث أى تنقيح في
نصوصها الدستورية أثناء مدة قيام الوصاية على العرش . وذلك بنص المادة
١٥٨ من الدستور السابق ذكرها .

فأزاء هذا النص وبنفس المنطق الذي ناقشنا به المادة ١٥٦ نرى هنا أن نص المادة ١٥٨ يمنع أى تنقيح لحقوق مسند الملكية أثناء الوصاية على العرش ولكن روح هذا النص لا تمنع من تنقيح هذه الحقوق ان كان المقصود هو زيادتها لا انقاصها . فالحكمة من وضع هذا النص منع انتهاز فرصة الوصاية لانقاص حقوق التاج . ويلاحظ أن الدستور العراقي قد جاء بنص مشابه في مادته الثانية والعشرين التى تقول فى فقرتها الأولى « ولا يجوز ادخال تعديل ما فى القانون الاساسى مدة الوصاية بشأن حقوق الملك ووراثته » .

ولقد عرض هذا الموضوع أخيرا على المحكمة العليا العراقية المختصة بتفسير أحكام القانون الاساسى فافتت بهذا رأى الذى ذكرناه متمشية فى ذلك مع روح الدستور لا مع حرفيته .

ولعله من الجلى أن التنقيح الذى يبدأ فى عهد ملك بخصوص حقوق مسند الملكية لا يصبح السير فى اجرائه إذا ما اعتلى العرش ملك قاصر إلا بعد بلوغ هذا الملك سن الرشد . وظاهر ما فى هذا من عسر وقد لاحظت ذلك اللجنة الاستشارية التشريعية^(١) ولكننا أمام نص صريح ولا اجتهاد مع النص . على أننا نلاحظ أن منطق مبدأ السيادة الشعبية على النحو الذى فسره به الأستاذ السيد صبرى كان يجب أن يؤدى إلى الاعتراف للامة دائما بحق تعديل هذا النص كسائر نصوص الدستور مادامت هى مصدر السلطات . بل لعل جواز تعديل هذا النص يكون من باب أولى لأن الجود مؤقت فى المادة ١٥٨ مؤبد فى المادة ١٥٦ . ولكننا لانرى هذا رأى طالما كان الدستور نفسه قائما .

ونلاحظ فى النهاية أن لجنة الدستور كانت قد ذهبت الى عدم جواز تنقيح أى نص من نصوص الدستور أثناء الوصاية اطلاقا ولكن اللجنة التشريعية قصرت هذا المنع بحق على حقوق مسند الملكية إذ « من التعت

(١) تعليقات على مواد الدستور ، — المرجع السابق ص ٣٤٩٣

منع أى تعديل طوال مدة الوصاية . فان هذه المدة قد تمتد سنين طويلة وليس من الحكمة منع كل تعديل طوال هذه المدة — وقد يبدأ التعديل فى عهد أحد الملوك فيستحيل اتمامه فى عهد ملك قاصر .»

ثالثا — سائر نصوص الدستور تعمل باجراءات خاصة (جامدة أيضا) وقد نصت على هذه الاجراءات المادة ١٥٧ من الدستور السابق لنا ايراد نصها . وبالرجوع الى هذا النص نجده يضع الاجراءات الضرورية الآتية لتعديل الدستور :

(١) يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعا قراراً *délibération* بضرورة تنقيح الدستور وبتحديد موضوعه « *declare la nécessité de la révision et en précise l'objet* .

(٢) يصدق الملك على هذا القرار (*sanctionner*) .

(٣) يصدر المجلسان قرارهما بشأن المسائل التى هى محل الاقتراح بشرط أن تكون المناقشة فى كل مجلس بحضور ثلثى أعضائه وأن يكون قراره بأغلبية ثلثى الآراء .

(٤) يجب أن يكون قرار المجلسين بالاتفاق مع الملك *de commun accord avec Lui* (*le Roi*)

يستنتج من هذه الأحكام :

١ — أن المشرع المصرى لم يأخذ بفكرة عقد مؤتمر بين المجلسين كما هو الحال فى فرنسا وكما قرره لجنة الدستور ^(١) . بل أخذ بالتعديل الذى أدخلته اللجنة التشريعية التى اتضح لها أن طريقة عقد المؤتمر هذه « تعطى مجلس النواب سلطة بعيدة الأثر فى هذا الأمر . فإن أغلبية من أعضاء مجلس

(١) نصت المادة ١٤٧ من مشروع لجنة الدستور على ما يلى : « واذا أصدر المجلسان قرارهما اجتماعا هيئة مؤتمر للنظر فى هذا التنقيح — وبشترط لصحة قرارات المؤتمر الصادرة بالتنقيح توفر الأغلبية المطلقة لأعضائه جميعا » — راجع مجموعة محاضر لجنة الدستور — ص ٢٢٨ و ٢٣٧

النواب يمكنها أن تفرض التعديل على مجلس الشيوخ . لهذا لجأت اللجنة الى الطريقة المتبعة في الدستور البلجيكي م ١٣١.....» وذلك دون أن تذهب اللجنة الى تقرير ضرورة حل البرلمان كما هو الحال في بلجيكا (١)، وفي العراق مع بعض التحوير .

٢ - يجب تصديق الملك على قرار التعديل الابتدائي ثم على قرار المجلسين النهائي . هذا الحكم أدخلته اللجنة المذكورة معللة إياه بقولها : « كان النص المقترح لا يربأ أثرًا لتدخل الملك في اقتراح التعديل — ولا شك أن هذا النقص لم يكن متعمداً لأنه من غير المعقول أن لا يشترك الملك — وهو الذي سيعتمد الدستور الجديد — في تنقيح سيكون له صفة الدوام في المستقبل » كما ذكرت اللجنة أن حق الاعتراض في هذه المادة يختلف عنه في المادتين ٣٥ و ٣٦ لأنه فيها حق اعتراض مطلق *droit de veto absolu* أما في هاتين المادتين فحق التصديق *sanction* ليس له من ذلك إلا الاسم ولكنه في الواقع حق اعتراض توقيفي فقط أي *veto suspensif*

٣ - لم يأخذ المشرع المصري بفكرة حل البرلمان كما في بلجيكا ولكن أخذ هذه الفكرة عن بلجيكا الدستور العراقي ولكنه قصر الحل على مجلس النواب وحده .

٤ - عدل دستور سنة ١٩٣٠ هذه الأحكام مشروطا صدور التنقيح بأغلبية ثلثي أعضاء كل من المجلسين وظاهر ما في ذلك من تشديد يبرره المذكورة التفسيرية لهذا الدستور بقولها : « لا شك في أن المقصود أن تكون الأغلبية الثانية أكبر من الأولى فقد يمكن في الواقع أن تكون أقل إذا لم يحضر إلا ثلثا الأعضاء (وفقاً لدستور سنة ١٩٢٣) ولم يوافق على التنقيح إلا ثلثا الحاضرين وبذلك يتم التنقيح بأغلبية أربعة أصوات » .

(١) راجع « على هامش الدستور » للاستاذ محمد الشريف ، القاهرة ١٩٣٨ ص ٥٩٨ وما بعدها

تفسير الدستور : بالرغم من أن « لجنة الدستور » قد سوت في الحكم بين تعديل الدستور وتنقيحه كما جاء بصراحة في تقريرها ، وبالرغم من أن « اللجنة العامة » وصلت بجلسته ١٤ / ١٩٢٢ إلى أنه عند اختلاف مجلس البرلمان على تفسير نص دستوري يجتمعان ويفسرانه بقرار يصدره المؤتمر بالأغلبية العادية ، إلا أن لجنة التحرير لم تورد نصاً إلا على التعديل دون التفسير . فما حكم التفسير إذا ؟

لقد عرض الأمر على مجلس الشيوخ في ٩ مارس سنة ١٩٢٢ فذهب إلى رأى صائب قرر فيه أنه إذا كان التفسير ماساً بأصل من أصول الدستور كان حكمه حكم التعديل . وهذا معقول حتى لا يعدل الدستور باسم تفسيره وهذا هو المقرر في فرنسا أيضاً لعدم وجود نص على التفسير . ولكن إن كان التفسير متعلقاً بقضية معروضة على المجلس للفصل فيها أو ليضع قواعد دستورية يعمل بها في المستقبل فلا مانع في نظر مجلس الشيوخ — وبحق — من أن يبحث المجلس ذلك ليستبين في حكم النص الدستوري .

وبلاحظ في هذا الصدد :

- ١ — أن دستور سنة ١٩٣٠ لم ينص كذلك على طريقة تفسيره .
 - ٢ — كان تفسير دستور سنة ١٨٨٢ يحصل باتفاق مجلس النواب ومجلس النظار وكان تفسير القانون النظامي الصادر سنة ١٨٨٣ تفسيراً قاطعاً منوطاً بـ
- بلجنة من وزير العدل وله الرئاسة ووزير آخر ومن اثنين من أعضاء مجلس شورى القوانين ومن ثلاثة من أعضاء محكمة استئناف مصر . وكذلك أناط قانون سنة ١٩١٣ تفسيره بـ
- بلجنة من الوزيرين السابقين وعضوين من الجمعية التشريعية تختارهما هي ومن رئيس محكمة الاستئناف الأهلية ووكيلها وأقدم مستشار فيها . ولا شك في أن هذا التحديد أدق وأبعد عن التلاعب من النص القديم .

٣ - نص الدستور العراقي على أن تتولى تفسيره نهائياً محكمة خاصة هي « المحكمة العليا » (م ٨١ و ٨٢ و ٨٣ و ٨٥ و ٨٧ التي سيأتى ذكرها)
 ٤ - اتفق مجلسا البرلمان المصرى عند تفسير الدستور على أن العبرة بالنص العربى لأن الدستور قد وضع باللغة العربية ^(١).

٥ - اختلفت الوزارة النحاسية الرابعة والقصر فى ديسمبر سنة ١٩٣٧ على تفسير بعض أحكام الدستور . وكان رأى الوزارة أن حق التفسير للبرلمان فى حين رأت السراى أن يترك التفسير للجنة من رؤساء الوزارات السابقين ووزراء الحفانية السابقين ورؤساء مجلس الشيوخ ومجلس النواب السابقين ورئيس محكمة النقض والابرار السابق ورئيس مجلس الشيوخ ورئيس مجلس النواب ووزير الحفانية فى ذلك الحين . ومعروف أن هذا الأمر لم يبد فيه بأى رأى من رأى إذ أقيمت الوزارة المذكورة وأسدل الستار على مسألة تفسير الدستور وظل أمرها معلقاً للآن . وحبذا لو نص دستورنا المصرى على طريقة صريحة ولجنة منزهة تتولى تفسير الدستور عند الضرورة مما جرت عليه القاعدة فى مصر قبل الدستور كما رأينا . وهذا ما عمله الدستور العراقى حيث عهد بهذه المهمة قطعياً إلى المحكمة العليا المكونة من ثمانية أعضاء عدا الرئيس يعينهم مجلس الأعيان أربعة من بين أعضائه وأربعة من كبار القضاة (ويسمون فى العراق الحكام) وتكون الرئاسة لرئيس مجلس الأعيان أو نائبه (م ٨١ و ٨٢ و ٨٣) بل إن الدستور العراقى قد نص على إنشاء « ديوان التدوين » الذى يناط به تفسير القوانين العادىة واللوائح ، ويرأسه رئيس محكمة النقض المدنية (وتسمى محكمة التمييز) ومن أعضاء ستة ينتخبون نصفهم من قضاة المحكمة المذكورة والنصف الآخر من كبار موظفى الإدارة (م ٨٤) .

(١) راجع المناقشة التى ذُرت حول هذا الموضوع بمجلس النواب بين رئيس المجلس أحمد مامر باشا ووزير المالية مكرم عبيد باشا وذلك فى جلسة ١٥ يونية سنة ١٩٣٧ .

سمو الدستور المصرى

لقد سبق أن درسنا فى القسم الخاص بالمبادئ الدستورية العامة المقصود من مبدأ قدسية الدساتير أو سموها ، أعنى بإيجاز علو الدساتير على كل من تظللهم الدولة حتى الرئيس الأعلى الذى قد يكون الدستور منحة خالصة منه . ولقد عرفنا أن الدساتير تمتاز بهذا سمو على القوانين العادية التى يسنها البرلمان . مما ترتبت عليه نتائج هامة .

أولاًها : ثبات القوانين الدستورية ثباتاً نسبياً طبعاً ، وقد عرفنا موقف الدستور المصرى من هذه الصفة عندما بحثنا طريقة تعديله ومدى جموده .

النتيجة الثانية : كما رأينا أن القانون الدستورى لا يبلغه الا قانون دستورى آخر وذلك فيما عدا حالة انهيار الدستور بمعول الثورة .

النتيجة الثالثة : والأخيرة والتى يعيننا بحثها هنا بالذات هى فكرة دستورية القوانين *La superlégalité constitutionnelle* أى حق القضاء ، أو عدم حقه فى فحص هذه الدستورية فهل للقضاء المصرى الحق فى ذلك أم لا ؟

أما إن كانت مخالفة القانون للدستور من حيث الشكل فحق القضاء فى فحصها لا خلاف عليه مطلقاً . ولكن ما الحكم إن كانت المخالفة من حيث الموضوع ؟

هنا نجد أن المشرع المصرى لم ينص على حق فحص دستورية القوانين بواسطة دعوى أصلية أمام محكمة خاصة كما فعل المشرع العراقى (المحكمة العليا التى ذكرنا أن لها حق تفسير الدستور) وكما جاء فى دستورى النمسا وتشيكوسلوفاكيا مثلاً الصادرين سنة ١٩٢٠ كما سبق أن فصلنا وعليه فلا وجود لهذه الطريقة فى مصر .

وكذلك لم ينص الدستور المصرى على انتهاج الطريقة الثانية لفحص
دستورية القوانين أى فحصها بواسطة أكبر هيئة قضائية فى الدولة (كمحكمة
النقض والابرار) بناء على دفع فرعى يحصل أمام المحاكم العادية. وعليه فيجب
استبعاد هذه الطريقة فى مصر أيضا. (أخذ بهذه الطريقة الدستور الرومانى
الصادر سنة ١٩٢٣ كما عرفنا).

ما الحكم إذا بالنسبة للطريقة الثالثة؟ أى فحص دستورية القوانين بواسطة
المحاكم العادية وبناء على دفع فرعى أمامها كما هو الحال فى الولايات المتحدة.
هل يجوز الأخذ بهذه الطريقة رغم عدم وجود نص قانونى عليها
أم لا (١)؟

فى فرنسا: لقد سبق أن عرفنا أن الفقهاء فى فرنسا قد اختلفوا فى هذا
الشأن فرفض المحافظون منهم وفى مقدمتهم Carré de Malberg و Esmein
الاعتراف للقضاء بهذا الحق لأن وظيفة القضاء قاصرة على تطبيق القانون
دون حقه فى فحص دستوريته، إذ للمحاكم أن تفسر القوانين العادية ولكن
ليس لها حق تفسير الدستور. وبذلك لا يكون هناك رقيب يضمن مراعاة
السلطة التشريعية للحدود المقررة فى الدستور إلا ضمير أعضاء هذه السلطة
ومسئوليتهم أمام الأمة (٢) أما تدخل القضاء فى فحص دستورية القوانين
فاعتداء منه على ميدان عمل السلطة التشريعية أى مخالفة لمبدأ الفصل بين
السلطات. ولقد سار على هذا المنطق القضاء والفقهاء فى بلجيكا وإيطاليا. وهو
ماسار عليه كذلك القضاء الفرنسى. ولقد وجد هذا رأى سندا يقويه فى

(١) هذه الطريقة تؤدى إلى عدم تطبيق القانون المخالف للدستور فى نفس القضية المعروضة
بالذات وحدها دون تقرير بطلانه كقاعدة عامة.
(٢) سزى كيف أن هذا القول يتنافى مع فكرة الحكومة الشرعية Ségal ويصبغها بالصيغة
الاستبدادية despotique

فرنسا وهو بعض النصوص الدستورية التي تعارض حق القضاء في فحص دستورية القوانين — كقانون ١٦/١٠/٧٩٠ وقانون ٣/٩/٧٩١ وكلاهما قائمان للآن ويحزمان على المحاكم الامتناع عن تنفيذ القوانين أو إيقافها، وكذلك المادة ١٢٧ من قانون العقوبات الفرنسي الحالي التي تعاقب القضاة إن تدخلوا في أعمال السلطة التشريعية (١)

ولقد رأينا أنه رغم وجود هذه النصوص الفرنسية فقد نادى الكثيرون من الفقهاء الفرنسيين بحق القضاء الفرنسي في فحص دستورية القوانين فنادى بذلك بورجار Beauregard سنة ١٨٩٤ وجيز سنة ١٨٩٥ وهو الاستاذ بارتلى سنة ١٩١٢ في فتوى قدمها في هذا الصدد بمناسبة قضية في رومانيا خاصة بشركة ترام بلدية بوخارست (٢) كما دافع عن هذا الحق بقوة أيضاً العميد هريو خصوصاً في تعليقاته على الأحكام سنة ١٩٠٩ و١٩١٢. كما عدل العميد دوجي رأيه وأيد هذا الحق ودافع عنه بعد ذلك باطراد وأن هذا الحق كذلك مسترورولان وغيرهما، وبذلك أصبح تيسار الفقه الفرنسي الحديث قوياً نحو ضرورة فحص القضاء لدستورية القوانين وإن كان القضاء لم يحار الفقه الآن في فرنسا.

ولعلنا في غنى عن إعادة تأكيد أن كل هذا الخلاف قاصر على فحص دستورية القانون من حيث الموضوع أما إن كانت المخالفة من حيث الشكل (كان صدر قانون دون موافقة أحد المجلسين عليه) فهنا لا يكون أمام القاضي

(١) السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٦٦٣ و ٦٦٨ — ٦٧١

(٢) أخذت محكمة النقض الرومانية سنة ١٩١٢ بوجهة النظر الواردة في مذكرة جيزو بارتلى والتي جاء فيها « إذا لم يكن هذا المبدأ (أى فحص دستورية القوانين) قد انتشر بعد في جميع البلاد ، فانما يرجع ذلك إلى أسباب متعددة : أما لأنه يظهر خلواً من كل فائدة عملية وإما خشية الأهمية السياسية التي تعطى للقاضي في هذه الحالة ، وإما لأن فكرة سيادة البرلمان تتنافى مع هذه الرقابة ، وأخيراً إما لأن هناك بعض نصوص تعارض أو يظهر أنها تتعارض مع قبوله والتسليم به ، ولكن هذه الاعتبارات المختلفة لا تحول دون قيام هذا المبدأ وانتشاره ببطء لاسيما أن الآراء بدأت تنحصر إلى ضرورة رقابة الدعاية لأن تشريعها المشرب بالنزعات والميول الانتخابية أضحي خطراً مهدداً للحرية » [« أصول قانون » للدكتور عبد الرزاق السنهوري بك والككتور حشمت أبو ستيت القاهرة ١٩٣٨ ص ١٥٦ - الهامش]

قانون بالمعنى الصحيح وبالتالي يجب عليه باجماع الجميع الامتناع عن تطبيقه
مراقبة دستورية القوانين من حيث شكلها حق للقضاء ولا خلاف عليه
ويلاحظ أن الفقه الفرنسى الحديث المؤيد لحق القضاء فى فحص دستورية
القوانين يذهب فى تفسير النصوص الفرنسية السابقة مذهباً لا يحرم القضاء من
هذا الحق . كما أنه يرى أن هذا الحق لا يخرج بالقاضى عن دائرة عمله ليعتمد
على الدائرة المتروكة للمشرع ، فالقاضى قد تتعارض أمامه قواعد قانونية
مختلفة الدرجة - كأن تتعارض لائحة وقانون أو أن يتعارض قانون
ودستور - والواجب هنا دون خروج القاضى عن حدود عمله أن يطبق
القاعدة الاسمى فيطبق القانون دون اللائحة فى الحالة الأولى ، ويطبق
الدستور دون القانون العادى فى الحالة الثانية . وهو فى الحالتين كليهما لا يحكم
بإعلان اللائحة أو القانون وإلا لا يعتبر معتدياً على السلطة التى شرعتها .
وعليه فى الحدود السابقة يفحص القاضى دستورية القوانين دون مخالفة ما لمبدأ
الفصل بين السلطات .

على أن هذا القول ليس صحيحاً فقط فى النظام البرلمانى الذى يؤخذ فيه
بالفصل بين السلطات فصلاً لحتمه التعاون بين هذه السلطات المنفصلة وتبادل
الرقابة بينها وإنما هو صحيح حتى فى النظام الرئيسى الأمريكى الآخذ بمبدأ
الفصل التام بين السلطات . وذلك لأن دستور الاتحاد من صنع الهيئة
المؤسسة للنظام الاتحادى فى حين أن السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية
المنفصلة هى هيئات مؤسسية ومستقلة كل واحدة منها عن الأخرى تمام الاستقلال
على النحو السابق بيانه ، فاذا ما خالفت إحدى هذه السلطات المؤسسة
- كالسلطة التشريعية فى قوانينها - الدستور الذى هو من صنع الهيئة
المؤسسة كما قلت ، يجب ألا ترغم السلطات الباقية وبالذات السلطة القضائية
على مجازاة السلطة التشريعية فى هذا العدوان أو بعبارة أخرى يجب أن نعترف
للقضاء بحق الامتناع عن تطبيق هذه القوانين المعتمدة على الدستور الاتحادى .

والاعتراف للقضاء بهذا الحق يزداد وضوحا هنا مادامنا نقول أن السلطة القضائية مستقلة تماما عن السلطة التشريعية ، أى أن الفصل التام بين السلطات يؤكّد حق القضاء في فحص موافقة أو عدم موافقة القوانين العادية لدستور الاتحاد . أما أن نفرض على القضاء احترام اعتداء السلطة التشريعية على الدستور فأمر يناهض كل المنافاة مبدأ الفصل بين هاتين السلطتين . وبالجملّة فإن فحص المحكمة لدستورية القوانين أمر داخل في طبيعة عمل القاضي دون اعتداء ما على مبدأ الفصل بين السلطات حتى في البلاد التي تجعل هذا الفصل تاما (١)

إلى جانب ذلك يستند حق القاضي في فحص دستورية القوانين إلى مبدأ مشروعية تصرفات الدولة جميعها وهذا هو فيصل التفرقة بين الحكومة الخاضعة للقانون *gouvernement légal* والحكومة الاستبدادية التي لا تخضع في حكمها للقواعد القانونية *gouvernement despotique* ويلاحظ في خضوع الدولة للقواعد القانونية وجود تدرج بين هذه القواعد *La hierarchie des règles juridiques* بمعنى أنه يجب أن تكون كل واحدة من هذه القواعد التي تحترمها الدولة خاضعة للحدود التي ترسمها القواعد التي تسمو عليها ، فتخضع اللائحة للقانون ويخضع القانون للدستور . وبغير ذلك كله تسقط عن الحكومة صفتها الشرعية هذه لتلبس ثوب الاستبداد وسواء في ذلك أن تكون الحكومة ملكية أو أرستقراطية أو ديمقراطية (٢) بل إن أشد أنواع الاستبداد هو الاستبداد الذي يلبس ثوبا ديمقراطيا لأنه استبداد معسول فضلا عن أن تبعته تكون موزعة على رؤوس عديدة فيتداعى أثرها وينهار مفعولها . لذلك يجب أن يفرض احترام القواعد القانونية على النحو السابق على جميع السلطات ومنها السلطة التشريعية وأن يكون القضاء حارسا لهذا الاحترام بتقرير حقه في فحص دستورية القوانين

(١) راجع السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٦٦٥ — ٦٧١

(٢) المرجع السابق ص ٦٦٣ — ٦٦٤

وفي النهاية إذا كان للقاضي عند تعارض قانونين عاديين أن يطبق أحدهما ويمتنع عن تطبيق الآخر فلا محل مطلقاً لمنع هذا القاضي من فحص دستورية القوانين مادام عمله في هذا الفحص لا يتعدى مجرد الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري دون الحكم بإبطاله أو الغائه كقاعدة عامة.

في مصر:

١ — التشريع: لم يذكر المشرع المصري أى نص يعطى المحاكم حق فحص دستورية القوانين أو يمنعها من ذلك. كما أنه لم يجعل هذا الفحص من حق المحكمة العليا في البلاد (محكمة النقض والإبرام) ولا من حق محكمة خاصة كما عملت شرائع أخرى كال دستور العراق كما ذكرنا. وعليه فالأمر متروك إلى مجهود الفقه والقضاء (١)

ب — الفقه: يؤيد الفقه المصري عامة حق القضاء المصري في فحص دستورية القوانين (٢) وإن خالف البعض هذا الرأي (٣) ونحن نؤيد الرأي

(١) أشار الأستاذ وحيد رافت إلى المذكرة الإيضاحية للرسوم بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٣٤ (المعدل لبعض أحكام القانون الخاص بلائحة المحاماة الأهلية) دون الرغبة في إعطاء هذه المذكرة أهمية أكثر مما تستحق. بل قال إنها «على كل شهادة من واضع هذه المذكرة (وزير الحفانية في ذلك الوقت وأعوانه) بأن حق البحث في دستورية القوانين لا تملكه أى هيئة قضائية في البلاد». وقد جاء في هذه المذكرة قولها «غير أن جماعة من المحامين اجتمعوا بوصف أنهم جمعية عمومية وزعموا لأنفسهم حق البحث في دستورية القوانين في حين لا تملك ذلك أى هيئة قضائية في البلاد...» راجع القانون الدستوري — وحيد رافت ورايت إبراهيم — المرجع السابق ص ١٥

(٢) من هذا الرأي الأستاذان عبد السلام ذهني بك ورايت إبراهيم (الرسالة الثانية في الانظمة الدستورية والادارية والقضائية المقارنة، ١٩٣٤ — ص ٢٢ وما بعدها) والأستاذ السيد صبرى والعميد ديجي.

(٣) يخالف الرأي السابق الأستاذ وحيد فيكرى رافت — راجع مؤلفه بالاشتراك مع الأستاذ ورايت إبراهيم — المرجع السابق ص ١٤ و ١٥

الأول لما سبق أن بينا من أسانيد . فلقد اتضح لنا كيف أن فحص دستورية القوانين أمر داخل في طبيعة عمل القاضي فوق كونه شرطاً لازماً لتنفع الحكومة حقاً بصفتها الشرعية Legalité بل لقد رأينا مدى ما هنالك من إتساق منطقي وتلازم بين هذا الحق وبين مبدأ الفصل بين السلطات . وعليه يمكننا أن نقرر باطمئنان أن الفقه المصري — كقاعدة عامة — يعترف للقضاء بحقه في فحص دستورية القوانين ونعتقد أننا أولى بتقرير هذا الحق في مصر من الفقه الفرنسي الذي اعترف به لقضائه رغم وجود نصوص تشريعية فرنسية تعارض هذا الحق في حين لا يوجد مقابل لهذه النصوص في مصر

اعترضه مردود : ولكن يلاحظ أن المادة ١٥ من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية المعدلة بالمرسوم رقم ٩٠ لسنة ١٩٣٧ قد منعت المحاكم من تأويل الأوامر الإدارية أو إيقاف تنفيذها ؛ إذن أليس القانون أولى بمثل هذا الضمان وعلى سبيل القياس فتمنع المحاكم من فحص دستوريته ؟ أليس القانون من عمل السلطة التشريعية في حين أن الأمر الإداري من عمل السلطة التنفيذية ؟

هذا الاعتراض لا يستطيع في نظرنا أن يقف في وجه حق القضاء المصري في فحص دستورية القوانين ، وذلك لأن النص الوارد في المادة ١٥ لم ينص على القوانين المخالفة للدستور لاتصريحاً ولا تليحاً والفارق شاسع بين هذه الحالة الأخيرة والحالة الواردة بالمادة المذكورة وبدرجة لا يصح معها قياس إحدى الحالتين على الأخرى ، وذلك للاعتبارات الآتية : —

١ — إن المحاكم التي لا تأول الأمر الإداري ولا توقف تنفيذه له الحق في الحكم بتعويض ما ترتب على هذا الأمر من أضرار إن كان موضوعه مخالفاً للقانون وفي هذا ضمان هام للأفراد . أما إن منعنا المحاكم من فحص دستورية القوانين

فلن تستطيع المحاكم بتعويض ما يترتب عليها من أضرار على النحو السابق وبذلك ينهار هذا الضمان في حالة القوانين .

٢ — إن أوامر الإدارة وإن كانت أقل مرتبة من القوانين إلا أنها تتمتع بصفة الاستعجال ولزوم الحزم في تنفيذها غالباً ويقتضى الصالح العام بضرورة هذا التنفيذ فوراً دون عرقلة القضاء لها لذلك اقتضت طبيعة السلطة التنفيذية الخضوع لنظام التبعية الإدارية *la hierarchie administrative* التي يجب على المروءس بناء عليها أن يطيع أمر رئيسه دون الامتناع عن ذلك بحجة مخالفة امر الرئيس للقانون كما أصبحت القاعدة العامة أن على الأفراد بدورهم أن ينفذوا الأوامر الإدارية دون الامتناع عن تنفيذها بحجة مخالفتها للقانون كذلك وإنما لم فقط في هذه الحالة أن يرفعوا ظلامتهم إلى القضاء ، فمن كل هذا تظهر حكمة الضمان الوارد في المادة ١٥ المذكورة . هذه الحكمة غير ظاهرة بالنسبة للقانون

٣ — لو صح الاستناد على المادة ١٥ لمنع المحاكم من فحص دستورية القوانين من باب أولى بحجة كونها اسمى من الأمر الإداري وأولى منه بالضمان الوارد في المادة المذكورة لوجب الاستناد إليها أيضاً وبفس القياس (من باب أولى *à fortiori*) لمنع المحاكم من فحص قانونية اللوائح (أي موافقتها للقوانين) لأن اللائحة اسمى من الأمر الإداري ولكن الفقه والقضاء قد أجمعاً على أن للمحاكم الحق في فحص قانونية اللوائح .

وعليه فالمادة ١٥ لا يمكن مطلقاً أن يستند إليها لمنع المحاكم المصرية من فحص دستورية القوانين

ح — القضاء : لقد أخذ القضاء المصري بحقه في فحص دستورية القوانين فعمد في بعض أحكامه إلى فحصها ، ثم جاءت محكمة النقض والابرار في حكمها الصادر بتاريخ ٤ يناير سنة ١٩٢٦ فأقرت ما سبقتها محكمة جنابات الإسكندرية

إلى الأخذ به من حق فحص دستورية القانون وذلك في الحكم الذي أصدرته محكمة الجنايات المذكورة بتاريخ ١٦ أكتوبر سنة ١٩٢٤ . ولقد ذهب الأستاذان وحيد رأفت ووايت ابراهيم إلى أن هذا الحكم الصادر من محكمة النقض مريباً لمحكمة جنايات الاسكندرية « لا يمكن الاستناد اليه على وجه التأكيد للقول بأن القضاء عندنا يؤيد هذه النظرية » أى نظرية فحص دستورية القوانين . كما قرر الأستاذ السيد صبرى أيضاً « أن ما جاء بحكمى الجنايات والنقض لا يكاد يثبت على وجه الجزم أن المحكمة فصلت بحكمها هذا في دستورية القانون ، فمد كانت مهمتها سلبية إذ جاء القانون مطابقاً لنصوص الدستور ومن ثم ظل السؤال — ترى لو كان القانون المطعون فيه مخالفاً حقاً للدستور أكانت ترفض المحكمة تطبيقه ؟ — قائماً بغير جواب » (١)

إننا نعارض مذهب إليه حضرات الأساندة السابقين ونرى أن هذا الحكم الصادر من محكمة النقض كالحكم الصادر من محكمة الجنايات المذكورة قد جاء متضمناً حق المحكمة في فحص دستورية القوانين وتعتقد صحة استشهاد المستر برنتون المستشار بمحكمة استئناف مصر المختلطة سنة ١٩٣٠ بهذا الحكم وكذلك ماقرره الاستاذ على بك بدوى بصدده عند ما قال : « وقد استباحت محكمة النقض المصرية لنفسها حق النظر في دستورية القوانين ، بمناسبة تطبيق القانون رقم ٣٧ سنة ١٩٢٣ » (٢)

أما حجتنا على أن محكمة النقض قد أخذت في حكمها السابق بحق القضاء في فحص دستورية القوانين فيمكن اجمالها فيما يلي :

لقد قررت محكمة النقض في حيثيات حكمها :

(١) السيد صبرى - المرجع السابق - ص ٦٧٨

(٢) على بك بدوى - الاحكام العامة في القانون الجنائي - الجزء الاول - ١٩٣٨ - ص ١١٥

» .. قالت المحكمة (أى محكمة جنايات الاسكندرية) بحق فى حكمها المطعون فيه أن القانون رقم ٣٧ سنة ١٩٢٣ المعدل للمادة (١٥١) عقوبات صدر من الجهة التى لها ولاية التشريع وقت صدوره ولم يأت نص فى الدستور مانع لتنفيذه أو معلق له إلى الوقت الذى ينظره فيه البرلمان فأحكامه لا يمكن تعطيلها إلا بقانون آخر ينسخها ومادامت موجودة فلا بد من تطبيقها على المتهمين ، كما أن المادة (١٥١) سالفة الذكر لم تكن مخالفة لأحكام الدستور لأن حرية الرأى المكفولة بالدستور يجب أن تكون فى حدود القانون كما نصت المادة ١٤ من الدستور (١) .

فاذا نظرنا إلى هذا القول ، أى إلى مضمون هذين الحكمين (حكم النقض وحكم محكمة الجنايات) لوجدنا أن المحكمة لم ترفض بحث دستورية القانون أساساً ، وإنما بحثته ولسكنها بمحض الصدفة تبذرت أن القانون موافق للدستور فطبقته . فبحث المحكمة عما إذا كان القانون مخالفاً أو غير مخالف للدستور يعتبر فى نظرنا أخذاً بحق القضاء فى فحص دستورية القوانين وذلك بصرف النظر عن نتيجة هذا البحث

وزيادة فى إيضاح رأينا نذكر الغرض التالى :

إذا رفعت دعوى بدين على شخص مقيم بالقاهرة أمام محكمة اسبوط فندفع هذا القاهرى امام المحكمة بعدم الاختصاص فبماذا تقضى المحكمة ؟
طبعاً يجب أن تفصل أولاً فى موضوع اختصاصها بهذه القضية ، فان ثبت لها الاختصاص سارت فى إثبات موضوع الدعوى ، وهنا قد ينتهى بحثها بادانة القاهرى أو ببراءته . فان أصدرت حكماً فى الموضوع بالإدانة كان معنى ذلك أنها قررت اختصاصها بالقضية ، ولن يغير من هذا المعنى صدور الحكم مثلاً بالبراءة من الدين لسقوطه بمضى المدة ، لأن هذا يتضمن ايضاً

الحكم باختصاص المحكمة بنظر الدعوى . أما لو كانت المحكمة تعتقد عدم اختصاصها بنظرها لوجب عليها الحكم بعدم الاختصاص دون الحكم بالدين ولا بسقوطه

هذا الحكم يشبه في اعتقادنا تماماً حكم المحكمة — عند الطعن في دستورية قانون ما — أن هذا القانون موافق للدستور أو مخالف له . فهو يتضمن اقرار المحكمة أولاً باختصاصها في فحص دستورية القانون ، وبأنها إن كانت قد طبقت القانون فإن ذلك يرجع فقط إلى ما ثبت لها بعد البحث من موافقة هذا القانون للدستور بطريق الصدف . ومعنى ذلك أنها كانت تمتنع عن تطبيقه لو ثبت لها عدم دستوريته . ولو كانت المحكمة تعتقد ألا حق لها في فحص دستورية القوانين لكانت نفسها مؤونة هذا التفصيل ولقضت بعدم اختصاصها دون بحث ما إذا كان القانون موافقاً فعلاً للدستور أو مخالفاً له .

وبما يؤكد صحة رأينا هذا أن القاعدة في قانون المرافعات أن حكم المحكمة في موضوع الدعوى بالبراءة أو بالادانة في مثل الفرض الذي ذكرناه يعتبر — رغم الدفع بعدم اختصاصها بالدعوى — متضمناً الحكم باختصاصها ويباح تبعاً لذلك الطعن في الحكم الصادر من المحكمة في هذه الحالة بالنسبة لمسألة الاختصاص هذه ولو كان الحكم في موضوع الدعوى غير قابل للطعن . وبذلك يكون الطعن في هذه الحالة قاصراً فقط على مسألة الاختصاص وتكون مهمة محكمة الاستئناف منحصرة في هذه المسألة وحدها دون جواز التصدي لموضوع الدعوى ذاته إذا كان هذا الموضوع بحسب قيمته لا يجوز الطعن فيه بالاستئناف .

نسنتج مما سبق عن يقين أن محكمة النقض والإبرام في حكمها الصادر بتاريخ ٤ يناير سنة ١٩٢٦ قد أقرت ما ذهب إليه محكمة جنائيات الإسكندرية

من حق القضاء المصرى فى فحص دستورية القوانين (١).

(١) راجع أيضا حكم محكمة تلا الجزئية الصادر فى ٣ يناير سنة ١٩٣٦ [الحاماة السنة السادسة ص ٣٤٦ وما بعدها] وقد جاء فى حيثيات هذا الحكم :

« اتفق علماء القوانين الدستورية حتى الذين مذهبهم أن للمحاكم حق البحث فى دستورية القوانين كالعلامة هوريو وبورجار وغيرهما من ذكرهم العلامة دوجى عميد كلية الحقوق فى كتابه على القانون الدستورى جزء ثالث ص ٦٧٢ وما قبلها وما بعدها إذ قال العلامة الأخير عن زملائه المذكورين أنهم مع اعترافهم بحق المحاكم فى تقدير دستورية القوانين لا يتحولونها حق إلغاء هذه القوانين غير الدستورية عملا بنظرية فصل السلطات ، بل كل ما للمحاكم هو أن تمتنع عن تنفيذ قانون لعدم دستوريتها وبدون أن يغير ذلك من قيام القانون المذكور واحتمال أن تحكم محاكم أخرى بدستوريتها

« وحيث أن قانون الانتخاب ليس هو المطلوب تطبيقه فى هذه القضية إذ لا يحاكم العمدة على مخالفة قانون الانتخاب بل لمخالفته لأمر صادر من وزارة الداخلية وهو المنشور نمرة ١ انتخاب الواجب عليهم طاعته فى تأدية وظيفتهم طبقا للأمر الصادر فلا محل إذن للبحث فى دستورية قانون الانتخاب الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٣٥ إذ لا يصح للعمدة بصفقتهم موظفين التردد فى تنفيذ الأوامر الصادرة من رؤسائهم بغير أن تكون مستندة إلى قانون دستورى وعليه يكون السيدان المذكوران ليسا بمسوغين شرعين للامتناع عن استلام دفاتر الانتخابات طبقا للمنشور نمرة ١ انتخاب »

ولقد لاحظ الدكتور صبرى انه « لا شك أن المحكمة أخطأت فى فهم معنى حقها فى رقابة دستورية القوانين لأن معناه أن القانون الاساسى هو القانون الاعلى الواجب الاحترام والتطبيق إذا ما تعارض معه القانون العادى ، وعلى ذلك فإذا كان امتناع العمدة عن تنفيذ أمر ادارى صادر اليهم بناء على قانون الانتخاب المتعارض مع الدستور فإن هذا الامتناع يكون مشروعا ولا عقاب عليه . لأن هذا الأمر الادارى الصادر بالمنشور رقم ١ لا يعدو كونه أمرا إداريا يجب أن يصدر فى حدود القانون وقد صدر فعلا فى حدود قانون الانتخاب فإذا كان قانون الانتخاب غير دستورى فإن الأمر الصادر إلى العمدة هو بطبيعته أمر لاقيمه قانونية له ولهم الحق فى الامتناع عن تنفيذه واحترامه

« فالمحكمة بحكمها السالف الذكر قد تعارضت مع قولها بحقها فى نظر دستورية القوانين لأنها حكمت على العمدة بغرامة لمخالفتهم التعليمات الصادرة اليهم مع أنها لو نظرت فى دستورية قانون الانتخاب لحكمت بعدم دستوريتها لعدم صدوره فى حدود المادة ٤١ من الدستور ولذا ذلك الحكم ببراءة العمدة لا تغريهم

« وغريب أن تلجأ المحكمة الى توقيع العقاب على مخالفة العمدة المنشور الإدارى صادر طبقا لقانون الانتخاب رغم دفع العمدة بعدم دستورية القانون ومطالبتهم المحكمة ببحث ذلك ورغم تقريرها بأن من حقها النظر فى دستوريتها التى لم تنظر فيها مكثفيه بالنظر فى واجب العمدة المنصوص منه فى لانتهم وهى بذلك وضعت اللائحة فوق الدستور »

ولقد صدر حكم حديث بتاريخ أول يونية سنة ١٩٤١ من محكمة مصر
الكلية تعرض لهذا الحق مرة أخرى ، فأقره بصراحة قاطعة وذلك رغم الحكم
بدستورية القانون الذى كان موضع الطعن - وإننا لنثبت هذا الحكم لأهميته -
وهو لم ينشر بعد - راجين أن يكون فاصلا فى الاقتناع بأن قضاءنا قد سار
على استعمال حقه فى فحص دستورية القوانين . قالت المحكمة فى هذا الحكم :
« ... وحيث أن المدعى يزعم أن المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٢٩
والمرسوم بقانون رقم ٩٢ لسنة ١٩٣١ غير دستوريين لمخالفتهم للمادة السابعة
من الدستور

« وحيث أن الحاضر عن المدعى عليه دفع بعدم اختصاص هذه المحكمة
بنظر الدى بشطريها لأنها لا تملك البحث فى دستورية أو عدم دستورية
القوانين

« وحيث أن الآراء تضاربت فيما إذا كان للحاكم الحق فى بحث دستورية
القوانين أو أنها ممنوعة من ذلك . والقائلون بالمنع يزعمون أن الإباحة تحل
بنظرية فصل السلطات إذ أنها تجعل السلطة القضائية مهيمنة على السلطة
التشريعية ورقبية على أعمالها ، ويستندون فى تدعيم رأيهم هذا على المادة الخامسة
عشرة من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية التى تمنع المحاكم من تأويل الأوامر
الإدارية أو إيقاف تنفيذها .

== ولكننا نعتقد صحة ما ذهب إليه المحكة فى هذا المقام وذلك لأنه من المعروف أن قاعدة التبعية
الإدارية *la hierarchie administrative* توجب على المرؤوس فى النظام المركزى اطاعة
أوامر رئيسه دون الاحتجاج عليها بمخالفتها للقانون أو للدستور ودون إمكان المرؤوس الطعن فى هذه
الأوامر أمام القضاء . وفى هذا تختلف التبعية الإدارية هذه عن « الرقابة الإدارية المدنية » الوصاية
الإدارية *La tutelle administrative* المأخوذة بها فى النظام اللامركزى

(La décentralisation)

« وحيث أن النظام الدستوري المصرى يقوم على مبدأ فصل السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية عن بعضها واستقلال كل منها عن الأخرى . فلكل واحدة منها تمام السيادة في حدود اختصاصها إلا أنها جميعا مقيدة بالدستور الذى أوجدها ومنه تستمد سلطاتها وليس لها أن تخرج عليه أو أن تعارضه طبقا للمادة الثالثة والعشرين التى تنص على أن « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور » فإذا اعتدت السلطة التشريعية على احكامه فليس لها أن تجبر السلطة القضائية على الاشتراك معها في هذا الاعتداء مادامت هذه بدورها مستقلة في حدود اختصاصها . والقاضى مختص بإيجاد الحل القانونى للنزاعات المطروحة عليه وهو مقيد فى حكمه بقوانين البلاد العادية كما أنه مقيد أيضا بالقانون الأساسى للدولة وهوسمى القوانين جميعها ، فإذا ما تعارض القانون العادى مع الدستور فواجب القاضى فى هذه الحالة يقضى عليه بترجيح النص الدستورى على القانون العادى ، وتطبيق الأول وإهمال الثانى . ولا يخرج بذلك عن اختصاصه فهو لا يلقى القانون وإنما يطبق القانون إلا على الواجب التطبيق ثم لا يفئات على السلطة التشريعية وإنما يقوم بوظيفته القانونية التى تتطلب منه أن يمين القانون الواجب التطبيق فى النزاع المطروح أمامه (يراجع كتاب القانون الدستورى للدكتور السيد صبرى ص ٦٦٠ و ٦٧٧) ويتمين مما تقدم أن مبدأ فصل السلطات لا يمنع المحاكم من بحث دستورية القوانين بل وربما كان الأخذ بهذا رأى نتيجة حتمية وطبيعية ومنطقية (كما قال يرتلى بحق) لمبدأ فصل السلطات إذ يستحيل على السلطة القضائية أن تحافظ على استقلالها إلا إذا اقتنعت بأن القانون الذى ستطبقه هو قانون صحيح ومستوف لشرائط القانون الدستورى ، وهى بذلك الموثل الأكبر لضمان الحريات الشخصية (تراجع رسالة الأنظمة الدستورية والإدارية والقضائية المقارنة

الدكتورين ذهني بك ووايت ابراهيم ص ٢٧).

« وحيث أن المادة الخامسة عشرة من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية لا تصلح أساساً لتدعيم الرأي القائل بمنع المحاكم من الفصل في دستورية القوانين، لأن هذه المادة، تبيح للمحاكم البحث في مشروعية الأوامر الإدارية، فهي تبيح لها بطريق القياس هذا الحق بالنسبة لدستورية القوانين وهي على كل حال خالية من أى نص يمنع المحاكم من استعمال هذا الحق الأخير، وكل ما فيها أنها تحظر على المحاكم تأويل الأوامر الإدارية، أو إيقاف تنفيذها، ولكنها في الوقت نفسه تخولها السلطة في تعويض المضرور من تنفيذ هذه الأعمال المخالفة للقانون. وقد اتجهت المحاكم إلى التحلل من هذا الحظر فقضت محكمة مصر المستعجلة بتاريخ ٨ ديسمبر سنة ١٩٣٨ في قضية مزرعة الجبل الأصغر (مجلة المحاماة ن ١٩ ص ٥٧) أن العمل الإداري الذي تشربه شائبة من إحدى نواحيه القانونية هو الذي يستفيد وحده من الحصانة الإدارية المقررة له بالمادة الخامسة عشرة من لائحة ترتيب المحاكم فلا يقبل نقدا قضائيا، ولا يؤول معناه، أو يوقف تنفيذه بطريق مباشر أو غير مباشر، أما العمل الإداري غير الحقيقي أى العمل الاستبدادي والمخالف للقانون، ولم يلاحظ فيه شرط من شروطه، فإنه يخرج في هذه الحالة عن حظيرة الأعمال الإدارية وهو عمل باطل، لا تحميه مطلقا الحصانة الإدارية وتسرى عليه أصول القانون من الوجهة العامة، فيجوز الغاؤه أو إيقاف تنفيذه، واستخدام الوسائل القانونية المعروفة لتعطيله، كحالة ما إذا كان قد جاء مخالفا للقانون مخالفة صارخة في جميع نواحيه، نصاً وغرضاً، جاز للفرد المضار الالتجاء إلى المحاكم القضائية في هذه الحالة للحكم بإلغاء العمل الإداري باعتباره تعديا والحيولة دون نفاذه والحظر المشار اليه قاصر على الأوامر الإدارية لأسباب تتعلق بحسن سير الإدارة الحكومية، فلا يتعداها إلى

القوانين لعدم النص ولا لعدم المقتضى ، وللحكم — إذا اقتنعت من بحثها بعدم دستورية أى قانون ، أن لا تمقيده به ، وأن تطبق النص الدستورى دونه ، وليس فى القوانين ما يحول بينه وبين استعمال هذا الحق .

« وحيث أنه يستخلص مما تقدم أن للحاكم مطلق الحرية فى بحث دستورية القانون المطلوب منها تطبيقه ، وإذا اقتنعت بمخالفته لأحكام الدستور شكلا وموضوعا ، فلها أن تمتنع عن تطبيقه على النزاع المطروح أمامها (يراجع فى ذلك البحث القيم الذى عمله الدكتور السيد صبرى فى كتابه « مبادئ القانون الدستورى » ص ٦٦٣ وما بعدها) .

« وحيث أنه فيما يختص بالموضوع فالمدعى غير محق فى شكواه لأن حق الحكومة فى تحديد الجنسية المصرية لانزاع فيه ، وهى تستمد من المادة الثانية من الدستور ، وبناء عليها عمل قانون الجنسية فالقانون فى جملة لاشك فى دستوريته »

« فلهذه الأسباب :

« حكمت المحكمة حضوريا برفض الدفع وباختصاصها بنظر الدعوى ، وفى موضوعها برفضها وبالزام المدعى بمصاريفها » (١) .

بعد ذلك لانخالنا فى حاجة إلى دليل على أن القضاء فى مصر قد أبدى رأيه

(١) حصلنا على هذا الحكم الذى لم ينشر بعد من مكتب حضرة الأمانا ذكى عربى الحامى والنزى ولى الدفاع عن حق المحاكم فى فحص دستورية القوانين فى هذه القضية . وانا لشكر حضرة تفضله هذا ويلاحظ أن القضاء المختلط وفقه فى مصر يؤيدان كذلك حق المحاكم فى فحص دستورية القوانين [راجع حكم محكمة النقض الجنائى المختلط الصادر فى ١٩ فبراير سنة ١٩٣٤ جريدة المحاكم المختلطة العدد ١٧١٩ لسنة ١٩٣٤ ص ٦٥ — وراجع ذهنى بك ووايت ابراهيم - الرسالة الثانية - ص ٢٩ و ٣٠ ومحاضرة المستر برنتون السابق ذكرها وراجع كذلك رساله الدكتور شكرى نجيب عن « الدستور المصرى ورقابة دستورية القوانين » - باريس - سنة ١٩٣٩]

صراحة بأن له الحق في فحص دستورية القوانين ؛ ولا شك عندنا في أن قضاءنا قد أثبت أهليته لتولى حراسة دستورية القوانين ، تلك المهمة التي قال Esmein بصدها : « أنه لتحويل المحاكم الحكم بعدم دستورية القانون يجب أن يبلغ القضاء منزلة من النزاهة والكفاءة والحكمة وحسن التصرف كملك المنزلة الرفيعة التي بلغها القضاء في أمريكا وانكلترا (١) » .

الخلاصة إذا أن للقضاء المصري حق فحص دستورية القوانين . وهذا ما يقره في مصر بصفة عامة الفقه والقضاء كلاهما .

مخالفة حكم دستوري غير مكتوب : ولكن هل يقتصر هذا الحق على

حالة مخالفة القانون لنص مكتوب في الدستور أم يشمل حالة مخالفته لنص عرفي ، أو لمبدأ عام مستقر في الضمير الانساني ويعلو على الدساتير المكتوبة نفسها ؟

لقد ذهب العميد هوريو إلى جواز الطعن بعدم دستورية القانون إذا كان مخالفاً لمبدأ من المبادئ اللازمة لحياة الدولة كالقانون الذي يصدر مثلاً مقررأ شرعية أضرار الموظفين . فمثل هذا القانون إنما يخالف مبدأ أساسياً في حياة الدولة وكيانها (٢) . وهذا ما أقره العميد دوجي كذلك ، بحجة أن عدم الدستورية ينصرف الى كل عيب يعيب القانون سواء كان ذلك بمخالفته لقاعدة دستورية مسطورة او لواجب التزم به البرلمان بحكم الدستور أو لحق أعلى يعتبر فوق الدستور نفسه كمبدأ مساواة الأفراد أمام الضرائب مثلاً مما لم ينص عليه الدستور الفرنسي (٣)

(١) اتمان — الجزء الاول — ص ٦٣٦ والرسالة الثانية لذهني بك والاستاذ وايت ص ٢٩

(٢) راجع عبد السلام ذهني بك ووايت ابراهيم المرجع السابق - الرسالة الثانية - ص ٢٤

(٣) المرجع السابق ص ٢٦

فصل في دستورية اللوائح : لاشك في حق المحاكم في فحص قانونية هذه

اللوائح كما قلنا للتأكد من موافقتها للقوانين ولكن ما الحكم إذا طعن بعدم موافقتها للدستور نفسه؟؟ نرى أن حق القضاء في فحص هذا الطعن أوضح منه في فحص قانونيتها لأن اللائحة واحدة في الحالتين والقانون الذي خالفته قانون عادي في الحالة الأولى دستوري سام في الحالة الثانية .

في العراق : لقد نص المشرع العراقي على الاعتراف بحق فحص دستورية

القوانين لمحكمة خاصة هي المحكمة العليا ويكون حكمها مبطلاً للقانون المخالف للدستور . وهذا يجب الا ينفي في اعتقادنا حق المحاكم العادية في الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري في القضية المعروضة عليها بالذات دون الحكم بطلانه وإلى أن تصدر المحكمة العليا رأيها الملزم بالمحاكم كلها بصدده، ولعل هذا الحق هو الذي سيحمل الدولة على تحريك فحص دستورية القوانين أمام المحكمة العليا حيث لا يستطيع الافراد ذلك . وكذلك الشأن بالنسبة لفحص دستورية اللوائح التي تسمى بالعراق « أنظمة » أما تفسير الأنظمة فقد سبق أن عرفنا أنه من اختصاص ديوان خاص يسمى ديوان التفسير . وهذا كله قد نصت عليه المواد من ٨١ إلى ٨٧^(١) .

(١) تنص هذه المواد العراقية على ما يلي :

م ٨١ — « تولف محكمة عليا لمحاكمة الوزراء وأعضاء مجلس الأمة ... وللبت بالامور المتعلقة

بتفسير القوانين وموافقتها للقانون الاساسي »

م ٨٢ — اذا اقتضى تجتمع المحكمة العليا بأرادة ملكية (إذا ليس للافراد حق الطعن

أمامها وهذا نقص في نظام هذه المحكمة) وتولف المحكمة من ثمانية أعضاء عدا الرئيس ينتخبهم مجلس الاعيان أربعة من بين أعضائه وأربعة من كبار الحكام (أى كبار القضاة . ومعنى ذلك مستشارو محكمة النقض والابرار المسماء في العراق محكمة التمييز ومن في درجتهم) وتتعقد برئاسة رئيس مجلس الاعيان ، واذا لم يتمكن الرئيس من الحضور يتأأس جلسة المحكمة نائبه ،

أحكام الدستور المصري

ندرس تحت هذا العنوان :

أولا — الدولة المصرية : أركانها ونوعها وأحكام متفرقة .

ثانيا — الحكومة المصرية . شكلها المملكي النيابي البرلماني .

ثالثا — حقوق الافراد .

== م ٨٣ — اذا وجب البت في أمر يتعلق بتفسير أحكام هذا القانون أو في ما اذا كان أحد القوانين أو الانظمة المرعية يخالف أحكام هذا القانون الاساسي تجتمع المحكمة العليا بارادة ملكية تعدر بموافقة مجلس الوزراء (تشكل المحكمة وتنصب بمقتضى ما جاء في المادة السابقة بمقتضى نص الارادة الملكية التي تصدر بانعقادها ،

م ٨٤ — د اذا انتضى تفسير القوانين أو الانظمة في غير الاحوال المبينة في المادة السابقة بناء على طلب الوزير المختص يؤلف ديوان خاص برئاسة رئيس محكمة التمييز المدنية ينتخب أعضاؤه ثلاثة من بين حكام التمييز وثلاثة من كبار موظفي الادارة وفقا لقانون خاص ،

م ٨٥ — « يجب أن تحسم الدعاوى التي تنظر فيها المحكمة العليا وفقا للقانون وبأكثرية ثلثي المحكمة وقراراتها ليست تابعة للاستئناف أو التمييز (أى النقض) . . . »

م ٨٦ — كل قرار يصدر من المحكمة العليا مبينا مخالفة أحد القوانين أو بعض أحكامه لأحكام هذا القانون الاساسي يجب أن يصدر بأكثرية ثلثي آراء المحكمة ، واذا صدر قرار من هذا القبيل يكون ذلك القانون أو القسم المخالف منه لهذا القانون الاساسي ملغيا من الاصل ،

م ٨٧ — د وتكون القرارات الصادرة من المحكمة العليا في الامور المبينة في المادة الـ (٨٣) باستثناء ما جاء فيها في المادة الـ (٨٦) والصادرة من الديوان الخاص . . . بأكثرية آراء المحكمة والديوان ويجب تطبيقها في جميع المحاكم ودوائر الحكومة ،

[راجع محاضر اتنا في القانون الدستوري لطلبة السنة الاولى بكلية الحقوق العراقية - وكذلك

محاضراتنا في القانون الاداري لطلبة السنة الثانية بالكلية المذكورة - طبع بغداد ١٩٣٩ — ١٩٤٠]

أولا

الدولة المصرية

أركانها :

عرفنا أن للدولة أركاناً خمسة هي السكان والاقليم والشخصية المعنوية والنظام والاستقلال السياسى . وإنما يجب فوق هذه الاركان الخمسة لى يتوفر للدولة كيائها الخارجى أن تتمتع بركن السيادة الخارجية . أما ركن الشخصية المعنوية وركن النظام فلا يثيران اهمية خاصة هنا ، ولذلك ندرس على التعاقب :

١ - ركن السكان :

٢ - » الاقليم .

٣ - » الاستقلال السياسى .

٤ - » السيادة الخارجية .

١ - المسألة : تشمل الدولة المصرية حسب التعداد ، المعمول سنة

١٩٣٧ ١٥,٩٣٢,٦٩٤ من السكان ، وبلغ عدد المصريين منهم ١٧٩,٧٣٦,١٥ نسمة (١) .

(١) يلاحظ أن الباب العالى كان قد أصدر فى سنة ١٨٦٩ قانوناً للجنسية على غرار القوانين الاوربية لفصل بين الدين والجنسية بعد أن كان الاسلام من قبل ديناً وجنسية . فشملت المصريين صفة الجنسية العثمانية وفقاً لهذا القانون ولكن مركز مصر الخاص واستقلالها الداخلى جعلها ابناً لها يتمتعون بصفة خاصة تميزهم عن سائر الرعايا العثمانيين . هذه الصفة هى « الرعية المصرية » أو الرعية المحلية (*sujets locaux*) ولما أريد تحديد من لهم حق الانتخاب فى مصر سنة ١٩٠٠ صدر أمر عال حدد هؤلاء المصريين الرعايا المحليين *egyptiens sujets locaux* ومثل ذلك أيضاً الدكرتوالذى صدر فى ٢٤ يولية سنة ١٩٠١ بتحديد من لهم حق التوظيف فى مصر . ويلاحظ أن المشرع المصرى قد رجع مراراً فى شأن الجنسية المصرية الى قانون سنة ١٩٠٠ السابق . ويلاحظ أن الرعية المحلية هذه صفة خاصة بالمصري داخل مصر لا تتبعه الى الخارج بل هو فى الخارج عثمانى الجنسية .

ولقد كان المصريون يعتبرون عثمانيين أيام تبعية مصر لتركيا ، ولكنهم كانوا يتمتعون فقط بالرعية المصرية . واستمر ذلك إلى حين انفصالها عنها في ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ بعد قيام الحرب الماضية ^(١) . ولم يصدر بعد ذلك قانون محدد للجنسية المصرية حتى صدر الدستور في سنة ١٩٢٣ وقد أشار إلى الجنسية هذه في مادته الثانية بقوله : « الجنسية المصرية يحددها القانون » ولكن هذا القانون لم يصدر نافذاً إلا في فبراير سنة ١٩٢٨ ولذلك اضطر قانون الانتخاب الصادر سنة ١٩٢٣ إلى الرجوع إلى الأمر العالي الخاص بذلك والصادر سنة ١٩٠٠ ^(١)

== أما منذ ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ أى تاريخ انفصال مصر عن تركيا بسبب الحرب فقد تغير الوضع وكان يجب صدور قانون للجنسية المصرية ولكنه لم يصدر وقررت المحاكم المختلطة بعد تردد تطبيق قانون الجنسية العثماني القديم باعتباره جزءاً من القوانين المصرية يسرى العمل به الى حين صدور قانون جديد وقد استمرت البلاد في انتظار صدور هذا القانون حتى بعد اعلان الاستقلال في سنة ١٩٢٢ . بل وبعد اعتراف تركيا بهذا الاستقلال في معاهدة لوزان سنة ١٩٢٤ . واستمر هذا الإهمال التشريعي حتى مايو سنة ١٩٢٦ — ربما لاعتبارات سياسية وبسبب الامتيازات الاجنبية — ففى هذا التاريخ صدر أول قانون كامل منظم للجنسية المصرية التى تم انفصالها عن الجنسية العثمانية منذ ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ . ولكن هذا القانون لم يطبق بالمرة حيث أثار احتجاج جهات سياسية مختلفة وبذلك ظل قانون سنة ١٩٠٠ قائماً حتى صدور قانون الجنسية الأخير في ٢٧ فبراير سنة ١٩٢٩ والذي رجع كذلك الى الأمر العالي الصادر سنة ١٩٠٠ في كثير من الأمور .

ويلاحظ أنه قبل صدور هذا القانون كانت مصر قد أجرت عدة اتفاقات بهذا الشأن مع بعض الدول من ذلك اتفاق ١٤ ابريل سنة ١٩٢٣ مع إيطاليا بشأن جنسية اللوبيين المقيمين في مصر واتفاق ١٤ و ١٦ مارس سنة ١٩٢٥ مع فرنسا بشأن جنسية السوريين واللبنانيين بمصر والاتفاق معها في ٢٥ مارس سنة ١٩٢٤ بخصوص جنسية المراكشيين .

(١) يرجع في تفصيل مسائل الجنسية الى المؤلفات الموضوعة في القانون الدولي الخاص ونخص منها بالذكر مؤلف الدكتور حامد زكي في « القانون الدولي الخاص المصرى » الطبعة الثانية .

ويلاحظ على موضع المادة الثانية من الدستور المصرى وتشاركتها فى ذلك المادة ٥ من الدستور العراقى أن مسألة الجنسية ليست من حقوق الشعوب أى حقوق الأفراد الخاصة بالحرية والمساواة . ولذلك كان يحمل بالمشرع ذكر النص المتعلق بها فى الباب الخاص بالدولة وأركانها لافى باب « حقوق المصريين وواجباتهم » كما فعل الدستور المصرى ولافى باب « حقوق الشعب » كما نص الدستور العراقى (١)

(٢) - ركن الاقليم الممرد : يجب أن يكون للدولة اقليم محدد، بل ان هذا هو أحد الشروط التى اشترطت الاشتراك فى عصبة الأمم (« أن تكون لها (اى الدولة) حدود معينة ») . ولعلنا نذكر ما قيل من المصادر الايطالية أيام الحرب الحبشية عن عدم توفر هذا الشرط فى الحبشة وبالتالى أنكار حقها فى عضوية العصبة والجلوس بها .

ويلاحظ أنه لما ولى محمد على عرش مصر وراثيا على إثر معاهدة لندن سنة ١٨٤٠ كما عرفنا، بعث اليه السلطان التركى بفرمان فى يونية سنة ١٨٤١ جاء فيه « ولذلك صممنا على تثبيتكم فى الحكومة المصرية المبينة حدودها فى الخريطة المرسومة لكم من لدن صدرنا الأعظم » ولكن هذه الخريطة لم يعثر عليها لافى مصر ولا فى الأستانة عندما أثير نزاع على الحدود الشرقية بين مصر وتركيا . ولقد انتهت هذا النزاع عندما أثير للمرة الثانية سنة ١٩٠٦ بمعاهدة « رفح » التى وقعها المندوبون المصريون والأتراك والتى فصلت حدمصر الشرقى الأعلى من ناحية طور سيناء تفصيلا دقيقا وبيّنت سيره واعوجاجهما بين « رأس طابا » (السكّانة على الساحل الغربى لخليج العقبة) و « رفح » (٢) . وإلى جنوب هذا

(١) مذكرات الدكتور زهير جرانة فى القانون الدستورى العراقى - بغداد سنة ١٩٣٦ .

(٢) الأستاذ محمود سليمان غنام — المعاهدة المصرية الانجليزية — القاهرة سنة ١٩٣٦ — ص

الخط يحد مصر من الشرق البحر الأحمر لغاية « بيرشلاتين » جنوبا . وحد مصر الجنوبي خط عرض ٢٢ شمالا الذى يربط مصر بالسودان .

أما حدود مصر الغربية فقد ظلت على ما هى عليه (خط زوال ٢٥ شرقا) حتى أمضت الحكومة المصرية فى عهد وزارة زيور باشا (فى ٦ ديسمبر سنة ١٩٢٥) اتفاقا مع الحكومة الإيطالية على تعيين الحدود الغربية كان من مقتضاه ضم واحة جغبوب مع اراض اخرى إلى الأملاك الإيطالية مما كانت تدعى إيطاليا حقها فى ملكيته . ولقد جاءت الحرب الحاضرة فكشفت القناع عن هذه الغلطة الهائلة التى أدت إلى فقد واحة جغبوب ذات المركز الحربى الخاص القائم على الحدود الغربية للبلاد .

أما من الشمال فيحد مصر البحر الأبيض المتوسط من « رفح » شرقا إلى « رأس السليم » غربا (٢٤٠٠ كم تقريبا) ويدخل ضمن الاقليم المصرى طبعاً البحر الاقليمى المعتد على سواحله سواء فى البحر الأبيض المتوسط أو فى البحر الأحمر وذلك وفقا للقواعد المقررة فى القانون الدولى العام . هذا هو اقليم مصر إلى جانب إدارتها المشتركة للسودان تلك الادارة التى لاتمس السيادة عليه مطلقاً . وداخل الحدود السابق ذكرها تبلغ مساحة مصر حوالى مليون كيلو متر مربع

(٣) ركن الاستقلال السياسى : المقصود هنا بالاستقلال السياسى

l'indépendance هو الوحدة السياسية *l'unité politique* أى قيام الدولة بذاتها غير مندوجة فى وحدة سياسية أخرى أو تابعة لها كما هو الحال فى الدول التابعة أو الدويلات الداخلة فى تكوين الدولة المتحدة اتحادا مركزيا *L'Etat fédéral* . ولقد تحقق استقلال مصر عن تركيا بانفصالها عنها منذ ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ انفصالا اعترفت به تركيا فيما بعد فى معاهدة لوزان سنة

١٩٢٤^(١). على هذا النحو كونت مصر وحدة سياسية قائمة بذاتها ولكن فرضت عليها انجلترا حمايتها حتى سنة ١٩٢٢ وبذلك لم تتمكن بعد تحقق ركن انفصالها عن تركيا من التمتع بركن السيادة الخارجية كما سنرى.

(٤) ركن السيادة الخارجية : La Souveraineté extérieure ou internationale

نص على هذا الركن تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ولكن مع تحفظات كادت تخفى معالمه . فقد اعترف التصريح بأن « مصر دولة مستقلة ذات سيادة » وأن « الحماية البريطانية على مصر قد انتهت » ولقد ذكرنا أن معنى هذه السيادة الخارجية هو اعتراف العائلة الدولية للدولة الناشئة بحقوقها في التصرف باسم الأمة مع الأشخاص الدولية الأخرى وفي تبادل التمثيل السياسى . أما اعتراف الدول بمصر كدولة مستقلة فقد انهار على أثر اعلان تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢، كما نص هذا التصريح على حق مصر في التمثيل السياسى حيث قال :

« ليس ثمة ما يمنع منذ الآن من إعادة منصب وزير الخارجية والعمل لتحقيق التمثيل السياسى والقنصلى لمصر »

هذه المظاهر التى ثبتت لمصر سنة ١٩٢٢ حققت لها السيادة الخارجية قد شوهرتها فى الواقع التحفظات الأربعة التى تضمنها التصريح المذكور والتى جاءت فى تفصيلاتها متضمنة إشرافا خاصا لبريطانيا على التمثيل السياسى المصرى والقنصلى ، كما وضعت ممثل انجلترا بمصر فى مركز خاص وظل يلقب باسم « المندوب السامى » كما كان الحال أيام الحماية . وبعد ذلك جاءت المادة الأولى من الدستور المصرى مقرر « أن مصر دولة ذات سيادة وهى

(١) نص فى هذه المعاهدة على الاثر الرسمى لاعتراف تركيا باستقلال مصر حيث قيل :

« يتبدى تنازل تركيا عن كل ما لها من الحقوق والمزايا على مصر والسودان من اليوم

الخامس من نوفمبر سنة ١٩١٤ »

حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه ... » (١)

ولقد سويت هذه التحفظات الأربعة بالمعاهدة المصرية الانكليزية المبرمة بقاعة لوكارنو بلندن في ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ والتي نصت في مادتها الثالثة على ما يلي :

« تنوى مصر أن تطلب الانضمام إلى عضوية عصبة الأمم . وبما أن حكومة صاحب الجلالة في المملكة المتحدة تعترف أن مصر دولة مستقلة ذات سيادة فانها ستؤيد أى طلب تقدمه الحكومة المصرية لدخول عصبة الأمم بالشروط المنصوص عليها في المادة الأولى من عهد العصبة » .
أما عن مركز ممثل بريطانيا في مصر ومركز ممثل مصر في بريطانيا فقد نصت عليهما المادة الثانية من المعاهدة بقولها :

« يقوم من الان فصاعدا بتمثيل صاحب الجلالة ملك مصر لدى بلاط سان جيمس سفراء معتمدون بالطرق المرعية . ولمصر مطلق الحرية في علاقاتها مع الدول الأجنبية » . وبذلك أصبح ممثل بريطانيا سفيراً وليس مندوباً سامياً وكذلك أصبح ممثل مصر سفيراً وليس وزيراً مفوضاً . والقاعدة في القانون الدولي العام أن يكون السفير في أولى مراتب التمثيل السياسي بينما يكون الوزير المفوض في المرتبة الثانية ولهذا أثره فقط في إجراءات الاستقبال . ولكن اختص سفير انكلترا في مصر بالأُسبقية على غيره من السفراء الذين يعينون في البلاط المصرى وذلك وفقاً لما جاء في المذكرة الملحقة بالمعاهدة

(١) تقابل حرفياً المادة الأولى من دستور سنة ١٩٣٥ الملغى . ويلاحظ أن الترجمة الفرنسية لعبارة « ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه » قد جارت على النحو الآتى :

ses droits de Souveraineté sont indivisibles et inaliénables

[راجع « على هامش الدستور » — المرجع السابق — ص ١ و ٢]

حيث تقول « نظراً لأن حضرة صاحب الجلالة ملك بريطانيا العظمى سيكون أول ملك أجنبي يمثل في مصر سفير، فإن السفراء البريطانيين سيعتبرون ذوى أقدمية على باقى الممثلين السابقين المعتمدين لدى بلاط صاحب الجلالة ملك مصر وتكون محتويات هذه المذكرة خاضعة لاعادة النظر فى الوقت وبالشروط المنصوص عنها فى المادة السادسة عشرة من المعاهدة »

شكل الدولة المصرية :

لعله مما لا يحتاج إلى إيضاح أن الدولة المصرية دولة بسيطة Simple وليست مركبة Composé ثم هى دولة ذات سيادة على النحو الذى بيناه الآن بنص الدستور الذى جاء بعد إلغاء الحماية البريطانية عليها سنة ١٩٢٢ وإن كان هناك رأى بأنها كانت دولة مستقلة ذات سيادة من الناحية النظرية منذ انفصالها عن تركيا فى ٥ نوفمبر سنة ١٩١٤ وذلك على اعتبار أن الحماية التى فرضتها إنجلترا كانت حماية غير مشروعة وبالتالى لا يصح نظرياً أن تغير من مركز مصر السياسى واستقلالها المشروع (١).

أعظم متفرقة :

الدين واللغة : يلاحظ بصدد بحثنا للدولة المصرية أن الدستور قد نص فى

(١) الأستاذ محمود سليمان غنام « المعاهدة المصرية الانجليزية ، ١٩٣٦ — ص ٥٥ — ٥٩ ويلاحظ كذلك قرار أعضاء الجمعية التشريعية ، الذى أصدره فى مارس سنة ١٩٢٥ والذى جاء فيه أن « تعتبر الحماية التى أعلنتها إنجلترا من تلقاء نفسها على مصر عملاً باطلاً لا قيمة له من الوجهة القانونية ، وأن البلاد المصرية التى تشمل مصر والسودان مستقلة استقلالاً تاماً وفقاً لقواعد الحق والعدل والقانون وكل مظهر من مظاهر اعتداء القوة على هذا الاستقلال لا يؤثر فى وجوده من الوجهة القانونية ، وليس من شأنه إلا أن يزيدنا تمسكاً به »

المادة ١٤٩ على أن « الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية » (١) على أن هذا النص لا ينال مطلقاً من حريات الأفراد المتصلة بالدين أو اللغة ، فلقد نص الدستور كما سنرى فيما بعد بالتفصل على المساواة بين المصريين « لا تميز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين » (م ٣) كما نصت المادة ١٢ على أن « حرية الاعتقاد مطلقة » . وضمنت المادة ١٣ حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد .

العاصمة :

نصت كذلك المادة ١٥٠ على أن « مدينة القاهرة قاعدة المملكة المصرية » . ويلاحظ هنا أن الدستور المصرى لم ينص على جواز اتخاذ غير القاهرة عاصمة عند الضرورة كما فعل الدستور العراقى عندما أجاز فى مادته الثالثة اتخاذ غير بغداد عاصمة عند الضرورة بناء على قانون . وهذا الحكم نرى امكان الاخذ به فى مصر بناء على حكم الضرورة ولو لم يرد نص صريح عليه .

العلم المصرى :

لم ينص الدستور المصرى على شكل العلم المصرى وأوضاعه على خلاف الدستور العراقى الذى نص على ذلك فى مادته الرابعة (٢) .

(١) أغلب الدساتير الاوربية ينص على دين الدولة الرسمى وقليل جدا منها قد نص على الا دين للدولة كدستور استونيا (م ١١) [د على هامش الدستور ، هامش ص ٥٨٧]
(٢) تنص هذه المادة على مايلى :

« يكون العلم العراقى على الشكل والابعاد الآتية : طوله ضعف عرضه ويقسم أفقياً الى ثلاثة ألوان متساوية ومتوازية أهلاها الاسود فالابيض فالاخضر على أن يحتوى على شبه منجرف أحمر من جهة السارية تكون قاعدته العظمى مساوية لعرض العلم والقاعدة الصغرى مساوية لعرض اللون الابيض وارتفاعه ربع طول العلم ، وفى وسطه كوكبان أبيضان ذوا سبعة أضلاع يكونان على وضع عمودى يوازى السارية .

« أما أوضاع العلم وشعار الدولة وشاراتها وأوسمتها فتعين بقوانين خاصة »

القوة المسلحة : نصت على تلك القوة المواد ١٤٦ و ١٤٧ و ١٤٨ من الدستور وذلك كما يلي :

م ١٤٦ « قوات الجيش تقرر بقانون »

م ١٤٧ « يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من حقوق وما عليهم من الواجبات . »

م ١٤٨ « يبين القانون نظام هيئات البوليس وما لها من الاختصاصات »
ويلاحظ بصدد تدريب الجيش المصرى أن ملحق المادة الثانية من المعاهدة المصرية الانكليزية المبرمة سنة ١٩٣٦ قد نص على حرية مصر فى تقوية جيشها تحت إشراف بعثة عسكرية بريطانية (١)

السودان : عرفنا أن إنجلترا قد جعلت « السودان » أحد الأمور الأربعة التى احتفظت بها فى تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢. ولقد جاء الدستور المصرى فى سنة ١٩٢٣ بنص فى المادة ١٥٩ قرر أن « تجرى أحكام هذا الدستور على المملكة المصرية بدون أن يخل ذلك مطلقا بما لمصر من الحقوق فى السودان » Cette disposition ne porte aucune atteinte aux droits qu' à l'Egypte au Sudan
من دستور سنة ١٩٣٠ الملغى .

(١) لقد جاء فى المذكرة المصرية بهذا الصدد :

« نظرا لأن الحكومة المصرية ترغب فى استكمال تدريب الجيش المصرى بما فيه سلاح الطيران وتنويع مصلحة المحالفة التى تم عقدها أن تختار المدربين الأجانب الذين قد ترى حاجة اليهم من بين الرعايا البريطانيين وحدهم ، فانها قد اعترفت أن تستفيع بمشورة بعثة عسكرية بريطانية للمدة التى تراها ضرورية للفرض المذكور ونظراً للاظروف التى هيأتها هذه المعاهدة سوف لا ترغب الحكومة المصرية بطبيعة الحال فى إيفاد أحد من قواتها المسلحة ليتلقى دراسته فى أى معهد أو وحدة من معاهد التدريب أو وحداته فى غير المملكة المتحدة ، على أن لا يمنع ذلك الحكومة المصرية من أن توفد إلى أى بلد آخر رجال الجيش الذين لا يتيسر قبولهم فى معاهد المملكة المتحدة ووحداتها »

وعلى هذا النحو ظلت مسألة السودان معلقة ، وكانت الصخرة التي تحطمت عليها مفاوضات النحاس — هذين سن سنة ١٩٣٠ بعد أن كانت وشيكة النجاح ثم اتفق على هذه المسألة في المعاهدة التي أبرمت سنة ١٩٣٦ (١) .

(١) نص على مسألة السودان في المادة ١١ من المعاهدة المذكورة وفي ملحقها وفي المحضر الثاني المنفق عليه ، كما صدر بشأنها خطاب أيضا من مندوب السامي ، الى النحاس باشا . وإذا رجعنا الى المادة ١١ هذه نجدها تنص على مايلي : « (١) مع الاحتفاظ بحرية عقد اتفاقات جديدة في المستقبل لتعديل اتفاقيتي ١٩ يناير و ١٠ يولية سنة ١٨٩٩ قد اتفق الطرفان المتعاقدان على أن إدارة السودان تستمر مستمدة من الاتفاقيتين المذكورتين . — ويواصل الحاكم العام بالنيابة عن كلا الطرفين المتعاقدين مباشرة السلطات المخولة له بمقتضى هاتين الاتفاقيتين . — والطرفان المتعاقدان متفقان على أن القاية الاولى لادارتها في السودان يجب أن تكون رفاهية السودانيين . — وليس في نصوص هذه المادة أى مساس بمسألة السيادة على السودان . — (٢) وبناء على ذلك تبقى سلطة تعيين الموظفين في السودان وترقيتهم مخولة للحاكم العام الذى يختار المرشحين الصالحين من بين البريطانيين والمصريين عند التعيين في الوظائف الجديدة التى لا يتوافر لها سودانيون أكفاء . — (٣) يكون جنود بريطانيون وجنود مصريون تحت تصرف الحاكم العام للدفاع عن السودان فضلا عن الجنود السودانيين . — (٤) تكون الهجرة المصرية الى السودان خالية من كل قيد الا فيما يتعلق بالصحة والنظام العام . — (٥) لا يكون هناك تمييز في السودان بين الرعايا البريطانيين وبين الوطنيين المصريين في شئون التجارة والمهاجرة أو في الملكية . — (٦) اتفق الطرفان المتعاقدان على الاحكام الواردة في ملحق المادة فيما يتعلق بالطريقة التى تصير بها المعاهدات الدولية سارية في السودان » .

[راجع « المعاهدة المصرية الانجليزية » ، للاستاذ محمود سليمان غنام — القاهرة ١٩٣٦ ص ٣٠٨

الى ص ٣٤١] .

ثانياً

الحكومة المصرية

شكلها الملكي البرلماني

لقد أخذ الدستور المصري بشكل الحكومة الملكي النيابي البرلماني .
ولذلك نجد المادة الأولى من الدستور تقرر ما يلي «مصر دولة ذات سيادة...
وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي» ثم جاءت نصوص الدستور مطبقة
لنظام النيابي البرلماني كما صدر الأمر الملكي رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢ المنظم لوراثة
العرش . وبعد كل ذلك توج هذا التنظيم بنص المادة ١٥٦ على أن «...الأحكام
الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلماني وبنظام وراثة العرش ... لا يمكن
اقترح تنقيحها» .

ولما كنا قد سبقت لنا دراسة حكم هذه المادة الأخيرة (١) فالتناول
هنا تفصيلات هذا التنظيم الملكي النيابي البرلماني الذي اختير شكلاً للحكومة
المصرية وذلك على النحو الآتي :

أولاً - نظام وراثة العرش في مصر .

ثانياً - النظام النيابي البرلماني المصري .

(١) راجع ص ٧٠ وما بعدها

أولاً - نظام وراثته العرسية

نصت المادة ٣٢ من الدستور على أن عرش المملكة المصرية وراثي في أسرة محمد علي .

« وتسكون وراثته العرش وفق النظام المقرر بالأمر السكريم الصادر في ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ أبريل سنة ١٩٢٢) » .

وبالرجوع إلى هذا الأمر الملكي يمكننا إجماله فيما يلي :

تسكون وراثته العرش للذكور من أسرة محمد علي دون الإناث أيا كانت طبقتهم ولا يؤول العرش لغير العصبات (م ٥) . ولا تسكون للعاصب الذكر إلا إن كان مولوداً من زوجية شرعية ويشترط أن يكون عاقلاً مسلماً من أبوين مسلمين (م ٦) . والطريق الذي يتبع في توارث العرش هو انتقاله من صاحبه إلى أكبر أبنائه ثم إلى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر وهكذا طبقة بعد طبقة . وإذا توفي أكبر الأبناء قبل أن ينتقل إليه الملك كانت الولاية لأب أكبر أبنائه ولو كان للمتوفى أخوة (م ٢) . وإذا لم يكن للملك عقب كانت الولاية لأب أكبر أخوته ، فإن لم يكن للملك عقب ولا أخوة فيؤول الملك إلى أكبر أبناء أكبر أخوته ، فإن لم يكن لأب أكبر أخوته ابن فإلى أكبر أبناء إخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الأخوة . فإن لم يكن له أبناء إخوة كذلك فإلى أكبر أبناء أبناء أكبر أخوته ، فإن لم يكن لأب أكبر أخوته ابن فإلى أكبر أبناء أبناء إخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الأخوة ، فإن لم يوجد له على قيد الحياة أبناء أبناء إخوة كذلك آل العرش إلى ذريتهم طبقة بعد طبقة على الترتيب وبالكيفية المعينتين بالمادة الثالثة من الأمر المذكور . تلك المادة التي قررت كذلك أنه إن لم يكن لمن له ولاية الملك عقب ولا إخوة ولا ذرية إخوة كذلك كانت الولاية إلى أعمامه وذريتهم على الترتيب وبالكيفية الواردين بالمادة ٣ التي نحن بصدددها وذلك طبقة بعد طبقة .

فإن لم يكن للملك أعمام ولا ذرية أعمام آل العرش إلى أعمام أبيه وذريتهم
ثم إلى أعمام جده وإن علا وذريتهم . وذلك على الترتيب السابق طبقة
بعد طبقة .

ولقد نصت هذه المادة الثالثة كذلك على أن « الأخوة والأعمام المشار
اليهم في الفقرات المتقدمة هم الأخوة والأعمام الأشقاء أولاد ، والذرية هي
العقب الذكر من أبناء الذكور مهما كانت طبقتهم ، ويشترط في كل الأحوال
أن يولد الأبناء من زوجية شرعية » . ويلاحظ أن هذه المادة قد نصت في
فقرتها الأخيرة على استثناء الخديوى السابق عباس حلمى باشا وقررت ألا
تثبت له ولاية الملك ، وهذا الحكم لا يعمدها إلى أبنائه وذريته بل تجرى في
حقهم أحكام هذا الأمر الملكى رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢ .

فإذا آلت الولاية لوارث على هذا النحو يعتبر أصلاً ويستمر توارث
العرش في فروعه ثم أخوته وذريتهم ، ثم في عمومته وذريتهم بحسب نفس
القواعد السابقة . (م ٤) .

ويحرم الأمير وذريته من حقوقهم في العرش وتنتقل الولاية إلى من يليه
إذا تزوج بغير إذن الملك أو إذن من له الحق في تولى سلطته (م ٧) ويحرم
كذلك من العرش من صدر في حقه حكم باخراجه من الأسرة المالكة لعدم
الجدارة طبقاً لأحكام نظام الأسرة المالكة (١) وتنتقل في هذه الحالة الولاية
إلى من يليه . وهذا مع عدم الإخلال بحقوق ذريته في العرش . ويلاحظ
أن الحرمان في الحالتين السابقتين يصدر من الملك أو بمن يتولى سلطته ولكن
بعد موافقة البرلمان . وقد نصت هذه المادة السابعة كذلك على الإقالة من
هذا الحرمان بقولها :

(١) صدر بنظام الأسرة المالكة القانون رقم ٢٥ الصادر في ١٠ يولية سنة ١٩٢٢ والذي خلعت عليه
الصيغة الدستورية المادة ١٥٣ من الدستور كما عرفنا .

« ويجوز للملك أو لمن تولى سلطته إقالة المحروم أو إقالة ذريته كلها أو بعضها من هذا الحرمان وما ترتب عليه من الآثار ويشترط في هذه الإقالة موافقة البرلمان » .

سـ الرسم: قررت المادة ٨ من الأمر المذكور أن بلوغ الملك سن الرشد يكون « إذا اكتمل له من العمر ثمانى عشرة سنة هلالية » أما سن الرشد بالنسبة لسائر المهصرين فاحدى وعشرون سنة .

الوصاية على العرش : أخذ الأمر الملكى المذكور بقاعدة جعل الوصاية هيئة لا لشخص واحد . وتتولى هذه الهيئة (م ٩) سلطة الملك حتى يبلغ سن الرشد . وهى تشكل (وفقاً للمادة ١٠) « من ثلاثة يختارهم الملك لولى العهد القاصر بوثيقة تحرر من أصليين : يودع أحدهما بديوان الملك ، والاخر برئاسة مجلس الوزراء . وتحفظ الوثيقة فى ظرف مختوم ولا يفتح الظرف وتعلن الوثيقة إلا بعد وفاته وأمام البرلمان . ويجب فىمن يعين فى الوصاية أن يكون مهصراً مسلماً وأن يختار من بين الطبقات الآتية : أمراء الأسرة المالكة وأصهارهم الأقربون، ورؤساء مجلس الوزراء الحالى والسابقون، ورؤساء مجلس النواب الحالى والسابقون والوزراء أو من تولوا مناصب الوزارة، ورئيس وأعضاء مجلس الأعيان (أى مجلس الشيوخ) وكذا رؤساؤه السابقون . . . »

وقد قالت المادة بعد ذلك : « على أن هذا الاختيار لا ينفذ إلا إذا وافق عليه البرلمان » . وظاهر أن من يختار للوصاية يجب أن يستقبل من هذه الوظائف ويتنزه عن مسؤوليتها مادام سيمثل الملك وسيتمتع بحقوقه وفى مقدمتها كونه مصوناً وغير مسئول .

فاذا لم يحصل التعيين على هذا النحو . فيعين البرلمان هيئة وصاية العرش « (م ١١) (١) .

(١) فضت الوثيقة التى اختار فيها المحروم الملك فواد هيئة الوصاية على العرش امام البرلمان فى =

انتقال العرش بسبب مرضه عقلى : نص الأمر المملكى المذكور أيضاً (م ١٢) على انتقال العرش إلى وارث الملك إذا تعذر على هذا الملك الحكم بسبب مرض عقلى . ولكن فى هذه الحالة يجب على مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك المرض أن يدعو البرلمان فى الحال إلى الاجتماع ، فإذا ثبت قيام ذلك المرض بطريقة قاطعة قرر البرلمان انتهاء ولاية الملك وانتقل العرش إلى صاحب الحق فيه من بعده حسب الأحكام السابق ذكرها .

هذه هى أحكام وراثة العرش الواردة بالأمر المملكى رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢ ولقد صدر الدستور بعد ذلك متضمناً بعض الأحكام الخاصة بهذا الموضوع وهى :

(١) ضرورة دعوة البرلمان فى ظرف عشرة أيام : نصت المادة ٥٢ من الدستور على حكم يشبه الحكم المقرر فى بلجيكا بقولها إنه على « إثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة . فإذا كان مجلس النواب منجلاً وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فإن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه » .

والحكمة من ضرورة دعوة البرلمان فوراً ظاهرة وهى الرغبة فى تفادى ما قد يحدث من إخلال واضطراب إن طال بقاء البلاد بدون رئيس أعلى لها . ولقد اجتمع البرلمان المصرى فى هيئة مؤتمر بتاريخ ٨ مايو سنة ١٩٣٦ وذلك على إثر وفاة الملك فراد فى يوم ٢٨ ابريل سنة ١٩٢٦

== جلسة ٨ مايو سنة ١٩٣٦ فإذا بالمرشحين للوصاية هم : محمد توفيق نسيم باشا وعدلى يكن باشا ومحمود نغرى باشا . ولكن البرلمان لم يوافق على ذلك وأختار ثلاثة أوصياء غير الذين رشحهم الملك المتوفى وهم : الأمير محمد على وعبد العزيز عزت باشا وشريف صبرى باشا . وقد حضر واثنائهم وأدوا اليمين الدستورية فى نفس الجلسة المذكورة .

(٢) حالة عدم وجود وارث للعرش : هذه الحالة لم ينص عليها الأمر الملكي السابق الذكر وإنما واجهتها المادة ٥٣ من الدستور بقولها « إذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفاً له مع موافقة البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمرة . ويشترط لصحة قراره في ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين » .

وظاهر من هذا النص ضرورة حضور ثلاثة أرباع أعضاء كل واحد من المجلسين فلا يكفي حضور نصف أعضاء أحد المجلسين مثلاً مع حضور كل أعضاء المجلس الآخر رغم كون الحاضرين في هذه الحالة ثلاثة أرباع أعضاء البرلمان . كما نلاحظ أن البت في أمر تعيين الخلف يكون في حياة الملك كما هو واضح . ونص المادة ٤٥ يؤكد تماماً المعنى الذي ذهبنا إليه . فبالرجوع إلى هذه المادة نجدها تقرر مايلي :

« في حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقاً لأحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً في هيئة مؤتمر لاختيار الملك . ويقع هذا الاختيار في مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما . ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين

» فإذا لم يتسن الاختيار في الميعاد المتقدم ففي اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين في الاختيار أي إذا كان عدد الأعضاء الحاضرين . وفي هذه الحالة يكون الاختيار صحيحاً بالأغلبية النسبية . وإذا كان مجلس النواب منحللاً وقت خلو العرش فإنه يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه »

(٣) دلف العيمين الدستورية قبل مباشرة السلطنة : يجب أداء هذه اليمين سواء بالنسبة للملك الجديد الراشد أو بالنسبة للأوصياء على العرش . ففي الحالة الأولى ورغم صيرورة الملك ملكاً بمجرد وفاة الملك السابق إلا أنه وفقاً

للمادة ٥٠ من الدستور قد تقرر أنه « قبل أن يباشر الملك سلطاته الدستورية يحلف اليمين الآتية أمام هيئة المجلسين مجتمعين » أحلف بالله العظيم أن أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامه أراضيه . » (١)

ولقد نصت على هذه اليمين الدستورية بالنسبة للأوصياء المادة ٥١ من الدستور بقولها :

« لا يتولى أوصياء العرش عملهم إلا بعد أن يؤدوا لدى المجلسين مجتمعين اليمين المنصوص عليها في المادة السابقة مضافا إليها » وأن نكون مخلصين للملك . » (٢)

(٤) الفترة السابقة على أداء القسم : في هذه الفترة سواء بالنسبة للملك الراشد أو لحالة الوصاية نجد مجلس الوزراء يباشر سلطات الملك وذلك بنص المادة ٥٥ من الدستور التي تقول :

« من وقت وفاة الملك إلى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته » (٣)

(١) نادت الوزارة بالملك فاروق ملكا على مصر يوم وفاة والده في ٢٨ ابريل سنة ١٩٣٦ ولكنه لم يؤد القسم الدستوري أمام البرلمان إلا في ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ عند بلوغه سن الرشد اللازم لمباشرته لسلطاته الدستورية .

(٢) اقسم الأوصياء على عرش الملك فاروق هذا القسم أمام البرلمان في جلسة ٨ مايو سنة ١٩٣٦ كما سبق .

(٣) باشر مجلس الوزراء هذه السلطات بعد وفاة الملك فؤاد وأداء مجلس الوصاية اليمين الدستورية (أى من ٢٨ ابريل الى ١٨ مايو سنة ١٩٣٨) [وأصبحت الوزارة في هذه الفترة وبصفتها تلك لا يمكن سقوطها] . وقد أبلغت الوزارة البرلمان الكلمة التي وجهتها الى الأمة في هذا الصدد وهي :

« إلى الأمة المصرية »

ويلاحظ نص الدستور صراحة على مسؤولية الوزارة في مباشرتها سلطة الملك في هذه الفترة ، وذلك مفيد حتى لا يقال ان الوزارة لا تسأل عن أعمالها خلال هذه الفترة بحجة أنها كانت تمثل الملك المنزه عن المسؤليات . وما كان ليتمكن أن يسوى بين مجلس الوزراء في هذه الفترة وبين الملك الراشد لأن هذا الأخير ان رفعت عنه المسؤولية فانما لتنصب على وزرائه الذين يباشرون سلطتهم بواسطتهم . أما مجلس الوزراء في الحالة السابقة فانه يباشرون السلطة بنفسه ولذا وجب أن تقع مسؤولية مباشرتها على عاتقه » (١)

مخصصات الملك الجبريد : نصت المادة ٥٦ من الدستور على أنه « عند تولية الملك تعين مخصصاته ومخصصات البيت المال بقاءه وذلك لمدة حكمه . ويعين القانون مرتبات وأوصياء العرش على أن تؤخذ من مخصصات الملك » (٢)

منيت مصر بفقد مليكها المحبوب وقضى رئيس الدولة .

« وأن أول واجب في هذه الظروف المحزنة على مجلس الوزراء الذي اضطلع حتى الآن بتبعات الحكم بفضل ثقة ذلك الملك هو العمل على تنفيذ أحكام النظام الذي تلقى مهمته في ظله . »
« ولذلك فانه ولائاً للائمة المالكة واحتراماً للدستور وبعد أن نادى بالملك الجديد حضرة صاحب الجلالة فاروق الأول يتولى مجلس الوزراء منذ اليوم سلطات الملك الدستورية باسم الامة المصرية وتحت مسؤوليته حتى الوقت الذي يجب أن يسلم مقاليدها الى مجلس الوصاية . عاش الملك (١) د على هامش الدستور ، — للاستاذ محمد الشريف — هامش ص ٣٣٩ .

(٢) أخطر البرلمان المجتمع في هيئة مؤتمرة في ٨ مايو سنة ١٩٣٦ ية ازال الملك فاروق عند اعتلائه العرش عن ٥٠ الف جنيه من مخصصاته السنوية مدة الوصاية ومدة حكمه — وصدر في سنة ١٩٣٦ القانون المحدد لمخصصات الملك وأوصياء العرش [وهي سنوياً ١٠٠ الف جنيه للملك ٧٨ الف جنيه للبيت المال ٦ آلاف جنيه للملكة (على سبيل التذكير) و ٦ آلاف جنيه لولي العهد يستحقها بلوغه السابعة من عمره ثم تزداد الى ١٢ الف سنوياً عند بلوغه سن الرشد ، أما مخصصات الأوصياء فجعلت ٧ آلاف جنيه سنوياً لكل وصي تؤخذ من مخصصات الملك] . [المرجع السابق — ص ٢٤٠ و ٢٤١]

ثانيا - النظام النيابي البرلماني المصري

الشكل النيابي المصري

لقد عرفنا من دراستنا للبادئ العامة أن للنظام النيابي أركاناً أربعة وهي:

- ١ - وجود برلمان منتخب ٢ - كون عضو البرلمان يمثل الأمة بأسرها لا الدائرة التي انتخبته وحدها ٣ - استقلال البرلمان عن الناخبين مدة النيابة
- ٤ - انتخاب البرلمان يكون لمدة معينة تتجدد دوريا

فاذا رجعنا إلى الدستور المصري وجدناه يأخذ بهذه الأركان جميعها وذلك على النحو الآتي :

الركن الأول :

البرلمان المنتخب : لقد خص الدستور هذا الركن بالفصل الثالث منه تحت عنوان « البرلمان » كما ضمن هذا الفصل فروعاً ثلاثة موضوعها على التعاقب « مجلس الشيوخ » ثم « مجلس النواب » ثم « أحكام عامة للمجلسين » هذا البرلمان الذي سنتحدث عنه تفصيلاً فيما بعد يقوم فيه مجلس النواب كله على أساس الانتخاب العام المباشر وكذلك الشأن بالنسبة لثلاثة أخماس الأعضاء بمجلس الشيوخ . أما الخمسان فيعينهما الملك بواسطة وزارته . أما أسس هذا الانتخاب وكيفية وأحكامه المختلفة فكل ذلك منظم بقانون الانتخاب الحالي (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) والذي يعتبر بصفة عامة « الطبعة الثانية » لقانون الانتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ وسنعود إلى تفصيل هذه الأحكام بما يناسب المقام فيما بعد عند دراستنا للشكل البرلماني المصري

الركن الثاني :

عضو البرلمان المصرى يمثل الأمة بأسرها : نصت على هذا الركن المادة ٩١ من الدستور بقولها « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها . ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بأمر على سبيل الالزام » . ولقد تبيننا من قبل أن لهذا الركن نتائج منطقية هى :

١ - النائب حر فى آرائه دون تقيده بتعليمات الزامية يعطيها له ناخبوه . وهذا ما نصت عليه المادة السابقة ، التى أشارت كذلك إلى الأعضاء المعينين بمجلس الشيوخ بقولها « . . . ولا للسلطة التى تعينه ... »

ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٣٠ (الملغى) قد ذهب فى هذا الصدد إلى أبعد من ذلك فلم يقصر تحريم التعليمات الالزامية على الناخبين والسلطة التى تعين الشيخ المعين ، بل حرم هذه التعليمات إطلاقا فشملت تعليمات الأحزاب مثلاً وذلك بقول المادة ٨٦ من الدستور المذكور « ... ولا يجوز أن يوكل بأمر على سبيل الالزام » (١).

٢ - يضع النائب نصب عينيه الصالح العام لا مجرد صالح ناخبيه بالذات وبذا له التدخل فى كل أمر يهم الدولة . ولولم يهم دائرته الانتخابية بالذات .

٣ - لا يجوز للناخبين عزل نوابهم (recall) .

٤ - لا يلزم العضو بتقديم حساب لناخبيه (وإنما يصح أن يتقدم لهم عند

الانتخاب ببرنامج معين) .

٥ - لا يسأل العضو مدنياً أمامهم عن النيابة .

(١) جاء بالمذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ بهذا الخصوص : « ويرى تعديل حكم المادة ٩١ الخاصة بالتوكيل على سبيل الالزام لتحريمه إطلاقا وأيا كان مصدره دون تخصيص بالناخبين أو بالسلطة المعنية . فان تكليف الاعضاء مثلاً بالتصويت على وجه خاص يرسم لهم فى شأن قرارات أعدت فى مجامع سرية وحرمت عليهم المناقشة فيها ، فضلا عن أنه يحيل البرلمان سخرية ، هو أدخل فى باب التوكيل على سبيل الالزام من التوصيات التى قد يفرضها الناخبون أو السلطة المعنية »

٦ - مكافأة الأعضاء تدفعها الدولة . وقد جاء نص المادة ١١٨ من الدستور مقررأ هذه النتيجة الأخيرة بقوله : « يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون » . وبذلك ترك الدستور إلى قانون عادى هذا التجديد وبلا حظ أن مكافأة أعضاء الجمعية التشريعية كانت ٣٠٠ جنيه سنوياً ولقد حدد القانون رقم ١ لسنة ١٩٢٤ المكافأة هذه بمبلغ ٦٠٠ جنيه تدفع على أقساط شهرية متساوية ثم انقصت فى ٢٤ مايو سنة ١٩٢٧ إلى ٤٨٠ جنيه سنوياً ثم انقصها دستور سنة ١٩٣٠ إلى ٣٦٠ ثم زيدت فى يونية سنة ١٩٣٦ إلى ٤٨٠ جنيه . ولا يستحق هذه المكافأة الأعضاء الوزراء . وهى حق للعضو من يوم أدائه اليمين . ولا يجوز الحجز عليها إلا بناء على حكم نهائى أو سند واجب التنفيذ . كما وافق مجلسا البرلمان على منح كل عضو جوازاً للسفر مجاناً بالدرجة الأولى ما بين النقطة التى يختارها فى دائرته الانتخابية والقاهرة وذلك على خطوط السكك الحديدية التابعة للدولة ^(١) . أما رئيس كل من المجلسين فيتناول مكافأة سنوية مساوية لماهية وزير ^(٢)

ويلاحظ أن من المرشحين للانتخابات الأخيرة من أعلن تنازله مقدماً عن مكافأته البرلمانية لدائرته الانتخابية إن فاز فى الانتخابات . هذا التنازل — فضلاً عما فيه من روح الرشوة الانتخابية — تنازل باطل لمنافاته لروح النظام الديمقراطي الذى يجب أن يتمكن الفقير فى ظله من القيام بأعباء النيابة عن الامة . بل إن لهذا التنازل خطره من ناحية ثانية لأنه قد يضطر مرشحين

(١) تراجع مناقشات مجلس الشيوخ حول هذا الموضوع خصوصاً فى يونية سنة ١٩٣٨ وقد اتقرر من أن قانون تحديد مكافأة الأعضاء لا يلغيه قرار من مجلس الوزراء . وكذلك ما تقرر من أن تعطيل مجلس الشيوخ يغير القابل للحل - لا يحرم الشيوخ من حقهم فى المكافأة .

(٢) يتقاضى الوزير ٢٤٠٠ جنيه فى السنة أما رئيس الوزراء فيتقاضى ٣٠٠٠ جنيه سنوياً .

آخرين في حاجة لهذه المكافأة إلى التنازل عنها ليقاوموا دعاية منافسيهم في الانتخابات .

الركن الثالث : استقلال البرلمان مدة نيابته عن مجموع الناخبين :

بمعنى انتهاء مهمة الناخبين بمجرد اختيارهم لأعضاء البرلمان ، فلاحق لهم بعد ذلك في اقتراح القوانين أو في الاعتراض عليها أو غير ذلك من مظاهر الديمقراطية نصف المباشرة التي تتنافى مع النظام النيابي المأخوذ به في مصر . كما نلفت النظر إلى أنه لا يجوز كذلك أن يحتج في النظام النيابي على قانون من القوانين بأنه قد جاء مخالفا للرأى العام^(١) .

الركن الرابع : تجديد انتخاب البرلمان دورياً حتى يتحقق باستمرار

الانسجام بين رأى البرلمان ورأى الأمة . وهنا نجد مجلس النواب يتجدد كل خمس سنوات تجديداً كلياً وذلك بنص المادة ٨٦ من الدستور . وللآن لم يكمل برلمان مصرى هذه السنوات الخمس .

أما بالنسبة لمجلس الشيوخ فيجدد انتخابه جزئياً (نصفياً) كل خمس سنوات وعليه فمدة العضوية عشر سنوات مما نصت عليه المادة ٧٩ . ودائماً تجوز إعادة انتخاب أو تعيين عضو البرلمان المصرى .

ولا شك أن مجلس الشيوخ بحكم طبيعته تكوينه مجلس ثؤدة واستقرار وما يزيد هذه الطبيعة قوة طريقة التجديد النصفي التي تكفل ألا تحدث بالمجلس انقلابات فجائية في الأغلبية البرلمانية وبالتالي في أعمال المجلس كما يمكن أن يحصل

(١) Dicey, The Law of The Constitution, London 1931 p. 57.

ويلاحظ كذلك أن مجلس الدولة الفرنسي قد أبطل بعض قرارات المجالس البلدية باعتبارها غير دستورية *inconstitutionnelles* وذلك لأن هذه المجالس قبل إصدارها هذه القرارات الداخلية اختصاهـا

قد عمدت الى استفتاء أهل البلدة . [نزار - المرجع السابق - ص ١٠٨ و ١٠٩]

مجلس النواب . ولعل مجلس الشيوخ الحالى قد قدم الدليل على ذلك عند ما ظل محافظا على أغلبية سياسية مخالفة لأغلبية مجلس النواب الذى حل أخيرا . ولعله من الظاهر أيضا ما كان لمجلس الشيوخ من تأثير فى التخفيف من حدة التغير المفاجيء الذى حدث فى الأغلبية البرلمانية بمجلس النواب المذكور .

أما عن تحديد مدة النائب بخمس سنوات والشيخ بعشر فلا غبار عليه بالنسبة للنائب . فالسنوات الخمس فى اعتقادنا مدة ليست بالطويلة بحيث تبعد الشقة بين رأى النواب ورأى الأمة ، وليست بالقصيرة بحيث تجعل الانتخابات شبه دائمة وتضع النواب تحت رحمة الناخبين . أما عن مدة الشيخ (١٠ سنوات) فترى أنها طويلة بعض الشئ . وربما كان من الحكمة جعلها ثمانى سنوات فقط ، وانما يظهر أنه قد أريد توحيد مواعيد الانتخاب لكلا المجلسين لاعتبارات عملية ولـكننا نلاحظ أن حل مجلس النواب لا بد مؤدى إلى الاخلال بهذا التوافق الزمنى المنشود وهدم تلك الاعتبارات فى الواقع .

ويلاحظ فى النهاية أن المادة ١٦٢ من الدستور قد نصت على أن يكون تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ فى نهاية السنوات الخمس الأولى بطريق القرعة وعلى أن مدة نيابة هؤلاء الشيوخ والنواب المنتخبين الأولى تنتهى فى ٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٨ ، ولكنه لم يصدر قانون بتنظيم هذه القرعة وبذا ترك أمرها للمجلس المذكور . وقد قرر هذا المجلس كون الأعضاء المنتخبين كتلة واحدة فى إجراء القرعة . أما الدوائر الثمانية التى جددت تبعاً لزيادة عدد السكان فتعتبر كتلة قائمة بذاتها ولها ميعاد تجديدها الخاص تجديداً نصفياً، ومثلها فى ذلك طبعاً كل ما يجد من دوائر على النحو السابق (١)

(١) راجع فى تفصيلات هذه القرعة وما يتصل بها « على هامش الدستور » المرجع السابق ص ٣٩٢

و ٣٩٣ و « تعليقات على الدستور » المرجع السابق — ص ٣٥٤٤ .

ب - النظام البرلماني المصري

لنظام البرلماني هيئات أساسية ثلاث يقوم على أكتافها، وهي برلمان يستطيع اسقاط الوزارة ووزارة مسؤولة أمام البرلمان يعينها الرئيس الأعلى وتكون لها السلطة الفعلية، ورئيس أعلى يسود ولا يحكم. وإذا رجعنا إلى نظام مصر الدستوري نجده قائما على هذه الأسس التي فصلها في الباب الثالث، نخص « الملك والوزراء » بالفصل الثاني من هذا الباب وجعل « البرلمان » موضوع فصله الثالث .

والنظام البرلماني كما سبق أن بينا هو نظام فصل بين السلطات لحمة التعاون والتآزر بين هذه السلطات المنفصلة Collaboration des pouvoirs séparés وهو إذا لم يسرف إلى درجة الفصل التام Séparation tranchée des pouvoirs المأخوذ به في النظام الرئاسي (كما في الولايات المتحدة) وكذلك لم يتطرف من ناحية عكسية فيدمج السلطات أحداها في الأخرى ونعني بالذات السلطتين التشريعية والتنفيذية Confusion des pouvoirs مما أخذت به حكومة الجمعية الوطنية gouvernement d'Assemblée

وعليه فالنظام البرلماني المصري قائم على فصل السلطات العامة مع تعاونها ولهذا يجب لدراسته أن نبحث على التعاقب :
أولا - السلطات العامة المصرية .

ثانيا - العلاقة بين هذه السلطات .

أولا - السلطات العامة

بدأ الدستور المصري حديثه عن السلطات العامة بنص المادة ٢٣ المقرر لمبدأ السيادة الشعبية حيث قال « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور . » وبعد ذلك تناول هذه السلطات فجعلها ثلاثاً :

١ - السلطة التشريعية (م ٢٤)

٢ - السلطة التنفيذية (م ٢٩) .

٣ - السلطة القضائية (م ٣٠) .

ثم أورد الدستور من بعد ذلك الأحكام الخاصة بكل واحدة من هذه السلطات وذلك على النحو الذى نفضله فيما يلى :

١ - السلطة التشريعية

نصت المادة ٢٤ من الدستور على أن « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب » (١) .

وعليه فسلطة التشريع فى مصر مركبة لها عضوان : الملك والبرلمان (Pouvoir complexe) وليست مركزة فى يد شخص واحد أو هيئة واحدة ولذلك وجب أن ندرس هنا :

(١) الملك .

(٢) البرلمان

١ - الملك والتشريع

إن للملك عدة حقوق متصلة بالتشريع وهى :

(١) حق اقتراح القوانين (م ٢٨)

(ب) حق التصديق عليها (م ٢٥)

(ج) حق إصدارها (م ٢٦) وسنرى كيف أن البرلمان يشارك الملك

الاختصاص الأول دون الآخرين :

(١) النص الفرنسى يقول Le pouvoir législatif est exercé par le Roi

concurrentement avec le Senat et la Chambre des Députés

وبلاحظ أن من الدساتير (كالدستور التشيكوسلوفاكى الصادر سنة ١٩٢٠) ما نص على كون

السلطة التشريعية يتولاها البرلمان وحده .

١ — اقتراح الملك للقوانين Initiative : لقد سبق أن عرفنا في دراستنا للمبادئ العامة مقدار ما لحق الاقتراح من أهمية خطيرة باعتباره العامل الأساسي في التشريع مما حدا بالبعض إلى القول بأن « اقتراح القانون هو الحكم *Proposer La loi c'est regner* »

ولقد قيل إلى جانب ذلك إن اقتراح القانون ليس اشتراكا في التشريع بل هو تحصيل له ، وذلك لأن من يقترح قانونا لا يشترك في الأمر Commandement الذي يخلق هذا القانون أو بعبارة أخرى الذي يعطى نصوصه صفة القسادة الإجبارية *règle obligatoire* . وعلى ذلك لا يشمل على سلطة الأمر وكل ما نعمله الحكومة في اقتراحها للقانون هو مجرد إظهار لنشاطها الإداري (١)

استنتج البعض من ذلك أن حق الملك في اقتراح القوانين لا يعتبر مساهمة منه في سلطة التشريع بالمرة . كما قرر مثل هذا الحكم أيضا بالنسبة للإصدار كما سنرى (٢) .

(١) كاري دي مليرج Contribution à la théorie générale de l'Etat

الجزء الأول ص ٣٧٩ وما بعدها — والسيد صبرى — المرجع السابق ص ٣٨٢ — ٣٨٣ .

(٢) يقول الدكتور صبرى مايلي : « والنتيجة النهائية لكل هذا الفصل أنه بالرغم من النصوص الدستورية الصريحة فإن البرلمان هو صاحب الحق الوحيد في التشريع . فلقد رأينا أن من بين الثلاثة أعمال المتداخلة في العمل التشريعي « الاقتراح والتصديق والإصدار » لا يوجد سوى التصديق الذي تتركز فيه سلطة الملك التشريعية . وقد سبق أن أثبتنا أن حق التصديق قد هبط إلى حق اعتراض بل وإلى حق اعتراض ميت . أما الاقتراح والإصدار فعملان ليس فيهما شيء من الإرادة التشريعية . وإنما هما من الأعمال الاشتراك البسيطة التي يصح أن تقوم بها السلطة التنفيذية في نظام دستوري يرتكز على نظام فصل السلطات التام *séparation absolue des pouvoirs* وإنما على نظام تعاضد السلطات

collaboration des pouvoirs [راجع تفصيل الدكتور صبرى لدراسة حق الملك في الاقتراح والتصديق والإصدار وتحليلاته القيمة لتلك الحقوق — المرجع السابق — ص ٣٦٥ إلى ٤٣٦]

ولكننا نعتقد أن خلق القانون أى التشريع فى مصر إنما هو ثمرة عمليات ثلاث مجتمعة ومتكاملة وهى : (١) الاقتراح (٢) موافقة البرلمان . (٣) التصديق فى الحدود المقررة بالدستور المصرى . ولا يمكن أن يعتبر أى عمل من هذه الأعمال الثلاثة بمفرده هو التشريع وإنما التشريع هو ثلاثتها معاً ومجتمعة ، وبذلك نعتقد أن حق الملك فى الاقتراح وفى التصديق مساهمة منه فى السلطة التشريعية فى الدستور المصرى . أما الاصدار - فرغم الاختلاف على طبيعته - كما سنرى - يعتبر عملاً مستقلاً عن عمل القانون ولاحقاً عليه .

صور من الاقتراح: قد يكون حق اقتراح القوانين حقاً منفرداً *initiative unique* فيعطى لشخص واحد أو هيئة واحدة كما كان الحال فى فرنسا أول الأمر سنة ١٧٩١ وفى دستور السنة الثالثة للثورة وكما هو الحال فى الدساتير الآخذة بنظام الفصل التام بين السلطات كما فى الولايات المتحدة الأمريكية . وفى هذه الصورة يكون الاقتراح حقاً منفرداً للسلطة التشريعية وتحرم السلطة التنفيذية منه رغم كونها هى التى تقوم بتنفيذه مما يجعلها أقدر على اقتراح تعديل عيوبه التى يظهرها العمل وعلى اقتراح ملء ما قد يتضح فيه من نقص . ولكن يلاحظ أن هذه الصورة أكثر انسجاماً مع مبدأ الفصل التام بين السلطات بل ولعلمها وليدة التأثير بأراء منتسكيو التى فهمت على هذا النحو كما سبق أن بينا

وفى الصورة الثانية يكون الاقتراح حقاً منفرداً للسلطة التنفيذية أى مع حرمان السلطة التشريعية نفسها منه مع ما فى ذلك من شذوذ غريب . ولقد أخذت بهذه الصورة فى فرنسا دساتير السنة الثامنة للثورة وسنة ١٨١٤

وسنة ١٨٥٢. وهذه الطريقة تمتاز من الناحية التشريعية الفنية على الصورة السابقة لأن لدى الحكومة موظفيها الفنيين وأقلام قضايها مما يكفل حسن أدائها لهذه الوظيفة وعلى ضوء الصالح العام في حين تنقص أعضاء البرلمان هذه الوسائل فضلا عن تأثرهم في كثير من الأحيان بصالح دوائرهم أو حزبهم أو شخصهم مما قد لا يتفق مع الصالح العام. وقد اتبعت هذه الصورة في مصر قبل دستور سنة ١٩٢٣ وكذلك أخذ بها دستور سنة ١٩٣٠ بالنسبة للقوانين المالية فقط حيث نص في المادة ٢٨ منه على ما يلي : « للملك والمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين . على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك » (١) وتلاحظ هنا صحة الاعتبارات التي قيل بها في هذا الصدد من حيث اسراف النواب في طلب اعتمادات جديدة لمشروعات لا تحتتمها المصلحة العامة مع ما في ذلك من إرهاب للميزانية، لذلك ذهب رأى إلى أنه دون الوصول إلى حد الغاء حق البرلمان كلية في اقتراح هذه القوانين المالية — يجب أن يقيد فقط هذا الحق وذلك بوضع حدود تمنع إساءة استعماله كما أن يقصر استعماله على أعضاء مجلس الميزانية من النواب مع وجوب بيان مصدر الإيراد عند طلب

(١) جاء في المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ تعليلا لذلك قولها :

« والمأثور عن الحياة الدستورية في أوروبا أن تداخل المجالس النيابية في اقتراح القوانين المالية ضرائب أو اعتمادات إن زيادة أو نقصا لم يكن محمود العاقبة بل قد نشأت عنه مساوى اضطرت كثيرا من اللوائح الداخلية (كفرنسا سنة ١٩٠٠ وسنة ١٩٢١) إلى إحاطة حق أعضاء المجالس بقيود شديدة سواء فيما يتعلق بحق الاقتراح أو بحق التعديل . والعمل مع ذلك في إنجلترا نفسها — أم الدساتير — على أن اقتراح القوانين المالية للملك . لذلك كله ونظرا لدقة المسائل المالية عندنا وارتباطها إلى حد باعتبارات دولية مثل الدين العمومي ولما جرى عندنا في الفترة النيابية القصيرة من العبث بطلب الاعتمادات ترى الوزارة أن تطلق القيد فتجعله شاملا لكل القوانين المالية لا إنشاء الضرائب أو زيادتها فقط وأن يسوى بين المجلسين في الحكم فلا يكون لأيهما اقتراح شيء من ذلك . والرأى آخر الأمر لها فيما تقترحه السلطة التنفيذية . وهي من جانبها لا يسمعها أن تتوانى عن اقتراح أى قانون تقضى به الضرورة أو تبرره المصلحة » .

فتح الاعتماد . وهذا في اعتقادنا رأى صائب يوفق بين حق البرلمان في الاقتراح وضرورة مراعاة تلك الاعتبارات التي أظهرت صحتها التجارب البرلمانية في مصر وغيرها^(١)

والصورة الثالثة المقبولة هي الاقتراح المختلط المعطى للسلطة التنفيذية وأعضاء البرلمان معاً . وقد ظهرت هذه الصورة بفرنسا عند تعديل دستور سنة ١٨١٤ ثم استقرت في دستور سنة ١٨٤٨ و سنة ١٨٧٥ . وظهرت في مصر منذ سنة ١٩٢٣ كما سادت في سائر الدساتير البرلمانية الآخذة بمبدأ فصل السلطات فصلاً مشرباً بروح التعاون بينها collaboration des pouvoirs بل إن بريق هذه الصورة قد بدا أحياناً حتى في ظل الصورتين الآخرين بناء على نصوص خاصة أو بناء على اعتبارات عملية . وأنا لنرى ما هو حاصل بالولايات المتحدة الأمريكية حيث صدرت أغلب قوانينها الأخيرة الهامة بناء على اقتراح رئيس الجمهورية . كتعديل قانون الحياد الأمريكي وما شاكله من تشريعات الحرب الحاضرة .

ولقد نص الدستور المصري على هذه الصورة المشتركة للاقتراح في المادة ٢٨ التي تقول : « للملك والمجلس الشيوخ النواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك والمجلس النواب » .

من ذلك يرى أن الدستور المصري رغم أخذه بمبدأ المساواة بين المجلسين إلا أنه حرم مجلس الشيوخ من حق اقتراح القوانين المنشئة للضرائب أو المتضمنة لزيادتها ، وهذا يرجع إلى طبيعة تكوين مجلس الشيوخ وضعف صفته النيابية بعكس مجلس النواب .

المشروعات والاقتراحات : ويلاحظ أن الاقتراحات الواردة من

الحكومة تسمى في فرنسا مشروعات قوانين *projets des lois* أما إن جاءت من أعضاء البرلمان فتسمى اقتراحات بقوانين *propositions des lois* وهذا ما سارت عليه اللائحة الداخلية لكل من المجلسين في مصر وإن كان الشائع عادة استعمال كلمة مشروع قانون في الحالتين .

وأهمية التفرقة بين المشروعات والاقتراحات تظهر عملياً فيما يتعلق بالاجراءات الواجبة الاتباع . فشروعات الحكومة يجوز تقديمها للمجلس من الوزير المختص مباشرة دون مرورها بمكتب المجلس على عكس مقترحات الاعضاء . وذلك باستعمال الوزير حقه في الكلام بالمجلسين . وكذلك تعفى مشروعات الحكومة من شرط عرضها على لجنة الفحص التي يجب أن تمر بها اقتراحات الاعضاء قبل عرضها على اللجنة المختصة (١) .

ويلاحظ كذلك أنه لا يجوز أن يوقع على اقتراح القانون أكثر من عشرة أعضاء وحكمة ذلك الحيلولة دون وضع المجلس أمام أغليات مكونة سلفاً قبل درس الاقتراح وتبين محاسنه ومساوئه (٢) .

الملك بمقترح مشروعات القوانين بواسطة وزراء :

يلاحظ أن الملك إنما يستعمل حق الاقتراح هذا بواسطة مراسيم يوقع عليها هو والوزير أو الوزراء المختصون وذلك تطبيقاً للمادة ٤٨ القائلة «الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه» وعلى ذلك لا يسقط هذه الاقتراحات اعتلاء ملك جديد العرش كما لا يسقطها تغير الوزير .

استرداد اقتراحات القوانين : بالنسبة لاقتراحات الاعضاء يمكنهم سحبها قبل بت المجلس فيها وبعد بدء نظرها وذلك وفقاً لنص اللائحة الداخلية

(١) الاوضاع البرلمانية للأستاذ فؤاد كمال - القاهرة ١٩٢٧ ص ٦٩

(٢) المرجع السابق ص ٧٢

لكل من المجلسين ^(١) . وإنما يجوز لأي عضو طلب استمرار المناقشة فيها .
أما بالنسبة لمقترحات الحكومة فلم يرد نص والرأي على أنه يجوز استرداد
المراسيم الخاصة بها بناء على مراسيم جديدة في هذه الحالة .

ولقد أصدرت الحكومة النحاسية الحاضرة مرسوما في ٤ مارس سنة
١٩٤٢ جاء فيه : « تسترد جميع مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة إلى
البرلمان والتي لم يتم اقرارها باقتراع نهائي من المجلسين » .

ونرى أن يطبق الحكم السابق الخاص بجواز استمرار المجلس في مناقشة
هذه المشروعات إن طلب ذلك عضو أو أكثر ، وذلك حتى لا يكون سحب
المشروع سلاحا بيد الحكومة تهدد به البرلمان ، هذا فضلا عن أن مناقشة
مشروع الحكومة قد تثير عدة اقتراحات بصدده يتقدم بها الأعضاء ويجب
أن يعترف لهم بحق التمسك بها . وفي النهاية فما دام للعضو حق الاقتراح ابتداء
فيجب من باب أولى أن يعترف له بحق طلب الاستمرار في هذه الحالة ، ولكن
نظراً لأن اقتراح إنشاء الضرائب وزيادتها من حق الملك ومجلس النواب
دون مجلس الشيوخ ، فنطق هذا النص يقضى بحرمان عضو الشيوخ من طلب
الاستمرار في اقتراح من هذا القبيل تقدمت به الحكومة ثم أرادت سحبه
قبل أن يبت فيه المجلسان نهائياً .

الترتيب الواجب في تقديم مشروعات القوانين :

القاعدة العامة : إن الرغبة في تحقيق المساواة بين المجلسين وفي تسهيل
العمل قد دفعت لجنة الدستور إلى رفض ما اقترح من ضرورة تقديم كل مشروعات
القوانين أولاً إلى مجلس النواب ثم إلى مجلس الشيوخ بهد ذلك . واصبحت

(١) نص المادة ١١٥ من اللائحة الداخلية الأخيرة لمجلس النواب الصادرة في ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٤١
على حق كل عضو في استرداد اقتراحه « ولو كان ذلك أثناء المناقشة فيه إلا إذا طلب واحد من الأعضاء
أو أكثر استمرار النظر فيه » .

القاعدة العامة أن الحكومة حرة في البدء بأي المجلسين تشاء ، ولكن تقديمه لأحدهما يمنع من تقديمه للآخر إلا بعد انتهاء الأول منه . وذلك مستفاد من المادة ٣٥ من الدستور التي تنص على أن « كل مشروع قانون يقره أحد المجلسين يبعث به رئيسه الى رئيس المجلس الآخر . »

الاستثناء : هذه هي القاعدة العامة ولكن تستثنى منها حالة الميزانية

إذ يجب بنس المادة ١٣٩ من الدستور أن « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولاً . » وذلك مراعاة لمقتضى النيابة الكاملة واحقيته بالمسائل المالية من مجلس الشيوخ ذى الخمسين المعنيين من أعضائه .

ولما كانت طلبات الاعتمادات الإضافية التي قد يدعو الحال الى تقديمها للبرلمان بعد اقرار الميزانية هي في الحقيقة جزء متمم للميزانية وتتفرع عنها ذهب الأستاذان وحيد رأفت ووايت ابراهيم بك بحق الى سريان حكم الميزانية هذا عليها وبالتالي الى ضرورة مناقشتها وتقريرها بمجلس النواب أولاً (١) ولكن ما حكم اقتراحات انشاء الضرائب أو زيادتها ؟ ذهب الأستاذ صبرى الى ضرورة عرضها أولاً على مجلس النواب كالميزانية وذلك « لأن انشاء ضريبة جديدة أو زيادتها أمر له خطره اذ يضع عبئاً جديداً على كاهل الأمة بأجمعها ، وهو بذلك لا يقل أهمية عن الميزانية ، فعرضه أولاً على ممثلي دافعي الضرائب وهم أعضاء مجلس النواب أمر منطقي بلا جدال » ثم رأى لنفس تلك الأسباب وجوب تقديم كل مشاريع القوانين الخاصة بالمسائل المالية على وجه العموم الى مجلس النواب أولاً . (٢)

ولا شك أن المجلس الذى يبحث مشروع القانون قبل الآخر هو في الواقع الذى يقوم بنصيب الأسد في سن هذا القانون ويصوغه في جملة

(١) وايت ابراهيم بك وحيد رأفت - المرجع السابق ص ٣٩٣

(٢) السيد صبرى - المرجع السابق ص ٣٧٦ وما بعدها

بطابعه الخاص أكثر من المجلس الثاني ، ولكن رغم هذه الحقيقة ورغم أهمية هذه القوانين المتعلقة بإنشاء الضرائب وزيادتها بل وكل القوانين المالية — رغم ذلك كله لا يمكن ادخال هذه القوانين ضمن حكم المادة ١٣٩ وحيثما على ذلك :

(١) ان نص المادة ١٣٩ يشمل الميزانية بكل صراحة في مناقشتها وتقريرها وهذا لا يترك شكاً في عدم شمول النص للقوانين المالية الأخرى والا لكان التحديد الوارد في هذه المادة « عبثاً » وهذا ما ننزه عنه المشرع . كما يلاحظ أن الأسبقية التي نتحدث عنها ظاهرة الأهمية واضحة الخطورة فيما يتعلق بالميزانية لأن اتساع نطاق قانونها وطول ما يستغرقه من وقت مع ضرورة تقرير هذه الميزانية في أجل معين سنوياً كل ذلك يجعل المجلس الذي تعرض عليه الميزانية أولاً هو القائم فعلاً « بنصيب الأسد » - كما قلت - في وضعها بينما يكون دور المجلس الثاني ثانوياً بالنسبة للأول ولهذا كان من الواجب تقرير أسبقية مجلس النواب على مجلس الشيوخ في الميزانية . أما بالنسبة لقوانين إنشاء الضرائب أو زيادتها ، وكذلك بالنسبة لكل القوانين المالية بصفة عامة فلا تتضح حكمة وخطورة الأسبقية في عرضها على أحد المجلسين بالتقدير الذي وضحتا به في حالة الميزانية خصوصاً وأن هذه القوانين على خلاف قانون الميزانية ليست قوانين سنوية ، وليست ذات اجراءات سريعة ومقيدة بأجل محدود يجب أن تصدر في بجره . وعليه فرغم خطورة وأهمية القوانين المالية لا نرى أن المنطق يقتضى ضرورة سبق عرضها على مجلس النواب المصرى قبل مجلس الشيوخ .

(٢) حتى لو سلمنا جدلاً بأن المنطق يقضى بضرورة أسبقية مجلس النواب في نظر القوانين المالية بحجة أهميتها - وليس في الميزانية وحدها - لوجب منطقياً ألا يقتصر الحكم على القوانين المالية بل أن يعمم حتى يشمل كل التشريعات

ذات الأهمية الخطيرة كتعديل الدستور مثلاً أو تقديم المعاهدات الأجنبية للبرلمان . ثم لو كان هذا هو مقتضى المنطق لوجب أن يلبي هذا المقتضى المشرع نفسه أما الفقه فإنه لا يستطيع التشريع ولا الاجتهاد في هذا المقام . وأنا لنرى روح الدستور المصرى تؤكد قصر الأولوية التى نحن بصددتها على حالة الميزانية وحدها .

(٣) أخذ الدستور المصرى بمبدأ المساواة أمام المجلسين كقاعدة عامة فى مختلف نصوصه ونجد فى تقرير لجنة وضع المبادئ العامة ما يؤيد هذه المساواة فإن خرج المشرع فى أحد أحكامه (أعنى الحكم الخاص بالأسبقة فى مناقشة وتقرير الميزانية) عن هذا المبدأ كان ذلك استثناء لا يصح القياس عليه ولا التوسع فيه وليس بهادم قيمة هذه الحجة ذلك الخلاف الذى حصل حول حق البرلمان فى اقتراح القوانين بين لجنة الدستور ولجنة الثلاثين واللجنة التشريعية

(٤) ان رغبة المشرع الدستورى المصرى فى قصر أولوية مجلس النواب على مناقشة وتقرير قانون الميزانية واضحة فى اعتقادنا إلى درجة لا محل معها للرجوع إلى الشرائع الأجنبية المختلفة

(٥) يلاحظ فوق ذلك أن مجلس الشيوخ المصرى لا يصح أن يقاس اختصاصه فى هذا المقام باختصاص مجلس اللوردات الانكازى ، فهذا المجلس ورائى فى حين أن مجلس الشيوخ بمصر يختار ثلاثة أخصاسه بالإنتخاب العام بل ان من شروط العضوية بهذا المجلس — والتى لم تشترط فى عضو مجلس النواب — أن يكون العضو من طبقات معينة من بينها طبقة دافعى الضرائب بنصاب معين . وعليه فربما كان أعضاء مجلس الشيوخ المصرى من هذه الناحية أضمن تمثيلاً لدافعى الضرائب من أعضاء مجلس النواب

أخبار المجلس بالمسروعات ونظيرها : تنص المادة ٩٤ من لائحة مجلس النواب الأخيرة (لسنة ١٩٤١) على أن «يخبر الرئيس المجلس فى أول

جلسة بالمشروعات الواردة من الحكومة أو من مجلس الشيوخ لتحال على اللجنة المختصة . ويجوز للمجلس أن يقرر تلاوة المشروع قبل حالته عليها . كما يجوز له كذلك أن يقرر طبع المشروع والمذكرة الايضاحية الخاصة به وتوزيعها على الاعضاء »

أعظم منفردة خاصة بمشروعات القوانين الحكومية: تنص اللوائح لداخلية على عدة أحكام بهذا الشأن . واذا رجعنا إلى لائحة مجلس النواب المصرى الاخيرة (٢٩ نوفمبر سنة ١٩٤١) نجدها إلى جانب ما سبق قد قررت مناقشة المجلس المشروعات فى مداولة واحدة الا اذا طلب مقرر اللجنة أو رئيسها أو الحكومة اجراء مداولة ثانية قبل مضى اربعة أيام كاملة على الأقل بعد انتهاء المداولة الأولى (م ٩٥ و ١٠٠ و ١٠١)

وكذلك نصت اللائحة المذكورة على طريقة المداولة (م ٩٦) ^(١) وعلى المداولة الثانية (المواد ١٠١ و ١٠٢ و ١٠٣) ^(٢) وعلى التعديلات التى تقدم بعد تقديم التقارير وقبل نظرها (م ٩٧) ^(٣) وعلى التعديلات التى تقدم اثناء المناقشة

(١) م ٩٦ : « تبدأ المداولة بتلاوة تقرير اللجنة ونص المشروع مادة فادة أصلا وتعديلا . ثم تناقش المبادئ العامة للمشروع ثم يؤخذ رأى على الانتقال الى مناقشة المواد . فاذا تقرر ذلك استمرت المناقشة فى المشروع وأخذ رأى عليه مادة فادة . ثم اقترح عليه جملة بالمناذرة بالاسم »

(٢) م ١٠١ : « يجب اجراء مداولة ثانية اذا طلب ذلك مقرر اللجنة أو رئيسها أو الحكومة فى الفترة المينة بالمادة السابقة . ولكل عضو فى الفترة ذاتها أن يقدم الى الرئيس طلبا ككتابيا باجراء مداولة ثانية مشفوعا ببيان وجز بأسباب طلبه ، ويعرض الرئيس هذا الطلب على المجلس ليقرر فيه مايراء »

م ١٠٢ : « فى حالة اجراء مداولة ثانية ، للمجلس أن يحيل النصوص التى وافق عليها فى المداولة الاولى على اللجنة لتقدم تقريرا جديدا عنها »

م ١٠٣ : « تقتصر المداولة الثانية على تلاوة تقرير اللجنة ونصوص المشروع والمناقشة فى التعديلات المقترحة . ثم يؤخذ رأى عليه مادة فادة ثم يقترح عليه نهائيا »

(٣) م ٩٧ : « لكل عضو أن يقدم لرياسة المجلس ما يقترحه من التعديلات فى مشروعات القوانين التى قدمت للجان تقاريرها عنها وذلك قبل الجلسة المحددة للمداولة فيها ، ويطلع رئيس المجلس رئيس اللجنة أو مقررها والوزير المختص على هذه التعديلات وعلى المقرر أن يشير أثناء المناقشة اليها »

(م ٩٨) ^(١) وعلى أثر حالة التعديل على اللجان في استمرار المناقشة (م ٩٩) كما حددت موعد الاقتراع النهائي على المشروعات المكونة من أكثر من مادة (م ١٠٠) ^(٢). أما التعديلات التي تقدم أثناء المداولة الثانية فنص على حكمها في المادة ١٠٤. ونصت المادة ١٠٥ على جواز عودة المجلس لمناقشة مادة في المداولة الثانية وذلك إذا قرر المجلس حكماً في مادة لاحقة وكان من شأن هذا القرار إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها المجلس في المشروع. كما نصت المادة ١٠٦ على حكم خاص بالمعاهدات ^(٣)

ويلاحظ في النهاية إمكان الحكومة في كل وقت أن تعرض على البرلمان مشروع قانون سبق لأحد المجلسين رفضه. وهذا على خلاف ما قرره المادة ١٠٦ التي نصت فيما يتعلق باقتراحات الأعضاء - التي يخشى اسرافهم في تقديمها - على «أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز

(١) م ٩٨ : « ما يقترح من التعديلات أثناء المناقشة يجب أن يقدم كتابة للرئيس لعرضه على المجلس وتحال هذه التعديلات حتماً على اللجنة التي غصت المشروع كلما طلب ذلك مقررها أو رئيسها »
(٢) م ٩٩ : « إذا قرر المجلس إحالة التعديل على اللجنة وكان له تأثير في باقي نصوص المشروع أجل نظره حتى تنتهي اللجنة من عملها في الأجل الذي يضر به المجلس لها ، أما إذا لم يكن للتعديل المقترح تأثير على نصوص المواد فلا توقف المناقشة »

م ١٠٠ : « لا يجوز أن يقترح نهائياً على مشروعات القوانين المكونة من أكثر من مادة واحدة قبل مضي أربعة أيام كاملة على الأقل على انتهاء المداولة فيها »

(٣) م ١٠٦ : « إذا عرض على المجلس مشروع قانون بالموافقة على معاهدة بين الحكومة ودولة أجنبية فله أن يقر المشروع أو يعدله أو يرفضه أو يؤجل النظر فيه ، وليس له أن يدخل تعديلاً على نصوص المعاهدة ذاتها »

[نراجع في لائحة مجلس الشيوخ المواد ٧٣ - ٨٠ الخاصة بموضوع « تقديم المشروعات »]

تقديمه ثانية في درر الانعقاد نفسه « (١)

ولقد نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب (م ١٤٠ - ١٤٧) واللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ (م ١١٩ - ١٢٤) على الاحكام الخاصة بالصلة بين هذين المجلسين بما سنعود اليه فيما بعد .

حق التصديق Droit de Sanction (٢)

لقد وقفت الدساتير مواقف مختلفة بصدد حق الرئيس الأعلى في التصديق على مشروعات القوانين التي يقرها البرلمان ، وذلك على النحو الآتي :

أولاً - التصديق اعتراضاً مطلقاً Veto absolu من الدساتير ما جعل حق التصديق مطابق الأثر بحيث يترتب على اعتراض الرئيس (في الملكيات بصفة خاصة) قهر المشروع نهائياً فلا يمكن التغلب على هذا الاعتراض بتكرار موافقة البرلمان على المشروع ولو بالاجماع . وهذا هو حق التصديق Sanction

١- لم يذكر الدستور المصري الصادر سنة ١٩٣٠ هذه المادة ولا المواد ١٠١ - ١٠٥ والمادة ١١٦ وبعض المادتين ١٠٧ و ١١٧ أن هذه المواد « ليست في منزلة سائر أحكام الدستور من الأهمية لأنها متعلقة ببيان طريقة سير المجلسين في تأدية أعمالهما ومتصلة بأحكام أخرى توجد عادة في اللائحة الداخلية » وهذا رأى صحيح - [راجع البيان المرفق بدستور سنة ١٩٣٠ ص ٣٠ و ٣١ ولاحظ ماذهب اليه المشرع حينذاك من ضرورة صدور لائحة المجلسين بقانون]

(٢) أيد منتسكو ضرورة الاعتراف للملك بحق الاعتراض على تشريعات البرلمان ، فقال :

« Si la puissance exécutive n'a pas le droit d'arrêter les entreprises du Corp législatif, celui-ci sera despotique, car, comme il pourra se donner tout le pouvoir qu'il peut imaginer, il anéantira toutes les autres puissances. »... « Sans la faculté d'empêcher, la puissance exécutive sera bientôt dépouillée de ses prerogatives. » (Esprit des Lois, liv. XI, ch. VI)

[وراجع كاري دي مابرج - المرجع السابق - الجزء الثاني - ص ١٨٩ و ١٩٠ و الهامش نمرة ١٢]

بمعناه الدقيق . وقد أخذت به فيما مضى فرنسا سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ وبروسيا قبل سنة ١٩١٩ ولا زالت تأخذ به ولو نظريا على الأقل دول أخرى كبلجيكا وهولندا ورومانيا وانكلترا والعراق وغيرها.

طبيعة حق التصديق وأهميته: يعتبر حق التصديق بالاجماع عملا تشريعيا ومشاركة من الرئيس الأعلى للبرلمان في السلطة التشريعية وهذا بعكس ما رأيناه من خلاف حول طبيعة حق اقتراح القوانين .
أما عند مقارنة هذا التصديق بحق التصويت le vote الذي يتمتع به البرلمان فقد اختلف الفقهاء :

(١) ذهب العالم الألماني Laband إلى أن البرلمان يقوم بالدور الأول في عمل القانون وهو دور تحديد محتواه a fixation du contenu de la loi وهذا لا يخرج من كونه مجرد نشاط عقلي activité intellectuelle خال من كل قيمة تشريعية حقيقة فهو مجرد عملية تحرير redaction مما تتولاه اللجان العادية . أما الدور الثاني فيقوم به الرئيس الأعلى وهو التصديق الذي يخلع على النصوص قوة الأمر والالزام . وعليه تكون سلطة التشريع مركزة في عملية التصديق وفيها وحدها ولذلك قيل إن من يملك التصديق يملك حقا سلطة التشريع (١)

(٢) يوافق Jellinek على ترجيح أهمية التصديق على التصويت ولسكنه لا ينزل بالتصويت إلى درجة تشبيهه بأعمال اللجان العادية لأن عمل البرلمان في نظره لا يقتصر على مجرد تحديد نصوص القانون بل انه هو الذي يصرح للملك باعطاء أمر التصديق الذي يخلع على القانون صفته الالزامية . وبغير هذا التصويت لا يستطيع الملك الدستوري ممارسة إرادته

(١) راجع السيد صبرى - المرجع السابق ص ٣٨٤ — ٣٨٨ ووحيد رأفت ووايت ابراهيم بك - المرجع السابق ص ٣٩٤ وما بعدها. وراجع Laband le droit public de l'empire allemand T. II. p. 253.

التشريعية . وبذلك لا يكون الاصدار عملاً قائماً بذاته مستقلاً عن عمل البرلمان
indépendant^t وإنما يكون سلطة تشريعية مقيدة بشرط conditionné

هذا الشرط هو سبق تصويت البرلمان على مشروع القانون (١) .

(٣) أما الرأي الصائب في هذا الشأن فهو الذى يقول بأن سلطة الملك
وسلطة البرلمان إنما تنصبان هنا على موضوع واحد sur le même objet
بحيث لا يمكن أن تنفرد به احدهما دون الأخرى . وعليه فليست إرادة البرلمان
وحدها بقادرة على خلق القانون (بدون تصديق الملك) وليست بأقدر منها
على ذلك إرادة الملك المنفردة (أى بدون تصويت البرلمان) . وبذلك لا يصح
أن يشبه التصويت البرلمانى على مشروعات القوانين بقرارات اللجان العادية
الخالية من كل قيمة تشريعية . وتبعاً لذلك يصبح حق التصديق — كما قال
كارى دى ملبرج — سلطة تشريعية متممة complémentaire (٢) .

من التصديق والنظام الديموقراطى : يتعارض حق التصديق هذا
(أى كاعتراض مطلق) مع النظام الديموقراطى القائم على أساس كون الأمة مصدر
السلطات جميعها والذى يتنافى مع تمكين الرئيس الأعلى من مقاومة رأى
الأمة مهما كانت درجة إجماعها عليه . حقا يجب ان يمكن هذا الرئيس من
الاعتراض على المشاريع التى يقرها البرلمان ولكن يجب الا يذهب ذلك
الحق إلى درجة الاعتراض المطلق (٣) .

فهذا الاعتراض إن تمسك به الرئيس على اطلاقه كان هادماً لمبدأ السيادة
الشعبية ومتعارضاً مع النظام الديموقراطى ومع ما هو مقرر فى النظام البرلمانى
من ان الملك لا يتولى سلطاته إلا بواسطة وزرائه ولقد حاول البعض التوفيق

(١) المرجع السابق ص ٣٨٥ وما بعدها

(٢) المرجع السابق ص ٣٨٦ — ٣٨٨ .

(٣) وحيد رأفت ووايت بك ابراهيم — المرجع السابق ص ٣٩٥

بين حق التصديق وهذه المبادئ الديمقراطية وذلك بجعلهم هذا الحق مرهونا في استعماله بارادة الامة نفسها اى بارادة البرلمان الجديد المنتخب بعد حل البرلمان الاول الذى اختلف مع الرئيس على مشروع القانون. فان قيد حق التصديق برأى الامة بعد هذا الحل أصبح هذا الحق متفقاً والمبدأ الديمقراطى وزال التعارض بينهما وبين كون الامة مصدر السلطات جميعها. على أن الفقهاء الحديثين وعامة لا يستسيغون حق التصديق هذا رغم محاولة البعض ادهاجه في المبدأ الديمقراطى كما أخذ على هذا الحق ما قد يؤدى اليه من اضطرابات داخلية كثورة سنة ١٨٤٨ بفرنسا. ولعله لمثل هذه الاعتبارات مجتمعة لم يستعمل هذا الحق في البلاد التى وجد فيها tombé en desuetude كإنجلترا التى لم يستعمله ملوكها بالمرّة منذ سنة ١٧٠٧ (عندما رفضت الملكة Anne التصديق على قانون التجنيد الاسكتلندى Scotch Militia Bill) وكذلك في العراق

ألمانيا - لا اعترضه الرئيس ذهب بعض الدساتير الجمهورية الى اتجاه عكس السابق على خط مستقيم . فلم تجعل اصدار القانون متوقفاً على رأى الرئيس الأعلى وإنما يتم بمجرد إقرار البرلمان إياه .

ألمانيا - الرئيس هو اعترضه توقيفى على أن معظم الدساتير قد ذهبت مذهباً وسطاً بين الرأيين السابقين ، فاعطت الرئيس الأعلى حق الاعتراض على مشروع القانون الذى يقره البرلمان ، وإنما لا يكون الاعتراض هنا مطلقاً كما في المذهب الاول بل توقيفياً Veto suspensif ، ومعنى ذلك أن القانون يصدر رغم هذا الاعتراض إذا أعاد البرلمان إقرار المشروع بالأغلبية العادية (وهذه هي صورة الاعتراض التوقيفى المأخوذ بها في فرنسا وفي البلاد التى سارت على غرارها) أو بأغلبية خاصة (وتلك هي الصورة التى أخذت بها الولايات المتحدة حيث يشترط لاصدار القانون المعترض عليه إعادة تقرير

البرلمان إياه بأغلبية ثلثي أعضاء كل واحد من المجلسين).
ومن الواضح أن الأمل ضعيف في نجاح الاعتراض التوقيفي في صورته الأولى ولكنه اعتراض قوى وسلاح فعال في صورته الثانية الأمريكية فبواسطته يتمكن الرئيس التنفيذي من أن يمنع أو يعرقل ما قد تركبه السلطة التشريعية من أخطاء أو سوء استعمال لحقوقها وطغيان على السلطات الأخرى ويلاحظ هنا أن الاعتراض التوقيفي ليس حق تصديق بالمرة. لأن التصديق هو الاعتراض المطلق السابق ذكره وهو يختلف عنه إختلافا جوهريا فبينما يعتبر التصديق عملا تشريعيا ومساهمة في وظيفة التشريع يعتبر الاعتراض التوقيفي مجرد عمل تنفيذي لأنه مجرد محاولة يراد بها حرمان القانون من سلطة الاجبار التي أصبحت له في حكم المقرر.

التصديق والاعتراض في الدستور المصري :

أولا — فيما يتعلق بتعديل الدستور للملك حق تصديق (أى حق اعتراض مطلق) وذلك وفقا لنص المادة ١٥٧ التى سبق لنا تفصيل أحكامها (١).
ثانيا — فى غير الحالة السابقة أورد الدستور المصرى المواد ٣٥ و ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ وفيما يلى نصها :

م ٢٥ : « لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك » .
م ٣٤ : « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » .
م ٣٥ : « إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إليه فى مدى شهر لاعادة النظر فيه » .
« فإذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وصادر » .

(١) راجع قبله ص ٧٠ وما بعدها

م ٣٦ : « إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فان كانت الأغلبية أقل من الثلثين أمتنع النظر فيه في دور الانعقاد نفسه . فاذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر إلى إقرار ذلك المشروع بأغلبية لآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر » .

تحليل النصوص وملاحظاتنا عليها : من مراجعة هذه النصوص يتضح أن المشرع المصري يستعمل لفظ « التصديق » ولكن يلاحظ رغم ذلك مايلي :

(١) جاءت المادة ٣٥ بقرينة تفيد رغبة المشرع بعض الشيء عن هذا الحق ، وذلك لأنها قد اعتبرت عدم رد المشروع إلى البرلمان في بحر شهر لإعادة النظر فيه تصديقاً ضمناً على هذا المشروع . وقد قررت المادة ٣٥ من دستور سنة ١٩٣٠ القرينة على عكس هذا المعنى تماماً .

(٢) حددت المادة ٣٦ حق « التصديق » تحديداً أخرجه عن معناه كلية بحيث لم يبق له من التصديق إلا الاسم . تلك الحدود قد حولت حق التصديق (الاعتراض المطلق) إلى حق اعتراض توقيفي أى مؤقت والفرق بين الاثنين خطير كما عرفنا

(٣) المادة ٣٦ عندما أخذت بحق الاعتراض التوقيفي قد طبقت الصورتين الأمريكية والفرنسية لهذا الاعتراض معاً وذلك على النحو الآتي :

١- الصورة الأمريكية : اشترط الدستور لصدور مشروع القانون

(رغم معارضة الملك) في نفس دور الانعقاد أن يعيد البرلمان إقرار هذا المشروع بأغلبية خاصة هي أغلبية « ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل

من المجلسين ، فإن لم تتوفر هذه الأغلبية امتنع نزار المشروع في نفس دور الانعقاد وإن أمكن اقراره في دور الانعقاد التالى كما سنرى .

وعليه فنجاح الاعتراض في هذه المرحلة هو مجرد تأخير اقرار المشروع إلى الدور التالى الذى يلى العطلة أو يلى الحل . وهو الدور الذى سيقول فيه البرلمان كلمة الفصل فى المشروع .

ب - الصورة الفرنسية : إذا نجح الاعتراض فى المرحلة الأولى فى تعطيل إصدار المشروع فى نفس دور الانعقاد ، فهنا قد يعيد البرلمان فى دور الانعقاد التالى اقرار هذا المشروع . وقد يأتى دور الانعقاد التالى - كما قلنا - عقب العطلة العادية أو عقب حل مجلس النواب . وفى كلتا الحالتين يصدر القانون رغم معارضة الملك - إذا أعاد البرلمان اقراره بالأغلبية العادية يتضح من ذلك أن الصورة الفرنسية لحق الاعتراض المملكى لا يلجأ إليها فى مصر إلا إذا نجح هذا الاعتراض فى المرحلة الأولى (أى بالصورة الأمريكية) وأمكنه منع إصدار المشروع فى نفس دور الانعقاد . ويكفى لهذا النجاح أن يجرد الملك فى أى المجلسين أقلية تؤيد اعتراضه وتربو على ثلث أعضائه فقط . فهذا كفيل بنجاح الاعتراض المملكى فى المرحلة الأولى . وبما يجعل الأمل قوياً فى هذا النجاح - ولو نظرياً - كون خمس أعضاء مجلس الشيوخ المعمرى معينين بواسطة الملك . وبذلك يزيدون على الثلث (بمقدار $\frac{1}{3}$ من أعضاء المجلس)

ولكن هل يمكن عملاً نجاح هذا الاعتراض بصورتين ؟

الحقيقة أن هذا الأمل وإن كان يبدو قوياً من الناحية النظرية إلا أنه أقل قوة من ذلك بكثير من الناحية الواقعية وإن كان فى اعتقادنا غير مستحيل الحصول . ولكن ذهب رأى إلى القول بهذه الاستحالة وفيما يلى بيان ذلك :

الرأى القائل بأنه من الاعتراض ولد ميتا في دستور سنة ١٩٢٣

يرى الدكتور السيد صبرى : « أن حق الاعتراض في الدستور المصرى ولد بصورتيه ميتا لا استعمال له : ميتا في الصورة الأمريكية لاشتراط أغلبية الثلثين لنفاذ المشروع ، وميتا في الصورة الفرنسية لورودها خلف الصورة الأمريكية ». وحجة ذلك أن الدستور المصرى باقتباسه الطريقة الأمريكية (في المرحلة الأولى) قد قضى على حق الاعتراض في صورته الثانية أى صورته الفرنسية (في المرحلة الثانية) لأنه ما دامت الأغلبية العادية في النظام البرلمانى كافية دائما لاسقاط الوزارة فإن حق الاعتراض ليس الا حقا اسميا لا يستعمل مطلقا. ان ورود حق الاعتراض على الطريقة الواردة في المادة ٣٦ ليس سوى تأكيد مزدوج بعدم وجوده : عدم وجود أساسى ، وعدم وجود منطقى. ففي الصورة الأولى « الأمريكية » ليست أغلبية الثلثين التى نص عليها الدستور هى التى ستقضى على الاعتراض وإنما الأغلبية العادية التى قررت القانون. إن الملك لا يستطيع أن يستعمل حق الاعتراض إلا بواسطة وزرائه. ولكن هؤلاء الوزراء تتحتم استقالتهم إذا لم يحوزوا ثقة تلك الأغلبية العادية التى قررت القانون. وعلى ذلك فأغلبية الثلثين هى أغلبية شكلية لا أهمية لها ، لأن الملك عند ما يستعمل حق الاعتراض بواسطة الوزارة يجد مجلس النواب بالأغلبية التى أقرت القانون يستطيع دائما أن يضطر الوزارة إلى الاستقالة بما له من حق دستورى دون أن يضطر إلى الخضوع لما يحتمه الدستور من وجوب توفر أغلبية الثلثين لاقرار القانون. فإذا ما حلت محل الوزارة المستقيلة وزارة جديدة من حزب الأغلبية الذى أقر القانون فهمى بطبيعة الحال لن تستعمل حق الاعتراض وعلى ذلك يجد رئيس السلطة التنفيذية نفسه فى مركز لا مخرج منه ، فاما أن يرضخ لرأى المجلس وعلى ذلك لا يمارس حق الاعتراض وإما أن يحل المجلس بل يبدو أن الحل سيكون

الطريق الوحيد لا مكان استعمال الاعتراض . ولكن إذا أقر المجلس المنتخب بعد الحل نفس القانون بالأغلبية العادية فإن الرئيس التنفيذي سيضطر عند ذلك للرضوخ ... لأنه لا يستطيع حل المجلس لسبب واحد مرتين ... أما إذا رفض المجلس الجديد القانون فالمعركة تنتهى بعدم استعمال حق الاعتراض ويكون الرئيس التنفيذي قد نجح باستعماله حق الحل لا -حق الاعتراض- . ثم قال : « على أننا إذا فرضنا وكان حق الاعتراض ممكن الاستعمال ، فإنه كان يؤدي إلى غرض مضاد رأسا ، لأنه بدل استحالة الاستعمال التي رأيناها يصبح استعماله أكثر مما يجب ، ذلك لأن خمسى أعضاء مجلس الشيوخ معينين بواسطة السلطة التنفيذية والباقي منتخبتين بالاقتراع العام فالحكومة تستطيع بنفوذها الأدنى على الأعضاء المعيّنين أن تسقط قانونا أعيد للبرلمان لاقراءه من جديد ، لأن مجموع الأعضاء المنتخبين وهم ثلاثة الأخماس أقل من الثلثين الضروريين لاقرار القانون في حالة إعادته ، وهذه الطريقة تستطيع الحكومة شل عمل السلطة التشريعية » (١) .

اعتقادنا أنه الاعتراض في مصر صعب ولكنه غير مستحيل :

(١) اننا نوافق الرأي السابق في أن لشرط أغلبية الثلثين بكل مجلس أهمية خاصة في مصر نظرا لسكون خمسى أعضاء مجلس الشيوخ معينين وبذلك تستطيع الحكومة « شل عمل السلطة التشريعية » . ولكن « إلى حد ما » إذ توجد عدة اعتبارات تخفف من هذا الخطر وهى (١) الحسنان المعينان من أعضاء مجلس الشيوخ أعضاء يتمتعون باستقلال في الرأي رغم تعيينهم بواسطة الحكومة ويزداد استقلالهم مع الزمن ونظرا لتقلب الحكومات . وبذلك يتعذر عمليا أن تكون طريقة تعيينهم سببا في تأييدهم الحكومات المتعاقبة بالاجماع في كل معارضة منها لمشروعات القوانين . فمثل هذا الخضوع

(١) السيد صبرى — المرجع السابق ص ٤٠٦-٤٠٨

الأدبي الاجتماعي نظري أكثر منه عمليا . خصوصا وأن هؤلاء الأعضاء يكونون بنص الدستور من طبقات خاصة فضلا عن طول مدة عضويتهم وعدم قابلية مجلسهم للحل فكل ذلك لا بد وأن يزيد استقلال هؤلاء الأعضاء قوة وأثرا (ب) إن نجاح الحكومة التي تستعمل حق الملك في الاعتراض على مشروعات القوانين هو شل وقى فقط لهذه المشروعات . إذ لن يمنع ذلك الاعتراض من إعادة إقرار المشروع في دور الانعقاد التالي بالأغلبية العادية ، وإذا أرادت الأغلبية العادية بمجلس النواب عدم الانتظار فيمكنها أن تسقط كل وزارة لا تحصل على تصديق الملك وإصداره للمشروع وبذلك يقامر المجلس ببقائه ، فاما أن يرضخ الرئيس الأعلى لرأى هذه الأغلبية وإما أن يتمسك بالاعتراض فيضطر إلى حل مجلس النواب وبذلك يأتى على عجل دور الانعقاد التالي الذى تكفى فيه الأغلبية العادية بكل من المجلسين لإصدار القانون . وعرقلة الشيوخ في هذه الحدود لعمل الأغلبية الحزبية بمجلس النواب يمكن استساغته بسهولة بل لعله أهم ما يستند اليه نظام المجلسين من مبررات .

(٢) اعتراض الملك فى مصر على القوانين ليس مستحيلا ولكنه فقط وعر المسالك ما دامت الأغلبية البرلمانية العادية تستطيع إسقاط الوزارة التي تعارض أو توافق على معارضة مشروع قانون أقرته هذه الأغلبية . ووعورة هذه المسالك ترجع إلى كون هذا الموقف سيضع كلا من الوزارة والبرلمان (أعنى مجلس النواب) فى مهب العاصفة . وسيؤدى تمسك كل من الجانبين بموقفه إما إلى إسقاط الوزارة أو إلى حل البرلمان أو اليهما معا على التعاقب (عندما يقلل الملك الوزارة المخالفة لرأيه ويأتى بوزارة تؤيده وتحل البرلمان) وهذه النتائج الخطيرة لاشك تدعو كلا من الجانبين إلى التريث والتساهل فى موقفه حتى يتفادها . فيصح — وهذا هو الغالب فى النظم البرلمانية — أن

يحبجهم الملك عن معارضة مشروعات أقرتها أغلبية ممثلى الأمة ، تلك الأغلبية التى تستند إليها الوزارة التى يباشر الملك بها سلطاته الدستورية والتى تسال وحدها عن هذه السلطات .

ومعنى ذلك جواز امتناع الملك فى النظام البرلمانى عن استعمال حقه فى الاعتراض على مشروعات القوانين وهذا هو الغالب ولا يمكن يجوز أن يتمسك الملك بهذا الحق وبالسبل التى سبق بيانها وهنا قد تشاركه الوزارة هذا رأى وتستطيع أن تقنع الأغلبية البرلمانية بتعديل رأيها فى نقط الخلاف أو على الأقل تقنعها بقبول حكم الدستور وهو تعطيل مشروع القانون لدور الانعقاد التالى دون أحداث أزمة ما دامت لم توافق عليه أغلبية الثلثين المطلوبة عند إعادة عرضه على البرلمان فى نفس الدور ونجاح الوزارة فى هذا الاقتناع ليس مستحيلا اذ المفروض أنها تشمل زعماء الأغلبية البرلمانية ؛ وحتى ان لم ينجح فى اقتناع أغلبية النواب بهذا رأى فليس معنى ذلك اسقاط هذه الأغلبية للوزارة حتما لأن تمسك هذه الاغلبية بالوزارة القائمة قد يكون أهم فى نظر هذه الأغلبية من تمسكها بصدور القانون فورا . وربما يكون موضع الخلاف ليس من الخطورة بالدرجة التى تسقط بسببها الاغلبية البرلمانية وزارتها الممثلة لها والحائزة بصفة عامة على تأييدها ورضائها .

وكذلك يمكن تصور اتفاق الاغلبية البرلمانية والوزارة على التساهل وتلبية رغبة الملك الخاصة فى الاعتراض على مشروع القانون اذا لم يكن هذا المشروع مستعجلا ، وبذلك تضمن الاغلبية والوزارة نجاح المشروع باعادة اقراره فى نفس دور الانعقاد باغلبية ثلثى الاعضاء ، أو بالأغلبية العادية فى الدور التالى . فقد ترى الوزارة وأغلبية النواب أن من المصلحة هذا التهادن بدلا من خلق أزمة قد تطوح بالوزارة والبرلمان معاً ، وتكون من نتيجتها الحتمية تأجيل المشروع لدور الانعقاد التالى الذى قد تفقد فيه الاغلبية

مركزها هذا وتصبح أقلية . أو بعبارة موجزة قد ترى الأغلبية العمل الهادىء المضمين العاقبة أجدى وأوفق من الهجوم السريع المجهول العاقبة (٣) — يمكن تصور الالتجاء الى الصورة الفرنسية للاعتراض دون مرور على الصورة الامريكية التى قيل باستحالتها . وذلك اذا ما اعترض الملك على مشروع القانون ثم حل مجلس النواب قبل اقراره المشروع ثانية باغلبية الثلثين . فيعرض المشروع على المجلس الجديد ويأخذ الاعتراض صورته الفرنسية مباشرة دون المرور بالصورة الامريكية . وكذلك اذا اعترض الملك على المشروع ولكنه لم يحل المجلس بل قرر المجلسان أو أحدهما تأجيل النظر فى المشروع المعاد الى دور الانعقاد التالى لآى اعتبار أو لمجرد انتهاء دور الانعقاد وعدم اتساع الوقت لاعادة النظر فى المشروع المعترض عليه ، ففي مثل هذه الحالة تطبق الصورة الفرنسية للاعتراض وحدها دون استنادها الى الصورة الامريكية .

(٤) — ما دام موت حق الاعتراض فى الصورة الفرنسية (المرحلة الثانية) قد بنى على أساس وروده خلف الصورة الامريكية التى قيل باستحالتها (المرحلة الاولى) ، وما دمننا قد رأينا أن هذه الاستحالة ليست صحيحة وأنها مجرد صعوبة فقط ، فعملية تكون الصورة الاولى للاعتراض ممكنة فى مصر . وبالتالي يكون الاعتراض حياً وممكناً فى المرحلة الثانية أيضاً (الصورة الفرنسية) وذلك أخذاً بقاعدة دوران العلة مع معلولها . وتكون الخلاصة أن استعمال حق الاعتراض على مشروعات القوانين يمكن الاستعمال فى مصر وهو فى ذلك يمر بمرحلتين متعاقبتين أولاهما (فى نفس دور الانعقاد) يلبس فيها الطابع الامريكى السابق شرحه ، فى حين يظهر فى المرحلة الثانية (دور الانعقاد التالى) بصورته الفرنسية المصغرة . ولقد قرر جواز استعمال حق الاعتراض هذا فى فرنسا العميد ديجي وذلك بالرغم من

أن طرق استعماله هناك أشد عسراً وأكثر مشقة منها في مصر . وذلك بسبب نظام فرنسا الجمهورى من ناحية ، كما يرجع من ناحية ثانية الى تعطيل استعمال حق الحل هناك نظرا لضرورة موافقة مجلس الشيوخ مقدماً على حل مجلس النواب (١)

(٥) — يترتب على كل هذه الملاحظات أن سلطة ملك مصر في الاعتراض على « مشروعات القوانين » سلطة ضعيفة الى حد كبير اللهم في حالة تعديل الدستور حيث ترتفع هذه السلطة الى حق تصديق أى اعتراض مطلق والى مساهمة لا شك فيها في سلطة التشريع . ففي هذه الدائرة وحدها يكون الملك في التشريع على قدم المساواة مع البرلمان أو يكاد (٢) أما فيما وراء ذلك فمع التسليم بأن السلطة التشريعية في مصر يتولاها الملك والبرلمان بمجلسيه مما نصت عليه المادة ٢٤ من الدستور — إلا أن الملك والبرلمان ليسا على قدم المساواة في هذا الصدد بل للبرلمان السكفة الراجحة جدا في التشريع والى درجة تسكاد تقرب من الاستئثار دونه بالسلطة التشريعية (٣)

(١) ذهب اسمان ولومبارد في فرنسا الى القول باستحالة استعمال حق الاعتراض على خلاف رأى

ديجى .

(٢) يلاحظ مسبق أن ذكرناه من محاولة التوفيق بين حق التصديق والنظام الديمقراطي ، فهذه المحاولة المستندة الى فكرة حل البرلمان ستؤدى في النهاية — كما رأينا — الى رجحان كفة الأمة مصدر السلطات . وبذلك لا تكون المساواة مطلقة في هذا المتام بين الملك والبرلمان

(٣) ذهب الأستاذ السيد صبرى الى أبعد من ذلك فقرر « أنه بالرغم من وجود حق التصديق في نصوص الدستور المصرى فان هذا الحق لا وجود له ، والبرلمان وحده هو الذى يعمل القانون ، فهو بذلك السلطة التشريعية الوحيدة مادامت ارادته هى بمفردها الضرورية للتشريع ، [راجع مؤلفه السابق الذكر ص ٤٠١ - ٤٠٢] ، أما الأستاذ وحيد رأفت « فيرى أن حق التصديق وان أصبح في تطبيقاته الدستورية حق اعتراض توقيفى ومؤقت فقط إلا أن هذا الحق قائم فيما يتعلق بتنقيح الدستور [راجع مؤلفه المذكور سابقا ص ٣٩٩]

وجملة القول أن التشريع في اعتقادنا هو عمل البرلمان المصرى أساسا مع حق الملك في اقتراح القوانين بداءة وحقة في التصديق عليها ختاماً لو كانت خاصة بتنقيح الدستور ، أو في مجرد الاعتراض عليها اعتراضاً مؤقتاً إن لم تتضمن هذا التنقيح . وفي هذه الصورة الأخيرة يكون الاعتراض عملاً تنفيذياً لا يتعارض مع مبدأ الفصل التام بين السلطات ولا يعتبر مظهراً من مظاهر التعاون بينها في عمل القانون .

« ٦ » — سبق أن عرفنا أن « حق التصديق » فيما يتعلق بتنقيح الدستور لم يكن من صنع « لجنة الثلاثين » وإنما استحدثته اللجنة الحكومية أى « اللجنة الاستشارية التشريعية » .

« ٧ » — لم تأخذ « لجنة المبادئ العامة » ولا « لجنة الثلاثين » على هذا النحو إلا بحق الاعتراض التوقيفى « المؤقت » ولكنها مع ذلك استعملت باستمرار كلمة « تصديق » واحتفظ بها الدستور الى النهاية . وتفسير ذلك ظاهر فى أعمال لجنة الثلاثين التى أرادت أن توفق بين « حق التصديق » من ناحية ^(١) وضرورة تقييده فى مصر تقييدا كبيرا من ناحية

== ولكن ذهب رأى من قبل (رأى الأستاذين مصطفى الصادق بك ووايت ابراهيم بك) الى القول بأن عمل الملك فى التشريع هو اشتراك تام فى شمول الاقتراح والتعاون فى عمل القوانين وحرية الرأى النهائى بالتصديق على القوانين أو الاعتراض عليها واعادتها للسلطة التشريعية ، ولهذا قبل أيضا « وينتج من ذلك أن الدستور المصرى يجعل الملك مساويا فى الحقوق للبرلمان » [راجع مؤلفهما « مبادئ القانون الدستورى » ص ١٧٥]

(١) دافع عن « حق التصديق » فى لجنة الثلاثين بصفة خاصة عبد الحيد مصطفى باشا وعبد الحيد بدوى باشا . وقد جاء على لسان الأول فى اللجنة أن ما يريده الرأى العكسى هو « من قواعد النظام الجمهورى الذى لم توافقوا عليه ... أما فى باقى البلاد الملكية كبولندا ... فللملك بنص صريح أن لا يصدق على القانون . وفى بلجيكا مع وجود نص صريح فى دستورهما على أن كل سلطة مصدرها الأمة - خول للملك الحق فى أن لا يصدق على القانون الذى يوافق عليه البرلمان .. فهو اذا لا يتنافى مع سلطة الأمة . . . »

أخرى^(١) فأخذت برأى وسط أبقى من التصديق على اسمه وأدخل على جوهره من القيود ما حوله إلى حق اعتراض توقيني فقط ثم جاءت اللجنة الحكومية السابق ذكرها فأضافت حق التصديق فيما يتعلق بتنقيح الدستور فقط

هو الاعتراض في دستور سنة ١٩٣٠ الملغى :

جاءت المادة ٢٤ من دستور ١٩٣٠ مطابقة حرفياً لمقابلتها بدستور سنة ١٩٢٣ ، وكذلك الشأن بالنسبة للمادة ٢٥ والمادة ٣٤ اللتين نصتا على حق

== وقال عبد الحميد بدوي باشا : « ان من يريد أن ينسكح حق التصديق يجب عليه أن يبحث أولاً في سلطة الملك وفيما اذا كان الملك رئيس السلطة التنفيذية فقط أم هو شريك أيضاً في السلطة التشريعية ، والذي لا نزاع فيه من الوجهة التاريخية أن السلطة التشريعية كانت أولاً في يد الملك وحده ثم قامت الحركات القومية ترمي الى مشاركته في ذلك أو سلب الحق منه . فن سلب منه الحق تحولت بلاده الى جمهورية ولا يمكن أن يقال إن الحق اغتصب من الملك أصلاً ما دام هناك ملك ، وكل ما يقال أنه أصبح للاهلين حق مشاركته في السلطة ، ولذلك بقي الملك في كل البلاد جز. من السلطة التشريعية وعليه يجب أن يأخذ حظه من تلك السلطة التي هو أحد أركانها . . . »

(١) حارب حق التصديق بقوة في لجنة وضع المبادئ العامة الشيخ نخيت . كما حاربه في لجنة الثلاثين على ماهر باشا وعبد العزيز فهمي باشا : فقد قال الشيخ نخيت : اننا باعطاء الملك ذلك الحق انما نعمل على جعل وظيفة المجالس النيابية شورية محضة . . . ، كما استند الى الأستاذ اسمان في القول بأن حق التصديق قد أصبح مهملاً لا يعمل به وانه يتنافى مبدأ الفصل بين السلطات . وقال ماهر باشا معبراً عن موقف اللجنة الفرعية أمام اللجنة العامة « حق التصديق المطلق يقتضي حق الرفض المطلق ويجعل الكلمة للملك ، وهذا يتنافى مع مقررناه من أن كل سلطة مستمدة من الامة . وقد قال أيضاً في جلسة ١٥ يولية سنة ١٩٢٢ « قررنا في صدر دستورنا أن مصدر السلطات هي الامة ، واليوم يعرض علينا مبدأ يقرر للملك حقاً كبيراً ومتعددة وليست بمتمفكة مع سلطة الامة . . الخ ولا توجد وسيلة لهدم مبدأ سلطة الامة وتنظيم الاستبداد أعظم من ذلك - حكمة الامة مجتمعة في المجالسين تتفق على رأي والحكومة تشاركها طول مدة البحث ثم يأتي الملك فيهدم ما اتفق عليه بمثل الامة . ان الملك وله تلك المكانة العليا ينبغي اجلالاً لمقامه أن يبقى بعيداً عن كل هذه المنازعات وأن نربأ به عن أن يصادم أمته ، [محاضر لجنة الدستور المرجع السابق

التصديق . أما المادتان ٣٦ و ٣٥ فقد اختلف نصهما سنة ١٩٣٠ عنه سنة ١٩٢٣ . وذلك على النحو الآتي .

١ — فيما يتعلق بالمادة ٣٥ نجد (أولا) أن مهلة التصديق قد أصبحت شهرين بعد أن كانت شهرا بدستور سنة ١٩٢٣ . (وثانيا) أصبح عدم رد مشروع القانون في هذه الفترة يعتبر رفضاً له بعد أن كان يعتبر قبولا . (وثالثا) أصبح غير جائز أن يعيد البرلمان في دور الانعقاد نفسه النظر في مشروع رفض التصديق عليه صراحة أو ضمنا على النحو السابق .

ب — فيما يتعلق بالمادة ٣٦ يلاحظ : (أولا) اشتراط أغلبية ثلثي الأعضاء (الصورة المكبرة الأمر بكية) إذا كان اقرار المشروع في دور انعقاد تال وإنما في نفس الفصل التشريعي أى قبل إجراء انتخابات جديدة (ثانيا) تكفي الأغلبية العادية (الصورة المصغرة الفرنسية) إذا أعيد اقرار المشروع في دور انعقاد من فصل تشريعي جديد أى بعد إجراء انتخابات جديدة .
ويلاحظ أن المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ قد ذكرت مبررات تعديلها للمادتين ٣٦ و ٣٥ وذلك بقولها :

« ويتصل بتحديد ما بين السلطتين من العلاقات ما تراه الوزارة من وجوب تغيير حكم المادتين ٣٦ و ٣٥ فقد أملاه تيار الديمقراطية الجارف بعد الحرب ومثال دستور الولايات المتحدة الذى بنى على مبادئ ليس بينها وبين النظام البرلماني نسب . وهذا الحكم قائم على المبالغة في تقييد حقوق السلطة التنفيذية بما لا فائدة فيه ولا مصلحة منه . ففترة الشهر قصيرة ، وتفسير عدم رد القانون بأنه تصديق اسراف في الاستتاج وبناء القرائن والأولى أن يكون الحكم العكس ، وجواز عودة البرلمان الى مناقشة القانون المردود في دور الانعقاد نفسه تفويت لكثير من حكمة الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق الرد وترى الوزارة لذلك تعديل المادتين بما يتفق مع هذه الاعتبارات مستوحية

بالنظام المتبع في جمهورية فنلندا — والمفهوم طبعاً أن مدة الشهرين المنصوص عليها في المادة ٣٥ تبدأ من ابلاغ المشروع للملك «^(١)».

ولعله من الواضح أن دستور سنة ١٩٣٠ قد أسرف في تضيق الخناق على البرلمان في هذا المقام وفي تقوية حق الاعتراض الملكي، هذا فضلاً عما في إطالة مدة الاعتراض من شهر إلى شهرين من إضاعة الوقت دون مبرر خصوصاً وأن النظم البرلمانية خاصة والنيابية عامة تشكو ضياع الوقت وطول الاجراءات. وليس يخاف كذلك أن اعتبار سكوت الملك عن الاعتراض في بحر هذه المدة بمثابة موافقة على المشروع أبعد عن الاسراف من اعتباره رفضاً لأن السكوت كقاعده عامة دليل على الرضا حتى يثبت العكس. ثم إن التفسير الأول هو الذي يتفق مع الروح الديمقراطية وطبيعة النظم البرلمانية ومبدأ السيادة الشعبية.

كما يلاحظ في النهاية أن دستور سنة ١٩٣٠ قد أخذ بحق الاعتراض — لا حق التصديق — في المادتين ٣٥ و٣٦. وفي أخذه بهذا الحق قد طبق الصورتين الأمريكية (إذا كانت إعادة اقرار المشروع في نفس الفصل التشريعي) والفرنسية (إذا كانت إعادة الاقرار في فصل تشريعي جديد).

الرأي القائل أيضاً بأنه من الاعتراضه ولد مبتأني دستور سنة ١٩٣٠

لقد سبق أن ذكرنا هذا الرأي بالنسبة لدستور سنة ١٩٢٣، وهو عينه الذي قبل بالنسبة لدستور سنة ١٩٣٠ كذلك فقلدوا حظاً أنه «مادام الدستور (سنة ١٩٣٠) قد جعل الصورة الأمريكية هي الأساس فقد قضى على إمكان استعمال هذا الحق ان حق الاعتراض على الصورة الفرنسية كان ميسور الاستعمال في بعض الاحوال في نظر بعض الشراح، أما وقد أبقى دستور سنة ١٩٣٠ الصورة الأمريكية بمفردها في الحالة العادية فقد قضى على الصورة الفرنسية

(١) راجع المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ ص ٢٤.

التي كان يتصور تطبيقها أو بعبارة أخرى قضى نهائياً على حق الاعتراض .»

اننا نرى على خلاف ذلك امكان استعمال حق الاعتراض وفقاً لدستور سنة ١٩٣٠ وذلك استناداً الى ما يلي :

١ — استناداً الى الحجج التي سبق أن ذكرناها بالتفصيل فيما يتعلق بهذا الحق وفقاً لدستور سنة ١٩٢٣ .

ب — استعمال حق الاعتراض أكثر سهولة في دستور سنة ١٩٣٠ منه في دستور سنة ١٩٢٣ وحجة ذلك : أولاً — أن للاعتراض أثراً مباشراً حتماً وهو عدم جواز نظر المشروع بواسطة البرلمان في نفس دور الانعقاد . وعليه فآثر الاعتراض من حيث التاجيل مؤكد ويشجع الرئيس الأعلى على استعمال حقه في الاعتراض . ثانياً — كان تطبيق الاعتراض بصورته الفرنسية في دستور سنة ١٩٢٣ مستحيلاً في نظر البعض لمجرد كونه مبنياً على الصورة الأمريكية السابقة عليه والتي قيل — على خلاف ما نعتقد — باستحالة تطبيقها . ولكننا في دستور سنة ١٩٣٠ — حتى لو افترضنا جدلاً استحالة تطبيق الصورة الأمريكية للاعتراض — نجد الصورة الفرنسية ليست مبنية دائماً على هذه الصورة الأمريكية . وذلك في حالة حصول الاعتراض في دور الانعقاد الأخير من الفصل التشريعي ، فهنا يستحيل إعادة إقرار المشروع إلا بعد الانتخابات حيث يبدأ فصل تشريعي جديد يطبق فيه حق الاعتراض بصورته المصغرة الفرنسية في دستور سنة ١٩٣٠ دون أن تسبقها الصورة الأمريكية المكبرة التي قيل باستحالة تطبيقها . فحتى مع التسليم جدلاً بهذه الاستحالة ، يمكن تطبيق الاعتراض بصورته الفرنسية في دستور سنة ١٩٣٠ لعدم ارتباط هذه الصورة حتماً بالصورة الأمريكية

والخاصة : أن حق التصديق في مصر ليس إلا حق اعتراض توقيفي

الهم في حالة تنقيح الدستور « م ١٥٧ » . وهو كاعتراض توقيفي يمكن التطبيق عملاً ولكنه محوط بصعوبات ترجع إلى أخذ مصر بالنظام البرلماني القائم على المسؤولية الوزارية أمام البرلمان وعلى كون الملك لا يباشر سلطته إلا بواسطة وزرائه . هذه الصعوبات أكثر ظهوراً في دستور سنة ١٩٢٣ منها في دستور سنة ١٩٣٠ ولكنها لا تصل في أيهما إلى درجة الاستحالة .

التصديق والاعتراض مطلق في الدستور العراقي: نص « القانون الاساسي » العراقي على حق التصديق الملكي أولاً في الفقرة الاولى من المادة ٢٦ القائلة « الملك رأس الدولة الأعلى وهو الذي يصدق القوانين confirms Laws ويأمر بنشرها ويراقب تنفيذها ... » ثم نصت المادة الثانية والستين على تنظيم هذا الحق بقولها : « (١) - يجب أن ترفع جميع اللوائح القانونية (يعني مشروعات القوانين) إلى أحد المجلسين فإذا قبلها ترفع إلى الثاني ولا تكون قانوناً ما لم يوافق عليها المجلسان ويصدقها الملك » .

« (٢) - يقرر المجلسان اللوائح المرفوعة إليهما من قبل الحكومة (١) وبعد قبولها تعرض على الملك فإذا أن يصدقها وأما أن يعيدها مع بيان أسباب الاعادة في برهة ثلاثة أشهر إلا إذا قرراً أحد المجلسين تعجيلها فيقتضى

(١) القاعدة في العراق أن لكل عضو من أعضاء مجلس النواب (دون مجلس الاعيان) أن يقترح وضع لائحة قانونية (أي مشروع قانون) عدا ما يتعلق بالامور المالية على شرط أن يؤيده فيه عشرة من زملائه . وإذا قبل المجلس هذا الاقتراح يودعه مجلس الوزراء لسن اللائحة القانونية . وكل اقتراح يرفضه المجلس لا يجوز تقديمه ثانية في الاجتماع نفسه (م ٥٥ من القانون الاساسي العراقي)

كما نصت المادة ١٠٥ « د . عراقى » على أنه « لا يجوز عرض لائحة قانونية او ابداء اقتراح على أحد المجلسين بما يوجب صرف شيء من الواردات العمومية الا من قبل أحد الوزراء » تراجع كذلك المادتان ١٠٠ و ١٠٦ من الدستور العراقي - وتراجع محاضر اتنا في القانون الدستوري - بغداد سنة ١٩٣٩ - ١٩٤٠

تصديقها أو إعادتها خلال خمسة عشر يوماً لإعادة النظر فيها مع بيان الأسباب الموجبة . »

هذا النص مركب الغموض ، فهو غامض أولاً لأنه لم يبين الحكم في حالة إنقضاء المهلة القانونية المذكورة دون التصديق على المشروع أو إعادته . فهل يعتبر هذا تصديقاً ضمناً (كما في دستور مصر سنة ١٩٢٣) أم رفضاً ضمناً (كما في دستور سنة ١٩٣٠) ؟ يبدو لنا أن روح النظام البرلماني تقتضي ترجيح الرأي الأول .

ثم هو نص أكثر غموضاً ، وأبعث للحيرة عندما يسكت عن بيان الحكم في حالة اعتراض الملك على مشروع القانون وإعادته مسبباً إلى البرلمان « مجلس الأمة » . هل يستطيع البرلمان إقراره من جديد أم لا ؟ وهل يصدر القانون إذا أعاد البرلمان التمسك بمشروع القانون ؟ وإن كان هذا هو الحكم فما هي الأغلبية المطلوبة لذلك ؟

اعتقادنا أن التصديق هنا اعتراض مطلق ، بمعنى أنه يقبر المشروع ، إذ القاعدة العامة أن يؤخذ المطلق على إطلاقه حتى يرد حكم بالتحديد . ولعله لذلك أوجب المشرع العراقي أن يكون الاعتراض مسبباً ، ولعله كذلك لصفته هذه لم يلجأ ملوك العراق قط إلى استعماله منذ صدور الدستور في ٢١ مارس سنة ١٩٢٥ (١)

ح - حق الاصدار

Promulgation

لقد سبقت لنا دراسة الاصدار من الناحية النظرية العامة ، فعرفنا من هذه الدراسة أنه عمل قانوني يقوم به عادة رئيس السلطة التنفيذية ويتضمن أمرين : ١ - شهادة هذا الرئيس بأن البرلمان قد أقر القانون في الحدود التي

(١) راجع في تفصيلات هذا الموضوع محاضراتنا في القانون الدستوري - المرجع السابق - ص ٥٣٥ - ٥٣٩

وضعها الدستور ^(١) - ٢ - تكليف رجال السلطة التنفيذية بتنفيذ القانون كل فيما يخصه .

والقاعدة المسلم بها أن الإصدار عمل مستقل عن عمل القانون ولاحق عليه ، وإنما اختلف الفقهاء على تحديد طبيعته القانونية فمن حيث طبيعته قال البعض أنه عمل تشريعي . وفي مقدمة القائمين بهذا الرأي Laband ، ولقد ذكر الأستاذان وايت ووحيد أن « الإصدار عمل قانوني لا بد منه لتمام القانون ذاته » . كما قالوا : « اختلف في تكليف الإصدار هل هو عمل تشريعي أو عمل تنفيذي ، وعلى أي حال ليس للتشريع قيمة بدونه » .

ولقد ذهب آخرون إلى القول بأن الإصدار عمل تنفيذي ، لأنه — كما رأى اسمان — أمر صادر إلى رجال السلطة العامة بالسهر على تنفيذ القانون وهؤلاء ماكانوا ليلزموا بهذا السهر لو لم يأمرهم رئيسهم الأعلى مادام نظام الدولة قائماً على أساس مبدأ الفصل بين السلطات . وقد اعتبر هوريو كذلك الإصدار أول عمل تقوم به السلطة التنفيذية لتحقيق تنفيذ القانون وهناك اتجاه ثالث ذهب إليه الأستاذ Jéze وأيده الدكتور السيد صبرى وبمقتضاه يعتبر الإصدار عملاً قانونياً من نوع خاص acte Juridique d'un type spécial ^(٢) .

(١) راجع Laband — Le droit public de L' empire Allmand الترجمة الفرنسية ج ٢ ص ٢٧٨ ودوجي - المرجع السابق الجزء الرابع ص ٦٢٧ - ٦٢٨ ووحيد وأفتو وايت إبراهيم بك المرجع السابق ص ٤٠٠

(٢) السيد صبرى - المرجع السابق ص ٤١٧ - ٤٢٢ . وقد قال في هذا الشأن :
« ونحن نرى أنه فيما يخص طبيعة الإصدار فإنه ليس عملاً تشريعياً ولا عملاً تنفيذياً ، ليس عملاً تشريعياً لأن ممارسة الاختصاص التشريعي تتطلب حرية إظهار الإرادة بينما الإصدار عمل إجباري بالنسبة للرئيس التنفيذي . ومن جهة أخرى فإن الإصدار لا يضيف شيئاً جديداً على القانون ، فهو ليس بالعمل التشريعي بأكثر من أن وضع الصيغة التنفيذية على الأحكام القضائية ليس بالعمل القضائي =

ونحن نعتقد أن الاصدار عمل تنفيذي لأنه نقطة البدء في وضع القانون موضع التنفيذ .

الاصدار في الدستور المصري :

نصت المادة ٢٦ من هذا الدستور على أن « تكون القوانين نافذة في جميع القطر المصري باصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الاصدار من نشرها في الجريدة الرسمية » .

« وتنفذ في كل جهة من جهات القطر المصري من وقت العلم باصدارها » كما نصت المادة ٣٤ على أن : « الملك يصدق على القوانين ويصدرها » . وفي المادة ٣٥ نجد إعادة ذكر الاصدار بقولها : « ... فاذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقا من الملك عليه وصدر » كما قالت المادة ٣٦ في عبارتها الأخيرة « ... فاذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر الى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر »

بتحليل هذه النصوص يمكننا ملاحظة مايلي : -

« ١ » - يفرق الشارع المصري بوضوح بين عملية التصديق (موافقة الملك على المشروع) وعملية الاصدار (الأمر بتنفيذه) . ويشير إلى ان هذا الاصدار عمل لاحق على صيرورة القانون قانونا . تلاحظ بصفة خاصة عبارة *et sera promulgué*

(٢) لم يحدد الدستور المصري مدة للاصدار على خلاف الدستور الفرنسي

« = وليس الاصدار عملا من أعمال السلطة التنفيذية لأنه وإن كان من الوجهة الشكلية عملا من أعمال التنفيذ فهو في الواقع عمل سابق لتنفيذ القانون بالمعنى الصحيح وبعبارة أوضح أن الاصدار ليس تنفيذا للقانون بل هو جعل القانون نافذا *il ne s'agit pas d'appliquer la loi mais de la rendre applicable.* والنتيجة من ذلك أن الاصدار هو عمل من نوع خاص *Sui generis* نص عليه الدستور ، فهو إعلان برسمية القانون وصحة الاجراءات الواجبة في عمله بحسب ،

الصادر سنة ١٨٧٥ الذى جعل هذه المدة شهرا من تاريخ ارسال المشروع الى الحكومة . وكان يحمل بمشرعنا ذكر هذا التحديد . ولكن مادام الاصدار واجبا دستوريا كما سنرى لزم أن يكون حصوله فور المدة المحددة للتصديق على القانون .

(٣) - بعد موافقة البرلمان على القانون وتصديق الرئيس الاعلى عليه يصبح هذا القانون واجب الاصدار وإلا كان امتناع هذا الرئيس عن اصداره عملا مخالفا للدستور . وهنا نجد الدستور المصرى لم يأخذ بالقاعدة التى أخذ بها دستور فرنسا الصادر سنة ١٨٤٨ والذى نص على أنه فى هذه الحالة يتولى رئيس المجلس النيابى اصدار القانون . [كانت فرنسا حينذاك تأخذ بنظام المجلس الواحد] .

وعليه فعند امتناع الرئيس الاعلى عن اصدار قانون صدق عليه دستوريا فى مصر [صراحة أو ضمنا كما رأينا] لا توجد وسيلة دستورية لاجباره على عدم التمسك بهذا الموقف غير الدستورى إلا اسقاط البرلمان لكل وزارة لا تستطيع اصدار القانون، خصوصا إذا ما حل البرلمان وجاء المجلس النيابى الجديد مؤيداً لموقف سابقه . فهنا يكون تكرار الحل غير جائز وبذلك يكون الاضرار الوزارى هو الوسيلة العملية التى يمكن بها اجبار الرئيس الاعلى على احترام الدستور . ويكون المرجع فى كل ذلك إلى قوة الرأى العام وهو الضمان الأخير لاحترام القواعد الدستورية مادامت هذه القواعد غير متمتعة بجزاء وضعى sanction positive بالمعنى الصحيح كسائر القواعد القانونية règles juridiques (٤) ما الحكم إذا اختلف النص الصادر من الملك عن النص الذى أقره

البرلمان ؟ ، هذا الاختلاف يمكن ان يأخذ احدى الصور الاتية :

(١) الاصدار يتضمن نصاً لم يوافق عليه المجلسان : وهنا يكون هذا النص غير دستورى فى شكله لأن القانون لا يكون قانونا من حيث الشكل

إلا بموافقة المجلسين عليه ، وبذلك يكون للمحاكم بل عليها باجماع الفقهاء ان تتمتع عن تعاييق هذا النص وتطبق فقط سائر نصوص القانون الدستورية .

ب — الاصدار يسقط نصا وافق عليه المجلسان : وهنا نعتقد وجوب

التفريق بين حالتين : (١) إذا كان هذا النص المحذوف لا يؤثر على أحكام القانون التي صدرت فيجب على المحاكم تطبيق هذه الاحكام . أما النص الساقط في الاصدار فلا يمكن تطبيقه لانه لم يصبح « نافذا » ما دام لم يصدر بعد . وعليه فتطبق النصوص الصادرة دون غيرها (٢) إذا كان حذف هذا النص يؤثر على أحكام القانون الصادرة فهنا نرى أن هذه النصوص تصبح صادرة بمعنى يختلف عن المعنى الذي قررها به المجلسان . وبذلك يكون النص الصادر غير النص الذي أقره البرلمان فلا يمكن تطبيقه بواسطة المحاكم لأنه غير دستوري من حيث شكله .

(د) تصدر القوانين في مصر في شكل مرسوم بالصيغة الآتية :

« نحن فاروق الأول ملك مصر (وعند الوصاية على العرش كان يقال : باسم حضرة صاحب الجلالة فاروق الأول ملك مصر . مجلس الوصاية . .)
« قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتي نصه وقد صدقنا عليه
وأصدرناه ».

نشر القوانين

بعد انتهاء مرحلتى التصديق والاصدار السابق شرحهما يجب أن ينشر القانون بالجريدة الرسمية (الوقائع المصرية) وهذا عمل مادى لاحق على تمام عمل القانون فهو مجرد شرط لازم لا مكان تنفيذه ، ولا يغير من ذلك أنه من حيث زمانه يختلط مع الاصدار أو يكاد . فالاصدار يستفاد عادة من النشر وبهذا يرتبط أحدهما بالآخر .

ولقد أوثق هذه الصلة بين الاصدار والنشر الدستور المصرى بالنص الذى أورده خاصا بالنشر فى المادة ٢٦ التى تقول : « تكون القوانين نافذة فى جميع القطر المصرى باصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الاصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية .

» وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم باصدارها .
 » ويعتبر اصدار تلك القوانين معلوما فى جميع القطر المصرى بعد نشرها بثلاثين يوما . ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح فى تلك القوانين »

لا أثر رجعى للقوانين : القانون الذى ينفذ على النحو السابق لا يصح أن يكون له أثر رجعى وهذا مانص عليه الدستور المصرى فى المادتين الآتيتين م ٦ : « لاجرمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون . ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها . »

م ٢٧ : « لا تجرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ، ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله مالم ينص على خلاف ذلك بنص خاص »
 وعليه فالمادة السادسة تمنع بصفة مطلقة السلطة التشريعية من أن تصدر قانونا جنائيا يقرر عقوبة peine على فعل سابق على صدوره ولو كانت هذه العقوبة هى الغرامة ويتضح هذا من مقارنة نص المادة ٦ العربى والفرنسى بنص المادة السابعة والعشرين

ومضمون هذا رأى كما هو ظاهر اعتبار المادة ٦ مقيدة للمادة ٢٧ فتقصر تطبيق هذه الأخيرة على القوانين غير الجنائية . فى حين أن القول بعكس رأى السابق معناه اعتبار المادة ٢٧ هى المقيدة للمادة ٦ وهذا مالا نعتقده للاعتبارات الآتية : —

(١) أن المادة السادسة أقوى وأسمى مرتبة من المادة ٢٧ فهى واردة ضمن

الباب الثانى الخاص بالبحث « فى حقوق المصريين وواجباتهم ». فى حين أن المادة ٢٧ قد جاءت ضمن الأحكام العامة « فى السلطات » . والمعروف أن القواعد المتعلقة بحقوق الأفراد مستمدة - فيما وراء النصوص الدستورية - من مصدر أسنى من القوانين جميعها ألا وهو القانون الطبيعى ولذلك استقرت الآن فى الضمير الانسانى وغدت جزءا من الوجدان العام .

وهذا ما سجله الدستور المصرى عندما خلع على النصوص المتعلقة بحرية الأفراد ومساواتهم حصانة خاصة وهامة . فبعد أن نص فى المادة ١٥٦ (السابق شرحها) على جواز اقتراح تنقيح الدستور اضافة إلى ذلك قوله : « ومع ذلك فان الأحكام الخاصة ... بمبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها » .

(٢) إن المادة السادسة تقرر حقاً للأفراد وضماناً لحياتهم فى حين أن الشرط الأخير من المادة ٢٧ يتحدث عن إمكان المساس بهذا الضمان ، وذلك ينال من تلك الحريات . وعليه فالمادة ٦ أصل فى حين أن العبارة الأخيرة من المادة ٢٧ استثناء . فأيهما يحسن التوسع فى تطبيقه فيؤخذ على إطلاقه ، الحرية أم القيد الاستثنائى الذى يرد عليها ؟ المقرر وجوب التوسع فى تطبيق الأصل وعدم التوسع عند تطبيق الاستثناء ، وخصوصاً إذا كان الأمر يمس الحريات الفردية التى عرفنا مركزها الخاص فى الدستور المصرى (١) .



(١) راجع على بدوى بك - المرجع السابق ص ١١٤ وراجع على خلاف هذا رأى محمد كامل مرسى بك

٢ - البرلمان

لقد تبين لنا فيما سبق أن العضو التشريعي الأساسي في مصر هو البرلمان وقد وضع الدستور أحكامه في الفصل الثالث من الباب الثالث . وانا في دراستنا للبرلمان المصري نتناول :

أولا - تنظيم البرلمان

ثانيا - اختصاصاته

أولا

تنظيم البرلمان

أخذ الدستور المصري بنظام المجلسين فنص في المادة ٧٣ على أن « يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب »^(١) وقد نظم هذين المجلسين على النحو الآتي :

(١) جاء في تقرير لجنة الدستور تبريراً لنظام المجلسين هذا مايلي :

« وتكون الهيئة النيابية من مجلسين هو التكوين الذي سارت عليه الدساتير القديمة والحديثة إلا القليل جدا منها . ذلك أن التجربة دلت على أن نظام المجلس الواحد له مضار كثيرة في العمل . فإن السلطة التشريعية بطبيعة نيابة القائمين بها عن الأمة ميالة إلى الاعتداء على السلطات الأخرى . فإذا كانت محصورة في مجلس واحد استبدت بتلك السلطات استبدادا سيئ الأثر أما تداولها في مجلسين فيكفل زوال هذا المحذور وعدم اضطراب العلاقات بين هيئات الحكومة .

« هذا إلى أن ازدواج المجلسين وسيلة للمغايرة بينهما في طريقة التكوين تسمح بأن يمثل في أحدهما ملائيم تتميله في الآخر من الكفاءات والمصالح الخاصة - وفي ذلك تقويم للاتجاهات العامة .

« ومهما يكن في تداول القوانين التي يختلف المجلسان عليها من إضاعة بعض الوقت فإن خلافهما في الرأي دليل على عدم القطع بصلاح هذه القوانين والقوانين غير المقطوع بصلاحها كثيرا ما تضر إذ قد تكون رجعية فتقف التقدم . وقد تكون ذاهبة إلى الطفرة فتحدث رجعة اجتماعية ضارة بالحياة العامة . فالوقت الذي يضيع في تمحيصها وردّها لمقتضيات التطور وحدود الحكمة لا يعتبر ذاهبا هباء ، راجع المحاضر السابق ذكرها ص ٢٢٤

١ — تنظيم مجلس الشيوخ : Le Sénat

المعضوية : يتكون هذا المجلس من أعضاء ، يعين الملك (بواسطة وزرائه ^(١)) خمسينهم في حين تنتخب الاخماس الثلاثة الأخرى على أساس الاقتراع العام وفقا لقانون الانتخاب ^(٢) . وهذا ما نصت عليه المادة ٧٤ من الدستور . وتشترط في الشيخ عدة شروط هي :

١ — بلوغ أربعين سنة ميلادية كاملة على الأقل : (م ٧٧ من الدستور) ومعنى « كاملة » ضرورة تجاوز اليوم الأخير من الأربعين عاما . وقد ذكرت هذه الكلمة في المادة ٥٥ من المرسوم بقانون الخاص بالانتخاب (رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) . ولكنها لم ترد في المادة ٧٧ من الدستور إلا في النص الفرنسي واعتقادنا أن سقوطها في النص العربي كان سهواً لا يعتد به

ب — أن يكون من إحدى الطبقات المعينة بالدستور : لقد نصت

(١) سنرى فيما بعد النزاع الذي ثار وتكرر حول هذا الموضوع .

(٢) جعل دستور سنة ١٩٣٠ الأعضاء المعيّنين ثلاثة أخماس الأعضاء وجاه . في مذكرة هذا القانون مالى تبريرا لهذا التعديل :

« ... إنه لما يقوم الأداة السياسية للبلاد أن يكون إلى جانب هؤلاء (الأعضاء الحزبيين المنتخبين) أشخاص يستطيعون بمكانتهم الاجتماعية أو بسوابق خدماتهم أن يكونوا مستقلين عن الأحزاب كل الاستقلال أو بعضه كما يستطيعون بما اجتمع لهم من علم أو تجربة في الصناعات والأعمال التي زاولوها أن يدخلوا في الحياة السياسية آراء ناضجة وشاعر ونزعات خلقت من النعرة الحزبية . — ولكن كثيرا من هؤلاء يابون أن يوطنوا أنفسهم على خوض معامع الانتخابات إثارا للراحة أو خشية مالا مناص منه فيها من المنازعات والمفاضلات وتهوين الكرامات . لذلك تفتح لهم في كثير من البلاد أبواب مجلس الشيوخ .. »

« ... إن الوزارة تكتفى بزيادة نسبة المعيّنين بأن يكونوا هم ثلاثة أخماس الأعضاء ولن يترتب عليها على هذه الزيادة غضى من قوة مجلس الشيوخ أو زيته أو نقص في معنى التمثيل المنطوي هو عليه »

المادة ٧٨ من الدستور والمادة ٥٥ من «المرسوم بقانون» الخاص بالانتخاب على ضرورة كون الشيخ من احدى الطبقات الاتية :

أولا - الحاليون أو السابقون من الوزراء والممثلين السياسيين ورؤساء مجلس النواب ووكلاء الوزارات ورؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، والنواب العموميون ونقباء المحامين وموظفو الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا

ثانيا - كبار العلماء والرؤساء الروحيون وكبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً والنواب الذين قضوا مدتين فى النيابة والملوك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها مصرى فى العام ومن لا يقل دخلهم السنوى عن ١٥٠٠ جنيه من المشتغلين بالاعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة .

ولقد احال الدستور على قانون الانتخاب فى تحديد الضريبة والدخل السنوى فيما يختص بمديرية اسوان . وبالرجوع الى قانون الانتخاب الحالى (المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) نجد فى مادته الخامسة والخمسين على ان تنقص الضريبة والدخل السنوى الى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية اسوان ويمكن أن يشير هذا النص الى البحوث التالية :

(١) ما المقصود من عبارة « موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا » ؟

لقد قيل إن المقصود هو مديرو المصالح المستقلة فى ادارتها كمدير مصلحة الجمارك ومدير مصلحة السكك الحديدية وغيرهما . ولكننا نرجح الرأى الثانى الذى ذهب الى لجنة الطعون بمجلس الشيوخ ومضمونه شمول النص الدستورى أيضا لـ كل موظف يكون من درجة مدير عام فصاعدا كـ بعض مديرى المديريات والمحافظين . وهذا ما أقره مجلس الشيوخ بتاريخ ٢٦ ابريل سنة ١٩٢٧ .

(٢) لم تنص المادة المذكورة على طبقة « أمراء الأسرة المالكة ونبلائها »
 مما كان وارداً في مشروع هذا النص . ولكن نصت على ذلك المادة ٩٣
 بقولها : « يجوز تعيين أمراء الأسرة المالكة ونبلائها أعضاء بمجلس الشيوخ
 ولا يجوز انتخابهم بأي المجلسين » .

(٣) ظاهر أن المقصود بنقباء المحامين هم رؤساء النقابة العامة لا النقابات
 الفرعية . ولا يدخل في هذه الطبقة رؤساء النقابات الأخرى كنقابة الصحافة
 ونقابة الطب (١) .

(٤) ما المقصود بكبار العلماء ؟ . ذهب رأى إلى أن المقصود هو « هيئة
 كبار العلماء » المعروفة والمكونة من ثلاثين عضواً . والنص الفرنسي يقول
 (Hauts représentants du corps des Ulémas) ولكن الرأى الراجح في
 اعتقادنا هو القائل بشمول هذه العبارة لكبار العلماء ولو لم يكونوا من
 أعضاء « هيئة كبار العلماء » المعروفة . وذلك لأن الأصل هو الأباة والحرمان
 استثناء كما يلاحظ أيضاً أن لجنة الدستور قد وافقت على اقتراح رئيسها بحذف كلمة
 « هيئة » التي كانت موجودة في النص وذلك « ليكون النص « كبار العلماء » وبهذا
 يجوز دخول أولئك (أى العلماء الذين ليسوا أعضاء في هيئة كبار العلماء) ..
 وهذا ما وافقت عليه قبلاً أغلبية لجنة الدستور (٢) وعليه فيمكن الرجوع إلى

(١) قال عبد اللطيف المكي بك في لجنة الدستور : لا معنى لتمثيل نقابة المحامين دون سائر النقابات
 كما اقترح عبد العزيز فهمى باشا أن يذكر أيضاً « نقباء المهن الحرة الأخرى التي يصدر قانون
 بتحويلها هذا الحق » ولكن أبدى محمد أبو النصر بك تخصيص نقباء المحامين بهذا الامتياز بقوله « المفروض أن
 نقباء المحامين من أكفأ رجال القانون ولهم ميزة خاصة على نقباء المهن الأخرى فلا محل لاستنكار
 تمييزهم »

(٢) راجع الآراء التي قيلت حول المادة ٧٨ في مؤلف الأستاذ محمد الشريف ، علي هامش الدستور ،

قوانين الأزهر لتحديد من هم كبار العلماء . وهذا ما فعلته لجنة الطعون بمجلس الشيوخ وأقرها المجلس على ذلك في شهر مارس سنة ١٩٢٧ (١)

(٥) المقصود بالنواب « الذين قضوا مدتين في النيابة » من أمضوا فصلين تشريعيين مهما كانت مدتهما والنص الفرنسي يقول Deux législatures. وقد أقر ذلك الرأي مجلس الشيوخ بجلسته ١٠ يونية سنة ١٩٣٦

(٦) تدخل ضريبة الخفر وضريبة مجلس المديرية ضمن النصاب المالي المذكور في المادة وهذا ما قرره مجلس الشيوخ كذلك بجلسته ١٥ يونية سنة ١٩٣٦ .

ح - اجادة الامام بالقراءة والكتابة : (م ٥٥ من قانون الانتخاب)

و - إدراج اسم العضو بأحد جداول الانتخاب (٢) .

هـ - ويشترط كذلك لانتخاب الشخص عضوا في مجلس الشيوخ أن يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيتها يخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل . ولعله من الظاهر أنه إن حاز المرشح على عشر هذه الأصوات وانما أعيد الانتخاب لعدم حصول أحد من المرشحين في الدائرة على الأغلبية المطلقة ففي هذه الحالة يحق للمرشح أن يعدل عن خوض غمار المعركة الانتخابية من جديد دون أن يفقد مبلغ التأمين . لأن الحكمة من هذا التأمين ضمان جدية الترشيح ، وقد تحققت هذه الجدية فعلا بحصول المرشح على عشر الأصوات في الانتخاب الأول . وعليه فحكمة هذا النص تبيح للمرشح المتنازل عن الانتخاب التكميلي أن يسترد مبلغ التأمين إن كان قد

(١) تعليقات على مواد الدستور — لمجلس الشيوخ — الجزء الرابع ص ١٦٥ — وراجع تقريرا
هاما للجنة الطعون في مجلس النواب بكتاب د علي هامش الدستور ، المرجع السابق الجزء الثاني ص ١٠٤

(٢) يتحدث فيما بعد عن هذه الجداول

حاز في الانتخاب الأول عشر الأصوات الصحيحة على الأقل (١)

هكوة تعيين خمسي الشيوخ : لقد ذكرت هذه المحكمة لجنة الدستور سنة ١٩٢٣ حيث جاء في تقريرها مايلي :

« وإنما حدا باللجنة إلى إقرار التعيين لمجلس الشيوخ أن ذلك يتلاءم مع ما تقتضيه حال البلاد من ضرورة إكمال ما قد يبقى بعد الانتخاب من نقص في تمثيل الكفاءات الفنية وغيرها مما لا يضمنه الانتخاب تماما . ولقد أشار إلى هذه المحكمة وزير الحقانية الحالي في حديث له بصدد إبطال الوزارة الحاضرة لمرسوم تعيين الثلاثة عشر شيخا الذين عينتهم وزارة سرى باشا قبل تجديد إنتخاب نصف الأعضاء المنتخبين . فقد قال :

« إن المرسوم الذي صدر بتعيين هؤلاء الشيوخ سنة ١٩٤١ جاء منافيا لروح الدستور ولذا كان باطلا . فكل إجراء غير دستوي باطل وهذا البطلان من النظام العام فهو لا يقبل التصحيح أو الاجازة إذ لا يوجد حق مكتسب متى كان مخالفا للدستور ، فاعلان صحة نيابة شيخ معين لا يؤثر بحال على البطلان الاصلى للصيق بعملية التعيين ولذا فهذا البطلان المستمد من النظام العام لا وجه لاجازته أو تصحيحه » (٢)

ولقد أثير هذا الموضوع فعلا أمام مجلس الشيوخ أخيرا حيث قدم الأستاذ أحمد رمزي بك استجوابا للرئيس الحكومة حول المرسوم السابق المذكور . وقد أدرج في جدول أعمال جلسة ٨ أبريل الجارى ، وكنا نأمل أن تثبت هنا ما يقرره المجلس في هذا الشأن ، ولكنه قد أرجأ مناقشة هذا الاستجواب لمدة أسبوعين . ولا شك أن المناقشة ستدور أساسا حول حكمة التعيين بمجلس

(١) راجع بحثنا حول هذا الموضوع نشر أخيرا بجريدة المصرى في ٣ / ٤ / ١٩٤٢

(٢) من حديث معالي الأستاذ محمد صبرى أبو علم الى جريدة الـ Progrès Egyptien والمترجم

بجريدة الاهرام بتاريخ ٥ / ٣ / ١٩٤٢

الشيوخ مما سبق لنا ذكره ، وحول مواد الدستور وفي مقدمتها المادتان ٩٥ و ١١٥ اللتين سيأتى ذكرهما بعد قليل .

المالك بعين الشيوخ بواسطة الوزارة : هذا هو ما تمليه نصوص الدستور والقواعد الدستورية العامة وان كانت حكمة التعيين السابق ذكرها توجب على الوزارة الاصغاء الى نصيح الملك وارشاده حتى لا تكون التعيينات كلها حزبية فتمتداعى حكمتها ، أو تهدد بالتداعى وقد كان هذا الموضوع محل نزاع بين الملك فؤاد وسعد زغلول باشا . وقد أفتى بالرأى السابق المسيوفان دون بوش الذى اختير حكما فى النزاع كما أفتى به المسيو بيولا كازيلي رئيس لجنة قضايا الحكومة حينذاك وخالفت هذا الرأى المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ على ان هذا النزاع قد تجدد فى آخر أيام الوزارة النحاسية السابقة كما نذكر (١٩٣٧) . وقد جاءت تعيينات الشيوخ الاخيرة محققة فى اعتقادنا المثل الاعلى الذى أشرنا اليه فى عل (١)

انتخاب خمسة أخصاس الشيوخ : وضعت أسس هذا الانتخاب المواد ٧٤ و ٧٥ و ٧٦ من الدستور ونظراً لتشابه الأسس العامة لانتخاب الشيوخ مع أسس انتخاب النواب — مما سيأتى ذكره — نكتفى هنا بإيراد نصوص المواد المذكورة :

م ٧٤ — « يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخصاس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » . وقد أخذ هذا القانون بالانتخاب المباشر (٢)

م ٧٥ — « كل مديره أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً

(١) راجع على هامش الدستور — المرجع السابق — ص ٣٣٥ وما بعدها حيث نجد ما جاء خاصاً بهذا الموضوع

فى فنرى المسيو بيولا كازيلي وفى المذكرة النحاسية المنشورة سنة ١٩٣٧

(٢) كان انتخاب الشيوخ فى سنة ١٩٢٣ على ثلاث درجات وجعل فى سنة ١٩٣٠ على درجتين

أو أكثر تنتخب عضوا عن كل مائة وثمانين ألفا أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفا . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفا ولكن لا يقل عن تسعين ألفا تنتخب عضوا . وكل محافظة يقل عدد أهاليها عن تسعين ألفا تنتخب عضوا ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو مديرية .»

م ٧٦ — «تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له حق انتخاب عضو بهذا المجلس .»

مدة العضوية والتجديد: مدة العضوية في مجلس الشيوخ عشر سنوات وأما عن التجديد فيكون نصفيا كل خمس سنوات وذلك بالنسبة لكل من الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعيّنين . ويجوز في الحالتين أن يعاد انتخاب أو تعيين العضو (م ٧٩) كما نصت المادة ١١٥ على أنه «يجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين في خلال الستين يوما السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فإن لم يتيسر التجديد في الميعاد المذكور امتدت نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم إلى حين انتخاب أو تعيين الأعضاء الجدد» .

مكتب المجلس : تنص المادة ٨٠ من الدستور على أن رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين . ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين . ويجوز إعادة انتخابهم . كما ينتخب المجلس أربعة سكرتيرين واثنتين مراقبين لمدة دور الانعقاد مع جواز إعادة انتخابهم . ومن هؤلاء جميعا ينظم عقدا لمكتب ويحيط الرئيس به الملك ومجلس النواب علما (١)

(١) راجع اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ حيث تجد المادة الأولى خاصة بالمكتب المؤقت لمكتب السن (الرئيس أكبر الأعضاء سنا والمسكرتيرون الأربعة أصغر الأعضاء سنا) والمواد ٧٤ — ١٦ خاصة بمكتب إدارة المجلس .

ويلاحظ أن لجنة الدستور كانت ترى أن يكون الرئيس معيناً بواسطة الملك ولكن من بين ثلاثة أعضاء ينتخبهم المجلس . وهذا الرأي في اعتقادنا أفضل بكثير من الوضع الحالي وأكثر انسجاماً مع تكون المجلس من أعضاء منتخبين وأعضاء معينين .

تعطيل جلسات المجلس : يلاحظ هنا أنه لا يجوز في مصر حل مجلس الشيوخ بخلاف مجلس النواب . ولذلك نصت المادة ٨١ من الدستور على أنه إذا حل مجلس النواب توقفت فقط جلسات مجلس الشيوخ . وظاهر أن هذا التوقف لا يرفع عن الأعضاء صفة العضوية ولا يحرمهم من مكافاتهم البرلمانية وهذا ما قرره مجلس الشيوخ المصري في ٢٦ فبراير سنة ١٩٣٠

(ب) تنظيم مجلس النواب La Chambre des Députés

العضوية : أحالت المادة ٨٢ من الدستور في ذلك على قانون الانتخاب بقولها : « يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » . وبالرجوع إلى المادة ٢٣ من قانون الانتخاب الحالي نجد هذه الشروط هي :

١ — بلوغ ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل - (وهذا ما خصته بالذكر كذلك المادة ٨٥ من الدستور)

٢ — أن يكون اسم العضو مدرجاً بأحد جداول الانتخاب

٣ — أن يكون محسناً للقراءة والكتابة .

٤ — ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين في

الاجازة الحرة

٥ — أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية أو المحافظة

وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهًا تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة

الانتخابية^(١) اذا عدل عن الترشيح أو اذا لم يحز في الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التي اعطيت على الأقل . وينقص هذا المبلغ الى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من اهالى مركز الدر أو الجهات التابعة الان لمصلحة الحدود . ويلاحظ أن المادة الثانية من قانون الانتخاب قد اشترطت أن يباشر الشخص حقوقه الانتخابية بنفسه في دائرة الانتخاب التي بها موطنه ، ذلك الموطن الذى حدده القانون المذكور تفصيلا .

وكذلك يلاحظ فيما يتعلق بشرط الترشيح انه لا يجوز أن يرشح الشخص نفسه في أكثر من دائرتي انتخاب (م ٢٥) ولا أن يرشح الموظف نفسه في دائرة عمله الخاصة الا العمد والمشايخ . (م ٢٦) . أما اجراءات الترشيح فتكون بتقديم طلب كتابي الى المديرية أو المحافظة ويكون مصحوبا بايصال ايداع مبلغ التأمين المذكور وذلك في مدى عشرة أيام من تاريخ نشر المرسوم (المحدد لميعاد الانتخابات العامة) أو القرار الوزاري (المحدد لميعاد الانتخابات التكميلية) .

أسس الانتخاب : نصت المادة ٨٢ من الدستور على ان « يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى احكام قانون الانتخاب » وقد وضع الدستور أسس هذا الانتخاب بعد ذلك في المادتين ٨٣ و ٨٤ القائلتين :

م ٨٣ — « كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا فأكثر تنتخب نائبا واحدا لكل ستين ألفا أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفا . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا يقل عن ثلاثين ألفا تنتخب نائبا . وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا يكون لها نائب ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية »

(١) لم يرد هذا التحديد بالنسبة لترشيح الشيوخ.

م ٨٤ — «تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب ، وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق
«وتحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر في المديریات والمحافظات التي لها حق انتخاب أكثر من نائب وللقانون مع ذلك أن يعتبر عواصم المديریات التي لا يبلغ عدد أهلها مئتين ألفاً ولا يقل عن ثلاثين ألفاً دائرة انتخابية مستقلة
«وفي هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يختص بتحديد عدد الأعضاء الجائز انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية »
هذا ماقرره الدستور المصرى . أما إذا رجعنا إلى قانون الانتخاب الحالى السابق الذكر لوجدنا أن الانتخاب يقوم فى مصر على الأسس التى سنحاول اجمالها فيما يلى :

الدوائر الانتخابية : لم يجعل المشرع المصرى الدولة دائرة انتخابية واحدة بحيث يصوت الناخب مرة واحدة على كشف يتضمن كل النواب كما فعل المشرع الايطالى ، وإنما أخذ بالقاعدة السائدة وهى تقسيم الدولة الى دوائر متعددة ، تسودها فكرة المساواة . وهنا رأينا الشارع المصرى يتخذ عدد السكان أساساً لتقسيم هذه الدوائر بدلا من التقسيمات الادارية التى استند اليها الشارع الفرنسى فى ذلك التقسيم .

ويتربى على هذا الأساس أن يختلف عدد أعضاء البرلمان المصرى تبعاً لزيادة أو نقص عدد السكان . ولذلك نجد أنه بينما كان عدد هؤلاء الأعضاء حتى سنة ١٩٢٧ يبلغ ٢١٤ نائبا و ١٢٢ شيخاً أصبح عددهم بعد تعداد سنة ١٩٢٧ ٢٣٥ نائبا و ١٣٢ شيخاً ثم أصبح اليوم حسب التعداد الأخير الحاصل سنة ١٩٣٧ عبارة عن ٢٦٤ نائبا و ١٤٧ شيخاً

ولا شك أن هذا العدد سيزيد باطراد تبعاً لما هو منتظر من تزايد عدد

السكان ولذلك أحسن دستور سنة ١٩٣٠ صنعا عند ما عدل عن هذه الطريقة
فحدد عدد أعضاء البرلمان تحديداً لا يخضع لتقلبات عدد السكان ولكنه
أسرف في هذا التحديد عندما جعل الشيوخ مائة والنواب مائة وخمسين
فقط (١)

(١) جاء في المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ في هذا الشأن ما يلي :

« إن عدد أعضاء مجلس النواب أكثر مما تقتضيه ضرورات الحكم الصالح وحالة البلاد الحاضرة
ولن يزال ذلك العدد يزداد تلك النسبة على اطراد كل عشر سنوات . وقد كان عدد أعضاء مجلس شورى
القوانين ٣٠ وعدد أعضاء الجمعية التشريعية ٨٣ فما شك أحد من الأخيرة قلة أو ضآلة . والمعروف في
علوم الاجتماع والمشاهد في المجالس الكبيرة العدد أنه كلما ازداد العدد كانت المناقشات أقل جدوى
واستقلال الرأي ونضوجه أضعف سبباً . وقد حددت لجنة الدستور هذا العدد احتذاء لمثال بعض البلاد
الأوروبية . على أن الاستئثار من عدد النواب في تلك الدول يلحظ فيه رقي التربة السياسية فيها وتعدد
المصالح واختلافها لكي تجد الآراء المتباينة والمصالح المختلفة أبداً ممثلاً ينطق بلسانها .

ووقد ألقى فريق الأوتوقراطية في هذا العدد الكبير أداة مستحبة لاستهواء الأنصار أو ارضائهم
وطريقاً معبداً لاستدامة نفوذه وسلطانه بما ينشأ بينه وبين هؤلاء الأنصار من الاتفاق والتواضع —
هم يؤيدونه بالاستسلام له في المجلس وهو يحرمهم على ذلك تعصيدها ومنافع أخرى تجعلهم أكثر حرصاً
على الاحتفاظ به وتفتانياً في الدفاع عنه . بل لم يكفه هذا العدد الكبير فزاد من عدد أعضاء مجالس
المديريات زيادة لا تنهض بها ضرورة ولا تبررها مصاحبة جعلت من أعضاء هذه المجالس ضعفاً في عدد أعضاء
مجلس النواب .

«وليس من شك في أنه مع غلبة الشبه في نواحي الحياة المصرية وقلة وجوه الاختلاف ودرجة
التربة السياسية يكفي عدد أقل من ذلك العدد بكثير لقضاء كل حاجات التمثيل في مجلس النواب . بل إن
هذا العدد الأقل الذي سيتخرب عن دوائر أوسع يكون بطبيعة الحال أرفع مستوى وأكثر جدارة من
متوسط النواب الحاليين .

«والأتمل في هذا الشأن أن يكون العدد ثابتاً بحيث لا تعرض له الزيادة كلما زاد عدد الأهالي بحسب
ما يتبعه إحصاء كل عشر سنين . إذ زيادة عدد الأعضاء على وجه الاضطراد فيها ما فيها من أسباب الارتباك
في العمل وليست مع ذلك ضرورة لا بد منها إذا روعى بقدر الإمكان في توزيع عدد الأعضاء على دوائر
الانتخاب تساويها في عدد السكان . وبما أن ازدياد عدد السكان يحصل على وجه العموم بنسبة واحدة =

ويلاحظ بصفة خاصة في صدد الدوائر الانتخابية أن النزاهة في تحديد هذه الدوائر على ضوء المصلحة العامة لا المصلحة الحزبية يعتبر من أهم الاسس التي يجب أن تقوم عليها عملية الانتخاب . وهي تعادل في اعتقادنا النزاهة الواجبة في تحرير جداول الانتخاب وفي تمكين الناخبين من ممارسة حقوقهم الانتخابية على قدم المساواة - فان تسرب الى هذه أو تلك عطب أو قصور أصيب النظام النيابي في صميمه وتضعضع من أساسه . ولقد عمل الشارع الدستوري جهده في وضع الضمانات اللازمة لتحقيق هذه النزاهة فيما يتعلق بتحرير جداول الناخبين وتنظيم طرق الطعن فيها ، وفيما يتعلق بتحديد الدوائر لم يجعلها الدستور من اختصاص الحكومة وحدها ولا من اختصاص البرلمان بمفرده بل اشترط ان تكون بقانون أى باشتراك الجهتين معاً . ولكن يلاحظ أن المادة ٢١ من قانون الانتخاب قد جاءت بحكم خاص حيث قالت « ويجوز تسهيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية ويراعى في تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دوائر الانتخاب أو

في كل دائرة فالتمثيل يظل بذلك عادلا لا طراد التساوى فيه . على أن المؤلف أضاف في أغلب البلاد الدستورية أن للنواب عددا ثابتا يوزع على أقسامها الادارية لا يتغير بتغير عدد السكان بل لقد يعرف عن بعضها تفاوت ظاهر بين الدوائر المختلفة من حيث ذلك العدد . وهذا التفاوت الذي كثيرا ما يكون نتيجة العمران اللازم عن رقى الصناعة واتساع نطاقها هو وحده الذي يدعو بين فترات طويلة لاعادة النظر في التوزيع « وترى الوزارة أن عدد أعضاء مجلس النواب الذى تقضى به الاعتبارات المتقدم ذكرها يجب ألا يزيد على ١٥٠ عضوا وأن يتولى الدستور توزيع هذا العدد على المديرية والمحافظات تاركا تحديد الدوائر الانتخابية الى قانون » .

[راجع السيد صبرى - المرجع السابق ص ٧٤٩ ووحيد رأفت ووايت بك - المرجع السابق ص ٢٦١ - ٢٦٧ ومحمود عيد - نظام الانتخاب في التشريع المصرى والمقارن ، رسة لةكتوراه القاهرة ١٩٤١ - ص ١٥٩ - ١٧٢]

الدوائر الفرعية وغير ذلك من الشروط التي يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب .

الاقتراع العام : معروف أن المقصود بهذا الاقتراع هو النظام الانتخابي الذي لا يشترط في الناخب شروطا متعلقة بالعلم أو بالثروة وإنما يصح أن يشترط فيما وراء هذين الشرطين ما يشاء من الشروط كشرط الجنسية والجنس والسن وغيرهما كما سنرى . والملاحظ أن تيار الديوقراطية يعمل باستمرار على التخفيف من حدة هذه الشروط لتوسيع دائرة الناخبين ولقد عرف مبدأ الاقتراع العام في مصر منذ سنة ١٨٨٣ ثم نص عليه الدستور المصري سنة ١٩٢٣ في المادة ٧٤ بالنسبة لانتخابات الشيوخ كما ذكرنا أما بالنسبة لانتخابات مجلس النواب فقد قررت هذا المبدأ المادة ٨٢ التي تقول : « يؤلف مجلس النواب من أعضاء مقيمين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » . ويلاحظ أن دستور سنة ١٩٣٠ لم ير الخروج على هذا المبدأ الذي أصبح في مصر تقليديا . وقد جاء في البيان المرفق بهذا الدستور ما يلي : « وترى الوزارة أن تحتفظ بمبدأ الاقتراع العام إذ هي تجد فيه السبيل لتربية طبقات الناخبين تربية سياسية صالحة » .

وعلى هذا الأساس جاءت المادة الأولى من قانون الانتخاب الحالي مقرر مايلي : « لكل مصري من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمسا وعشرين سنة ميلادية كاملة » .

مبادئ الانتخاب : هي الكشوف المتضمنة أسماء من لهم حق الانتخاب وهي قوائم قاطعة في دلائلها يوم الانتخاب بحيث لا يجوز حينذاك إثبات عكس ما جاء فيها .

(م ١٨ من قانون الانتخاب) ولذلك تعتبر هذه الجداول نقطة الارتكاز في النظام الانتخابي فان امتدت إليها يد التلاعب شوهت إرادة الأمة وأختل تمثيلها . ولهذا نجد الشرائع تغني عناية خاصة بوضع الضمانات التي تكفل صحة جداول الانتخاب . ومن ذلك ماقرره قانون الانتخاب المصري من أحكام مفصلة نكتفي هنا بالإشارة إلى أهمها :

١ — تحديد شروط الناخب . وهي أن يكون مصرياً ذكراً بالغاً من العمر سناً معينة (٢١ سنة لانتخاب النواب و ٢٥ سنة لانتخاب الشيوخ) . (م ١ من قانون الانتخاب) ويجب فوق ذلك ألا يكون من المحرومين من حق الانتخاب ولا ممن أوقف استعمال حقوقهم الانتخابية ^(١) .

وبلاحظ هنا أن المادة ٧ من قانون الانتخاب قدقررت أن يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه أو باحدى هاتين العقوبتين كل من يبدى رأيه في الانتخاب وهو يعلم أن اسمه قدأدرج في الجدول بدون حق ، ومثله من يتعمد ابداء رأيه باسم غيره ومن يستعمل حقه في الانتخاب أكثر من مرة في انتخاب واحد .

٢ — تحرير الجداول وتصحيحها ومراجعتها ، يوجد بكل مدينة أو قرية جدول انتخاب دائم تحرره لجنة برئاسة العمدة أو من يقوم مقامه وعضوية المأذون وأحد الأعيان (يعرف القراءة والكتابة) يعينه مأمور المركز . فان لم يوجد مأذون يعين المأمور بدله عينا يعرف القراءة والكتابة . وتتكون اللجنة في أقسام القاهرة والأسكندرية وبور سعيد من مأمور القسم أو من ينوب عنه رئيساً ومن اثنين من الأعيان يعرفان القراءة والكتابة يعينهما المحافظ . وفي المحافظات الأخرى يرأس اللجنة مندوب عن المحافظ . (م ٧ من قانون الانتخاب) .

(١) نصت على ذلك المواد ٤ و ٥ و ٦ من قانون الانتخاب حيث نقول :

وقد نصت المواد ٨ و ٩ و ١١ على بعض تفاصيل متعلقة بتحرير الجداول واعتمادها كما نصت المادة ١٠ على مواعيد عرض هذه الجداول للجمهور. ونظمت

== م ٤ : د يحرم حق الانتخاب أبدا :

(١) المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنايات .

(٢) المحكوم عليهم في جناية بعقوبة من عقوبات الجنيح

يحرم كذلك حق الانتخاب للمدد الميئة بعد :

١ — المحكوم عليهم في سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو تشرد أو في جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه لاحدى الجرائم المذكورة .

وذلك لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائي .

٢ — المحكوم عليهم بالحبس في جريمة من الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في المواد ٦٦ و ٦٥

و ٧٠ و ٧١ و ٧٣ و ٧٤ من هذا القانون أو في الشروع في جريمة من تلك الجرائم ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائي .

٣ — المحكوم عليهم في إحدى الجنيح المنصوص عليها في قانون المخدرات رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨

وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انقضاء العقوبة .

والاحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لا يترتب عليها سقوط الحق في الانتخاب .

م ٥ : « يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للأشخاص الآتي ذكرهم :

١ — المحجور عليهم مدة الحجر ، والمصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم

٢ — الذين أشبه إفلاسهم ، مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم إلا إذا رد إليهم

اعتبارهم قبل ذلك .

مادة ٦ : د حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود في الجيش أو في البحرية الذين ليسوا

في الاستبداع أو في أجازة حرة موقوف ماداموا تحت السلاح .

ويجوز حكم هذه القاعدة على الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة خفر السواحل أو أي

شخص في أية هيئة ذات نظام عسكري .

المادة ١٢ طريقة طعن الأفراد في هذه الجداول المعروضة ومواعيد هذا الطعن. وجعلت المادة ١٣ الحكم في هذه الطعون من اختصاص لجنة يرأسها المدير أو المحافظ أو من ينوب عنهما وبعضوية قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية وعضو نيابة يعينه النائب العمومي.

ثم جاءت المادة ١٤ بطريقة لاستئناف قرارات هذه اللجان أمام المحكمة الابتدائية المختصة التي تفصل في هذه الطلبات على وجه السرعة ونهائيا بلا رسوم مع جواز الحكم بغرامة لا تتجاوز خمسة جنيهات على من يرفض استئنافه.

ونصت المادة ١٧ على طريقة مراجعة جداول الانتخاب لاضافة اسماء الناهبين الجدد أو من اهلوا بغير حق من قبل ولحذف اسماء المتوفين أو من فقدوا شرطا من شروط الناخب أو كانوا قد أدرجت اسماءهم بدون وجه حق. **عملية الانتخاب :** تناط هذه العملية بلجنة خاصة ولقد نص على القواعد الخاصة بها قانون الانتخاب في المواد ٣٤ - ٣٨ ويلاحظ أن المشرع المصري قد جعل الاقتراع سريا اللهم بالنسبة للأئمين الذين لا يمكن ان تطبق السرية كاملة بالنسبة لهم (م ٤٣ و ٣٩)

التصويت اجباري في مصر : لم يأخذ المشرع المصري بفكرة التصويت الاجباري التي أخذ بها المشرع البلجيكي والمجري والروماني ودول أميريك الوسطى والمقصود بهذا التصويت أن توضع جزاءات على من لا يستعمل حقوقه الانتخابية . كالغرامة وحرمان الموظف من الترقية أو شطب اسم الناخب من جدول الناهبين لمدة معينة أو عدم جواز منحه رتبة أو نيشانا وهلهجرا . ونعتقد وجوب الأخذ بهذا التصويت الاجباري في مصر حيث يشاهد أن الطبقة المتعلمة بصفة خاصة تهمل اهمالا فاحشا استعمال حقوقها الانتخابية في الوقت الذي يكمل فيه كثير من أبناءها النقل لطبقة

غير المتعلمين من الناخبين . ثم ان التصويت الاجبارى يجعل الانتخابات
مرآة أكثر دلالة على رأى الأمة مصدر السلطات

الانتخاب المباشر : ساد الانتخاب غير المباشر فى مصر باستمرار حتى

سنة ١٩٢٤ (فتقرر فى سنى ١٨٦٦ و ١٨٨٣ و ١٩١٣ ثم فى سنة ١٩٢٣)
ومنذ ذلك التاريخ أصبح النزاع سجالاتا بينه وبين الانتخاب المباشر .
بل وكان مرآة فى الواقع للنزاع بين الاحزاب

فى سنة ١٩٢٣ كان الانتخاب غير مباشر (انتخبت على اساسه الهيئة
التشريعية الاولى) فجعل مباشرة سنة ١٩٢٤ ثم أعيد الانتخاب غير المباشر
سنة ١٩٢٥ (الهيئة التشريعية الثانية) ثم أعيد الانتخاب المباشر سنة ١٩٢٦
(الهيئة التشريعية الثالثة سنة ١٩٢٦ والهيئة التشريعية الرابعة سنة ١٩٢٩)
ثم جعل الانتخاب غير مباشر فى سنة ١٩٣٠ (الهيئة التشريعية الخامسة)
ثم أعيد الانتخاب المباشر فى سنة ١٩٣٥ وظل حتى اليوم . (الهيئات التشريعية
السادسة سنة ١٩٣٦ والسابعة سنة ١٩٣٨ والثامنة الحالية فى مارس ١٩٤٢)
ونحن نؤيد فى مصر طريقة الانتخاب المباشر مع جواز التشدد فى
شروط العضوية . لان الانتخاب المباشر هو المدرسة العامة لتعليم الشعب
الحياة الديمقراطية ولحثه على الاهتمام بالمسائل العامة والسياسية .

الانتخاب الفردى : أخذ الشارع المصرى بطريقة الانتخاب الفردى

لا الانتخاب بالقائمة وبذلك أصبحت الدوائر الانتخابية صغيرة نسبيا
وبالتالى أصبح أثر التدخل الحكومى والرشوة الانتخابية أسهل وقوعا مما
لو اتسعت الدوائر الانتخابية وأخذ بالانتخاب بالقائمة . وزيادة على ذلك
فان هذا النوع الأخير من الانتخاب يمتاز باعطائه الشخص أكثر من صوت
واحد وبذلك يمكن للناخب أن يوزع هذه الأصوات بين عدة مرشحين توزيعا

يخفف من حدة النزاع بين الناهجين والاسر المختلفة كما يخفف من أثر المنافسة المتطرفة بين المرشحين وهذا وذاك نشكو منهما في مصر بصفة خاصة . ولذلك نعتقد أن الانتخاب بالقائمة سيساعد على اجراء الانتخابات المصرية في جو أكثر سلاما منه في الوقت الحاضر ، وسيجعل المعركة الانتخابية تترك من وراءها ناخبين أكثر اتفاقا وأقل بغضاء منهم في حالة الانتخاب الفردي الحالية . ونحن أكثر ما نكون حاجة في مصر الى أسباب هذا السلام والوئام

تمثيل الاقليات السياسية : يقوم النظام المصرى الحاضر على أساس استئثار من يحوز على أغلبية الاصوات في الدائرة الانتخابية بتمثيل هذه الدائرة ، وبذا يختص كل حزب بكراسى البرلمان التى فاز بها مرشحوه على هذا النحو دون اهتمام بتمثيل الاقليات السياسية . وأربما كان شعور هذه الاقليات بأنها مهضومة التمثيل هكذا سببا في كثير من القلاقل بل والاضطرابات السياسية فى بعض البلاد وخصوصا فى مصر . ولذلك نعتقد أنه من المصلحة العامة ومن منطق الديمقراطية الصحيحة أن يعدل النظام المصرى الحالى لىكى يؤخذ فيه بنظام تمثيل الاقليات السياسية باحدى الطرق التى سبقت لنا دراستها فى المبادئ العامة . فبذلك يمكن كل حزب سياسى من أن يحصل على عدد من الكراسى البرلمانية يتفق مع عدد الاصوات التى حازها مرشحوه فى مختلف الدوائر وبذلك يسهل تفاهم الجميع ويحل التقارب والتآزر محل التنازع والخصام . ونرى أن كل ظروف مصر الحزبية والسياسية بصفة عامة تؤكد ضرورة تعديل النظام الانتخابى المقرر للعمل على تحقيق تمثيل الاقليات السياسية ذلك التمثيل الذى سبق أن فصلنا مزاياه .

سير العمل البرلماني

الآن وقد درسنا تشكيل كل من مجلس الشيوخ ومجلس النواب يجب لإتمام دراسة تنظيم البرلمان في مصر أن نبين طريقة سير العمل البرلماني وذلك كما يلي :

١ — انعقاد البرلمان : البرلمانات جميعها باعتبارها السان المعبر عن إرادة الأمة يجب أن تتجدد دورياً حتى لا تنقطع الصلة بينها وبين هذه الأمة . ولذلك جعل الدستور المصرى نيابة النواب لمدة سنوات خمس كما جعل مدة نيابة الشيوخ عشراً . أما عن نيابة الشيوخ فلا يمكن قصمها بعكس مدة النواب ، لأنه يمكن حل مجلس النواب دون مجلس الشيوخ . وعليه ففي حين تستمر مدة مجلس الشيوخ السنوات العشرة المحددة قد لا تستمر مدة مجلس النواب إلا سويغات معدودة . وقد حدث ذلك في مصر فعلاً بتاريخ ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥ عندما حلت وزارة زيور باشا مجلس النواب في يوم انعقاده . هذه الفترة طالت أم قصرت تسمى الفصل التشريعي *Législature* .

خلال هذا الفصل التشريعي قد ينعقد البرلمان باستمرار فيجتمع متى شاء ويفض اجتماعه حينما يريد وهذا يتفق مع منطق الفصل التام بين السلطات ويعرف هذا النوع من المجالس باسم « المجالس الدائمة *Assemblées permanentes* » وقد وجدت في فرنسا بدستور ١٧٩١ ثم بدستوري السنتين الثالثة والثامنة للثورة وكذلك في دستور سنة ١٨٤٨ .

ولكن القاعدة السائدة الآن تقضى بعكس ما سبق خصوصاً في البلاد ذات النظام البرلماني . وذلك بأن يجعل انعقاد البرلمان وفضه بناء على قرار تصدره السلطة التنفيذية وأن يقتصر انعقاد البرلمان على بعض العام

لا كله . هذا النظام أفضل في الحقيقة من سابقه لأن رقابة البرلمان لأعمال الحكومة لا تستلزم دوام انعقاده، كما أنه من المفيد فعلا استجمام أعضاء البرلمان بعض الوقت كل عام يتجدد خلاله نشاطهم وتهدأ فيه المنازعات الحزبية وتخف وطأة المناقشات السياسية . كما يتفرغ الوزراء أثناء هذا الوقت للعمل الحكومي دون قضاء الكثير من وقتهم في البرلمان ومواجهة ما يقوم به باستمرار من أعمال وأسئلة واستجوابات وتحقيق ورغبات وما إليها مما لا ينضب له معين^(١) وبذلك أصبحت القاعدة السائدة أن يكون اجتماع البرلمان بدعوة السلطة التنفيذية ولبضعة أشهر من كل عام وتولى هذه السلطة فض الاجتماع بعد ذلك . هذه المدة التي يجتمعها البرلمان كل عام هي

ما يسمى بدور الانعقاد Session

وقد أخذ الدستور المصرى بهذه الطريقة المشلى مع شيء من التحوير فنص على دور إنعقاد عادى ودور إنعقاد غير عادى بالشكل الآتى :

١ - دور الانعقاد العادى : تنص المادة ٩٦ من الدستور على دور الانعقاد العادى Session Ordinaire بقولها: « يدعو الملك البرلمان سنويا إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر . فإذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور . »

« ويدوم دور إنعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل . ويعان الملك فض إنعقاده . »

كانت المادة ٩٧ على أن « أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فإذا اجتمع أحدهما أو كلاهما في غير الزمن القانونى فالاجتماع غير شرعى والقرارات التى تصدر فيه باطلة بحكم القانون » . وقد سبق أن عرفنا ماقرره المادة ٨١ من

(١) جاء في تقرير لجنة الثلاثين في هذا الشأن ما يلى : « وفي عدم الأخذ بطريقة الانعقاد الدائم تحقيق لدواعى النظام في العمل وتجنب لتعطيل الأعمال الحكومية » [راجع تقرير اللجنة ص ٢٢٦]

أنه « إذا حل مجلس النواب توقفت جلسات مجلس الشيوخ . »
ولنا في هذا المقام الملاحظات الآتية :

(١) أن دور الانعقاد العادى بمصر ستة أشهر على الأقل . وعليه فيجوز أن يطول هذا الدور أكثر من ذلك بل وهناك حالات يجب أن تستمر فيها الدورة إلى أطول من المدة السابقة وهى التى نصت عليها المادة ١٤٠ من الدستور بقولها « لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية » . وبذلك يمكن البرلمان إطالة الدورة بتأخير تقرير الميزانية .
على أن هذا الحكم قد تغير فى دستور سنة ١٩٣٠ الملغى . فمن ناحية نجد المادة ٩١ من هذا الدستور قد انقصت دور الانعقاد من ستة أشهر إلى خمسة كما هو الحال فى دستور سنة ١٨٧٥ بفرنسا وبذلك جعلت بدء الدور قبل السبت الثالث من شهر نوفمبر (١)

وكذلك لم يورد دستور سنة ١٩٣٠ نصا مقابلا للمادة ١٤٠ السابق ذكرها وجاء فى المذكرة التفسيرية لهذا الدستور ما يلى تبريرا لذلك الالغاء : « ... لا ترى (الوزارة) حاجة لما قضت به المادة ١٤٠ إذا رأت السلطة التنفيذية فض دور الانعقاد بعد أن يكون قد استوفى أجله كاملا . وهى إذا فضت دور الانعقاد قبل تقرير الميزانية فإنما تفعل ذلك على مسئوليتها . وليس من المصلحة

(١) جاء فى مذكرة دستور سنة ١٩٣٠ بهذا الصدد ما يلى :

« كذلك ترى الوزارة أن دور انعقاد يدوم ستة أشهر يربو على حاجة البلاد وأعمالها خصوصا إذا قورن بطول أدوار الانعقاد فى البلاد الأخرى [هو فى فرنسا ورومانيا وبلغاريا خمسة أشهر . وفى البرتغال والسويد أربعة أشهر . وفى ليتوانيا واليابان والبرن ثلاثة أشهر . وهو أربعون يوما فى بلجيكا وعشرون فى هولندا] لهذا ترى أن دورا يدوم خمسة أشهر فيه الكفاية كل الكفاية . وهو إذا بدى فى السبت الثالث من شهر ديسمبر ينتهى فى النصف الاخير من شهر مايو . وهذا الميعاد الاخير يوافق حاجة الاعضاء إلى الفراغ إلى شؤونهم كما يوافق حاجة رجال الحكومة إلى التفريغ لتنفيذ الميزانية . »
[راجع المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ ص ٣٦]

في شيء أن يعين الدستور على إطالة النظر في الميزانية حتى بدء السنة المالية بل إن بعض الدساتير ونذكر على وجه الخصوص دستور بولونيا توجب إيجاباً أن يفرغ من نظر الميزانية وأن تقرر قبيل ميعاد معين . فان لم تقرر حتى ذلك الميعاد أصدرت الحكومة قانون الميزانية بحسب المشروع الذي وضعته هي . ولا ترى الوزارة أن تصل إلى مثل ذلك الحد من جواز تخطي إرادة نواب الأمة . ونكتفي في هذا الشأن بحذف المادة ١٤٠ ، فإذا فض دور الانعقاد بعد نهايته ولم تكن الميزانية قد قررت لزم الحكومة نتيجة عملها من أنها لا تستطيع أن تزيد على الميزانية القديمة . » (١)

(٢) - جعل الدستور المصري زمن الانعقاد واحداً للمجلسين والحكمة في ذلك واضحة في كل بلد يأخذ بنظام المجلسين حيث لا يتم عمل أحدهما الا مضافاً إلى عمل الآخر . فوجب اذا أن يعمل معاً في وقت واحد توفيراً للوقت والجهد وتسهيلاً للإجراءات حتى لا نخرج عن منطق نظام المجلسين إلى أسلوب نظام المجلس الواحد (٢)

(٣) - لا يجوز للملك فض البرلمان قبل انقضاء الأشهر الستة المنصوص عليها (م ٦) ولا قبل فراغ البرلمان من اقرار الميزانية (م ١٤٠) .
(٤) - التأجيل : نص الدستور المصري (م ٣٩) على حق الملك في

تأجيل انعقاد البرلمان خلال الدورة فقال : « للملك تأجيل انعقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين . » وعليه فيجوز تكرار هذا التأجيل بموافقة المجلسين كليهما . ويلاحظ أنه لا تحتسب مدة التأجيل ضمن المدة المحددة للانعقاد . (الأشهر الستة) بحيث يجب أن تمتد الدورة بمقدار

(١) راجع مذكرة دستور سنة ١٩٣٠ ص ٢٧

(٢) « على هامش الدستور » المرجع السابق ص ٤٦٤

مدة التأجيل ويعتبر التأجيل وسيلة لتخفيف المنازعات البرلمانية والتوفيق بين الأحزاب عند احتدام الخصام بينها ، ثم هو في النهاية طريقة قد تغنى عن الالتجاء الى استعمال حق الحل ، كما أنه يعطى الحكومة وأعضاء البرلمان فرصة لتعرف رأى الأمة فيما يكون قد أشد النزاع حوله ولا اتصال الاعضاء بناخبيهم . ولقد كان التأجيل في مصر مؤذنا دائما باستعمال حق الحل ، مما حصل سنة ١٩٢٤ وسنة ١٩٣٠ وسنة ١٩٣٨ ولكن حل مجلس النواب سنة ١٩٤٢ لم يكن مسبوقاً بتأجيل ما .

(٥) مكان الانعقاد : تقرر المادة ٩٠ من الدستور أن « مركز البرلمان مدينة القاهرة ، على أنه يجوز عند الضرورة جعل مركزه في جهة أخرى بقانون . وأجتماعه في غير المكان المعين له غير مشروع وباطل بحكم القانون . ويلاحظ أن الدستور لم يحدد البناء الذي ينعقد فيه البرلمان بالقاهرة على خلاف دستور سنة ١٨٧٥ الفرنسي الذي نص على أن يجتمع مجلس الشيوخ في قصر اللوكسمبرج ويجتمع مجلس النواب في قصر البوربون . أما عند اجتماع المجلسين معا في هيئة مؤتمر فيكون ذلك في قصر فرساي كما هو الحال عند انتخاب رئيس الجمهورية

ب - دور الانعقاد غير العادى Session Extraordinaire

إن عدم دوام البرلمانات يؤدي حتما إلى وجود فترات لا يكون البرلمان فيها مجتمعا ويحتمل أن يطرأ ما يستلزم انعقاده خلالها . ولذلك نجد المشرعين ينصون على إمكان دعوة البرلمان في هذه الحالة بصفة خاصة ، وهذا هو ما يسمى دور الانعقاد غير العادى . وقد نصت على ذلك المادة ٤٠ من الدستور المصرى بقولها : « للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية . وهو يدعوها أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين . ويعلن الملك فسخ الاجتماع غير العادى » .

وظاهر من النص أن الملك لا يدعو البرلمان الى اجتماع غير عادى إلا فى حالة الضرورة en cas de nécessité . وهذا القيد لا يشمل حالة دعوة البرلمان بناء على طلب الأعضاء ، وإن كان هؤلاء الأعضاء لا يطلبون ذلك عادة إلا فى حالة الضرورة . وطلبهم ملزم للملك . وتكفى فيه أغلبية أعضاء أى واحد من المجلسين .

ولقد ذهب دستور سنة ١٩٣٠ إلى خلاف ذلك ، فاشتراط توفر حالة الضرورة بالنسبة لطلب الأعضاء أسوة بحالة الملك . كما اشترط أن يكون طلب الأعضاء موقعا عليه من « الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين » (١) . ويلاحظ أن أعضاء البرلمان المصرى لم يستعملوا قط هذا الحق حتى اليوم .

إلى جانب هذا الحكم العام نجد فى نصوص الدستور المصرى حالات خاصة أخرى استلزم فيها المشرع دعوة البرلمان لاجتماع غير عادى . هذه الحالات هى : -

(١) مادة المراسيم بقوانين : فقد أعطت المادة ٤١ الملك حق إصدار هذه المراسيم فيما بين أدوار الانعقاد ولكنها قررت إلى جانب ذلك أنه

(١) جاء فى المذكرة التفسيرية للدستور سنة ١٩٣٠ تبريرا لذين التعديلات ما يلى :

« إن لجنة الدستور تناقشت طويلا فيما إذا كان يجب أو لا يجب النص على حق أعضاء البرلمان فى طلب دور انعقاد غير عادى واستشهد فى هذا الشأن بالدستور الفرنسى . فلما جاء دور التحرير لم يشترط فى هذا الطلب إلا الاغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين ، ولا تتبين من المناقشة التى دارت فى هذا الصدد علة هذا الاختلاف مما قد يدل على أنه حصل سهوا . والواقع أنه لا وجه له . ولذلك يجب أن يصحح الحكم المصرى (مادة ٤٠) يشبه الحكم الفرنسى كما يحسن أن يشار إلى قيام الضرورة بالنسبة لطلب الأعضاء أيضا لا ليسهل على السلطة التنفيذية أن ترفض الاجتماع غير العادى بحجة عدم الضرورة إذا طلبته الاغلبية المطلقة لكل من المجلسين ولكن ليستشعر كل عضو يوقع على الطلب أنه ليس حقا مطلقا بل هو مشروط بالضرورة الماسة »

« يجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له ... »

(٢) **اعلان الصلح العرفية** : وقد نصت على ذلك المادة ٤٥ بقولها « الملك يعلن الأحكام العرفية . ويجب أن يعرض اعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغائها . فاذا وقع ذلك في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة . »

(٣) **ماتة وفاة الملك** : تنص المادة ٥٢ من الدستور على أنه « إثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون في مدى عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة . فاذا كان مجلس النواب منحلًا وكان الميعاد المعين في أمر الحل للاجتماع تتجاوز اليوم العاشر فإن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه . »

(٤) **ماتة المؤتمر** : نصت المادة ١٢٠ على أنه « فيما عدا الأحوال التي يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون ، فإنهما يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء على دعوة الملك . » . كما نصت المادة ٥٤ على أنه « في حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له ... يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً في هيئة مؤتمر لاختيار الملك »

مدرى اختصاص البرلمان في دور الانعقاد غير العادي : إذا دعى البرلمان إلى اجتماع غير عادي لأمر من الأمور فهل يقتصر اختصاصه فيه على هذا الأمر أم يشمل غيره من الأمور ؟ دعى البرلمان المصري في ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ إلى انعقاد غير عادي لمبحث المعاهدة المصرية الانكليزية ، فهل يجوز في خلال هذا الدور أن يوجه أحد الأعضاء استجواباً لأحد الوزراء وهل إذا أرادت الحكومة صرف مبالغ غير واردة في الميزانية خلال هذا الدور يجب عليها استئذان البرلمان القائم حينذاك ؟

لقد أثير البحث حول هذا الموضوع بمجلس الشيوخ في جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦^(١) ثم في جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٧^(٢) وبعد ذلك أثير الموضوع أمام مجلس النواب عند انعقاده غير العادى في ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧ للنظر في بعض المراسيم بقوانين. ويمكن اجمال الآراء التى قيلت في هذا الصدد على النحو التالى :

١ - رأى لجنة الحقاينة بمجلس الشيوخ : قدمت هذه اللجنة تقريرين ، أولهما بتاريخ ٣ مارس سنة ١٩٢٧ وقد رأت فيه « أنه في أثناء اجتماع البرلمان لدور غير عادى يجب أن يخصص الوقت أولاً للنظر المسائل التى من أجلها انعقد ذلك الاجتماع غير العادى ، فاذا ما انتهى منها جاز النظر فيما قد يجدر من أمور خطيرة تتطلب العرض في دور غير عادى مما يدخل تحت نطاق المادة ٤١ من الدستور ، إذا وافق على ذلك المجلس »^(٣).

ولما أعيد هذا التقرير إلى اللجنة وضعت تقريراً ثانياً بعد انعام النظر فى الأمر وقدمته إلى المجلس بجلسته ١٧ مارس سنة ١٩٣٧ وقد ذهبت فى هذا التقرير إلى « أن اجتماع البرلمان لدور غير عادى لنظر أمر معين بالذات وارد

(١) أراد أحد الشيوخ حضرة لويس فانوس أفندى حينذاك توجيه استجواب إلى وزير الأشغال ودافع عن هذا الحق بقوة واستند إلى المادة ١٢٣ من الدستور التى تقول « اجتمع المجلس بهيئة مؤتمرة خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لايحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظائفه الدستورية وقد أيد هذا الرأى ودافع عنه كذلك وهيب دوس بك وخالفه آخرون .

(٢) اعترض أحد الشيوخ المرحوم حسن باشا صبرى فى تلك الجلسة على الحكومة لأنها فتحت اعتماداً اضافياً فى ١٧ نوفمبر سنة ١٩٣٦ أى أثناء دور الانعقاد غير العادى السابق ذكره دون أن تستأذن البرلمان القائم حينذاك .

(٣) راجع تقرير اللجنة المنشور فى التعليقات على مواد الدستور - المرجع السابق - ص ٤٥٤ - ٤٥٥

في الدعوة غير العادية لا يمنع من نظر أية مسألة أخرى يرى المجلس ضرورة نظرها» (١).

وقد قرر المجلس إعادة هذا التقرير بدوره الى اللجنة من جديد بناء على طلب وكيل الوزارة البرلماني حينذاك (الأستاذ صبرى أبو علم) لأن الحكومة لم تكن ممثلة في اللجنة التي وضعته ويجب أن يسمع رأيها في الموضوع (٢) وبعد مناقشات ومحاولات طويلة بمجلس الشيوخ انتهى الأمر في أول نوفمبر سنة ١٩٣٧ - وبعد اثبات أقوال الحكومة واشتراكها في اللجنة - الى نفس النتيجة التي وصل اليها التقرير السابق والتي ذكرناها . ولكن المجلس قرر أن يحذف من تقرير اللجنة العبارة الأخيرة القائلة « يرى المجلس ضرورة نظرها ».

ب - رأى لجنة الشؤون الدستورية بمجلس النواب : قدمت هذه اللجنة تقريرها للمجلس بتاريخ أول نوفمبر سنة ١٩٣٧ مقرر أن أعمال لجنة الدستور ولجنة الثلاثين لم تتضمن حكماً يرجح في هذا المقام رأياً على رأى . وقد ذهبت اللجنة في بحثها الى « أن اجتماع البرلمان لدور غير عادى لنظر أمر معين بالذات وارد في الدعوة غير العادية لا يمنع من نظراية مسألة أخرى يرى المجلس ضرورة نظرها . وقد اتفقت كلمة مجلسي البرلمان والحكومة في أول نوفمبر سنة ١٩٣٧ على هذا الرأى وقضى الأمر .

ح - رأى أحمد ماهر باشا رئيس مجلس النواب السابق : كان للدكتور ماهر باشا رأى خاص عند بحث هذا الموضوع بالمجلس وكان مقتضى هذا الرأى قصر عمل البرلمان على الأمور التي دعى من أجلها إن كانت الدعوة من الملك وفقاً للمادة ٤٠ أو بسبب صدور مراسيم بقوانين وفقاً للمادة ٤١ وذلك لأن الدستور قد جعل «الضرورة» علة انعقاد البرلمان في هاتين الحالتين

(١) المرجع السابق ص ٤٥٧ - ٤٥٨

(٢) المرجع السابق ص ٤٦٠ - ٤٦١ حيث نجد المناقشات التي دارت حول هذه النقطة بالتفصيل .

وبذلك يكون الأمر الذى اقتضته الضرورة هو الموضوع الذى يجب ألا يخرج البرلمان عن دائرته فى دور انعقاده غير العادى فيجب من حيث الشكل الدستورى أن ينص مرسوم الدعوة على حالة الضرورة أو على المراسم بقوانين التى قضت الضرورة بإصدارها فيكون هذا النص من جهة السبب فى دعوة البرلمان لدورة غير عادية ، ويكون من جهة ثانية بمثابة جدول لأعمال الدورة غير العادية لا يصح أن يتخطاه البرلمان . أما دور الانعقاد غير العادى الذى ينعقد بناء على طلب الأعضاء (م ٤٠) فغير معقود بقيد «الضرورة» هذا وعليه فيكون اختصاص البرلمان فى هذه الحالة مطلقا غير مقيد بالأموال التى دعى من أجلها وحدها . وما يؤكد عدم اشتغال دستور سنة ١٩٢٣ على هذا القيد بالنسبة للأعضاء أن دستور سنة ١٩٣٠ شعر بالحاجة إلى النص عليه صراحة عندما أرادهم . كما أن عدم النص على شرط الضرورة بالمرّة فى الدستورين الفرنسى والبلجيكي قد جعل البرلمان فيهما مطلق اليد فى بحث ما يشاء من الأمور فى دور الانعقاد غير العادى (١) .

٥ - رأى الحكومة : صرح وزير المالية (مكرم عبيد باشا) عند ما أثير الموضوع بمجلس الشيوخ فى ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ بما يفيد أن الرأى لم يكن مستقرا فى مجلس الوزراء بهذا الشأن وإنما كان يميل إلى أن يعرض على البرلمان الاعتماد الإضافى الذى فتح دون استثنائه فى دورته غير العادية ، ولكن لجنة قضايا الحكومة بعد دراسة دستورية وفقهية « وبعد إقامة الدليل « من السوابق الدستورية فى البلاد الأخرى » افتت بعدم جواز ذلك ، فلم يسع الوزارة « إلا أن تصغى إلى هذا الرأى الدستورى المدعم » . (٢)

(١) المرجعان السابقان .

(٢) راجع السيد صبرى المرجع السابق ص ٦٠٨ وما بعدها - ووحيد رأفت ووايت ابراهيم بك المرجع السابق ص ٤٢٨ وما بعدها - ومضبطة مجلس الشيوخ بتاريخ ٣ فبراير سنة ١٩٣٧

ولكن الحكومة عادت على لسان رئيسها فقررت في جلسة ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧ أنها « تنضم للرأى القائل بأن للمجلس الحق في أن يستعمل سلطته الدستورية لرقابة الحكومة وللنظر في كل ما يعن لحضرات الاعضاء من الآراء اثناء الدورة غير العادية » (١)

وفي أول نوفمبر سنة ١٩٣٧ وافقت الحكومة على رأى لجنة الشؤون الدستورية الذى أقره المجلس ايضا . وبمقتضاه يعتبر البرلمان مطلق الحرية في دور الانعقاد غير العادى في بحث ما يشاء من المسائل دون التقييد بما ورد منها فقط في الدعوة لهذا الانعقاد

هـ - رأى الفقه : يرى الاستاذان وحيد رأفت ووايت بك ابراهيم رأياً يختلف تماما عن الرأى السابق حيث يقولان : « الراجح أن البرلمان فى دور الانعقاد غير العادى لا ينظر الا فى الأمر أو الامور التى دعى من أجلها وتحددت فى المرسوم الصادر بدعوته » ثم قالوا : « والحقيقة أن الدورات غير العادية هى جميعا محدودة الاغراض معينة الاعمال وشأن الدورة غير العادية التى انعقدت فى نوفمبر سنة ١٩٣٦ كشأن كل دورة أخرى غير عادية ، وفتوى قلم قضايا الحكومة بعدم جواز نظر المسائل العادية فى تلك الدورة يمكن تطبيقها على كل دورة غير عادية أخرى مادامت الدورات غير العادية سواء من ناحية انها محدودة الاغراض والاعمال . » (٢)

على أننا لا نميل إلى تأييد هذا الرأى ولا إلى الأخذ بالآراء التى شرحتها

(١) راجع محضر جلسة النواب فى ٢٣ أكتوبر سنة ١٩٣٧ ومحضر جلسة الشيوخ فى نفس اليوم و « على هامش الدستور » المرجع السابق ص ١٩٦ - والتعليقات على مواد الدستور - المرجع السابق ص ٤٦٤ وما بعدها و ص ٤٦٦ . ويلاحظ أن رئيس الوزراء قد أدلى بمضمون التصريح المذكور أعلاه فى المجلسين كليهما فى نفس اليوم (التحاس باشا).

(٢) وحيد رأفت ووايت ابراهيم بك - المرجع السابق - ص ٤٢٨ - ٤٢٩

من قبله ، وإنما بفضل الرأى الذى ذهب إليه الاستاذ السيد صبرى . فهذا الرأى فى اعتقادنا يوفق تمام التوفيق بين النصوص الدستورية القائمة من جهة والاعتبارات التى حملت واضعها الدستور على الأخذ بنظام العطلة البرلمانية من جهة أخرى ، تلك الاعتبارات التى تقضى بمنع إجتماع البرلمان بصفة دائمة لأن هذه الطريقة تشغل البلاد بالمناقشات الحزبية وتعطل أعمال السلطة التنفيذية ولذلك يجب وضع قيد على حق البرلمان فى استرداد اختصاصه كاملاً فى دور الانعقاد غير العادى إن أردنا مراعاة هذه الاعتبارات . كما أنه من غير المعقول منع البرلمان بصفة مطلقة من بحث أى أمر خارج عن موضوع الانعقاد غير العادى مادام يمكن لأغلبية أعضائه أى واحد من المجلسين أن توجب دعوة البرلمان إلى إجتماع غير عادى متى شاءت بل وبدون توفر حالة الضرورة . فلهاذا وذلك تؤيد قول الدكتور صبرى « إننا لا نرى استرداد البرلمان المصرى لكامل اختصاصاته إذا دعت السلطة التنفيذية إلى إدوار إنعقاد غير عادية لعرض بعض المسائل عليه طبقاً للواد الدستورية التى تفرض عليها أو تعطىها هذا الحق ، والبرلمان عند إنعقاده فى هذه الأحوال لا يستطيع أن يبحث إلا المسائل الواردة بمرسوم الدعوة اللهم إلا إذا تواضعت السلطة التنفيذية معه على ذلك أو طلبته أغلبية أعضائه أحد المجلسين لأغلبية الحاضرين بالجلسة . أما إذا اجتمع البرلمان فى دور إنعقاد غير عادى بناء على طلب أغلبية أعضائه أحد المجلسين فإنه يغدو من المتعذر تحديد المسائل الداعية لذلك ويصبح لكل عضو من أعضائه حق تناول ما يراه من المسائل لأن البرلمان هو صاحب هذه الدعوة فى الواقع فمن المعقول والمنطق أن يتمتع فى هذه الحالة باستعمال جميع حقوقه الدستورية. »^(١)

ولقد أضاف هذا الرأى إلى ذلك أنه : « ليس للوزارة إذا رأت

ضرورة وضع حد لارهاقها أثناء عطلتها إلا طرح مسألة الثقة . ولكننا نرى أن للوزارة طريقة أخرى غير السابقة بل ربما تكون أنجح منها ، وهي استعمالها حق الملك في فض دور الانعقاد غير العادى (م ٤٠) وذلك بمجرد فراغ البرلمان من البت فى الأمور التى دعى من أجلها . فحق البرلمان فى بحث غير هذه الأمور لا يمنع فى اعتقادنا حق الملك فى فض الدورة غير العادية . وهنا يمكن أن يدعى البرلمان الى انعقاد غير عادى آخر بناء على طلب الأغلبية المطلقة لأعضاء أى واحد من المجلسين وبالأجراءات المقررة . ولكن لفض الدورة أهمية ظاهرة مع ذلك لأن الحصول على هذه الأغلبية الخاصة (أغلبية الأعضاء) أسهل أثناء انعقاد البرلمان (طلب استمرار الاجتماع لنظر أمور جديدة) منه بعد فض الدورة وتفرق الأعضاء فى مختلف جهات القطر . ولا شك فى أن حق الأعضاء هذا قد يصطدم مع استعمال الملك حقه فى فض الدورة على خلاف رغبة البرلمان . ولكن فى هذه الحالة تتحرك المسؤولية الوزارية أو حق الحل ويكون مصير النزاع معقودا بهما .

ملاحظة ختامية : لما دعى البرلمان لانعقاد غير عادى للنظر فى المعاهدة المصرية الانكليزية قرر مجلس النواب بجلسة ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ عدم جواز أخذ رأى على اقتراح تقدم به بعض الأعضاء وكان مضمونه «نقترح تأجيل نظر المعاهدة إلى الدور العادى المقبل لعدم ضرورة نظرها فى دورة غير عادية » (١) فما هو الحكم فى هذه المسألة ؟

(١) قدم هذا الاقتراح حضرات النواب الاساتذة عبد العزيز الصوفانى وعبد الحميد سعيد وفكرى أباطة ومحمد محمود جلال . وقد عارضه رئيس المجلس أحمد ماهر باشا حيث قال « قدم حضرات النواب المحترمين اقتراحا نصه : الخ ولما كان من حق الحكومة أن تدعى البرلمان الى اجتماع غير عادى وفقا لنصوص الدستور . وقد فعلت ذلك ، فلا يمكن عرض هذا الاقتراح على المجلس لمخالفته للنصوص الدستورية » [يراجع محضر جلسة النواب بتاريخ ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ والتعليقات على الدستور المرجع السابق - ص ٤٤٧]

إعتقادنا أنه مادام الدستور لم يحدد أسباب الضرورة فيجب أن يكون أمرها متروكا أولا إلى الملك يقدرها فاذا ما اجتمع البرلمان كان له مطلق الحرية في البت في الأمور التي دعى من أجلها لإجتماع غير عادي أو أن يؤجلها لعدم توفر حالة الضرورة أو لتوفر حكمة مالتأجيل . وإذا كان للبرلمان الحق في رفض المعاهدة سنة ١٩٣٦ فمن باب أولى يجب الاعتراف له بحق تأجيل النظر فيها إلى دور الاجتماع العادي (١)

القسم : تنص المادة ٩٤ من الدستور على أنه « قبل أن يتولى أعضاء مجلس الشيوخ والنواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤديوا أعمالهم بالذمة والصدق — وتسكون تأدية اليمين في كل مجلس علنا بقاعة جلساته . » (٢)

الفصل في صفة نيابة الأعضاء : لقد سبق أن عرفنا أن المادة ٩٥ من الدستور قد جعلت ذلك من إختصاص كل واحد من المجلسين ، ولا تعتبر

(١) جاء في دفاع الاستاذ الصوفاني عن هذا الاقتراح ما يلي : « لاشك أن المصلحة الحقيقية تدعونا إلى التريث في البت في هذا الموضوع الخطير (المعاهدة) كنا نود أن يبين لنا حضرة صاحب الدولة رئيس مجلس الوزراء في مستهل بيانه الضرورة الملحة التي قضت بدعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي لأن هذا هو أول عمل من نوعه يحدث في البلاد منذ سنة ١٩٣٤ ، وسيصبح بعد ذلك تقليدا دستوريا إن الحكومة البريطانية . . . كما أن المفاوضات البريطانية . . . لم يلبأوا إلى مثل ما لجأنا نحن اليه . . . ومن الاسباب . . . التي دعنا الى أن نقدم هذا الاقتراح هي رغبتنا في عدم البت في مشروع المعاهدة حتى يعرض على البرلمان ، حيث يتقدم رئيس الوزارة البريطانية ببيان شامل . . . يبين فيه الامتيازات التي ستحصل عليها بريطانيا من هذه المعاهدة . . . لهذه الاسباب نرى . . . أن القومية المصرية تحتم علينا أن تترث فيما سنقدم عليه ، حتى يمكننا أن نبحت هذا الموضوع الخطير على ضوء تفسيرات ومناقشات الساسة البريطانيين » [راجع المرجعين السابقين]

(٢) راجع المناقشات التي دارت حول تحديد هذا القسم بالبرلمان المصري . وتجدهموجزا عنها في كتاب « على هامش الدستور » المرجع السابق - ص ٤٥١ — ٤٥٢ وفي التمليلات على مواد الدستور المرجع السابق — ص ١٣١١ — ١٣١٩

النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الاصوات ولقد أجازت المادة أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلا سلطة أخرى .

عملية الجلسات وسريتها : قررت المادة ٩٨ أن جلسات المجلسين علمية وليكنها نصت كذلك على أن كلا من المجلسين « ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الاعضاء . ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أم أنه تجرى في جلسة علمية أم لا . »

النصاب العردي : تنص المادة ٩٩ على أنه لا يجوز لأى المجلسين أن يقرر قرارا إلا إذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه . وكذلك بالنسبة لحالة إنعقاد البرلمان في هيئة مؤتمرة فلا تعد قراراته صحيحة — بنص المادة ١٢٢ إلا إذا توفرت الاغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين

الاجازة : نصت عليها المادتان ١٠٢ و ١٠٣ بقولهما : م ١٠٢ « كل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيه أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه » — م ١٠٣ : « كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب إحالته إلى لجنة لفحصه وابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه . فاذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المادة السابقة » .

المناقشة : لقد وضع الدستور بعض الأحكام العامة المتصلة بالمناقشات وقواعدها ، فنجد مثلا المادة ١٠١ تقرر ضرورة أخذ الرأى على مشروع القانون مادة مادة قبل تقريره . مع حق المجلسين فى التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يعرض من التعديلات . كما قررت المادة ١٠٥ أن كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه الى رئيس المجلس الآخر . وكذلك تنص المادة ١٠٦ على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الاعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه .

أما تفصيلات قواعد المناقشة فقد نصت عليها اللائحة الداخلية لكل واحد من المجلسين مما لا يتسع المقام لشرحه .

التصويت : تنص المادة ١٠١ من الدستور على أن تعطى الآراء بالتصويت شفها أو بطريقة القيام والجلوس — وأما فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع في مجلس النواب على مسألة الثقة ، فإن الآراء تعطى دائما بالمناداة على الأعضاء باسمائهم وبصوت عال

وقد فصلت أمر التصويت كذلك اللائحة الداخلية لكل من المجلسين .

الأغلبية : توجد حالات اشترط فيها الدستور المصري أغلبية خاصة كحالة تنقيح الدستور ، وغيرها مما درسناه أو ندرسه تباعا . وفي غير هذه الحالات تصدر القرار وفقا لنص المادة ١٠٠ من الدستور بالأغلبية المطلقة (أكثر من نصف الأعضاء الحاضرين) ، فاذا تساوت الآراء يعتبر الأمر الذي حصلت المداولة بشأنه مرفوضا .

عقد مؤتمر من المجلسين : لقد سبق أن عرفنا أن المشرع قد نص على حالات يجتمع فيها المجلسان في هيئة مؤتمر (م ٥٤ و ١٢٠) كما أوجب ذلك عند اختلاف المجلسين على الميزانية كما سنرى (م ١٦٦) ولا يصح الاجتماع إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء كل مجلس (م ١٢٢) وتكون قرارات المؤتمر بأغلبية أعضائه (١٦٦) ولا يحول عقد المؤتمر دون استمرار كل مجلس على حدة في تأدية وظائفه الدستورية (م ١٢٣) . وكلما اجتمع المؤتمر تكون الرئاسة بنص المادة ١٢١ لرئيس مجلس الشيوخ .

المعرفة بين مجلسي البرلمان : تنص المادة ١٤٠ من لائحة مجلس النواب الأخيرة والمادة ١١٦ من لائحة مجلس الشيوخ على أنه اذا قدم لكل من المجلسين مشروع أو اقتراح بقانون في موضوع واحد وكانت المناقشة في موضوعه قد بدأت بالجلسة بأحد المجلسين فلا يدرج في جدول أعمال المجلس الآخر إلا بعد صدور قرار نهائي بشأنه من المجلس الأول . وعندما يفرغ

أحد المجلسين من نظر مشروع أو اقتراح بقانون فإن رئيس هذا المجلس يبعث به الى رئيس المجلس الآخر كما يخظر الوزير المختص . (م ١٤١ من لائحة النواب والمادة ١٢٠ من لائحة الشيوخ) .

وإذا كان أحد المجلسين قد قرر نظر مشروع أو اقتراح بقانون بطريق الاستعجال وجب أن يؤخذ رأى المجلس الثانى فى استعجال النظر فيه (م ١٢١/١٤٢ من اللائحتين) .

وإن وافق مجلس الشيوخ أو النواب على مشروع أو اقتراح سبق أن قرره المجلس الآخر فإن رئيس المجلس الذى قرره أخيراً يتولى رفعه إلى الملك بواسطة الوزير المختص . (م ١٤٢ / ١٢٢ من اللائحتين) .

امتعرف المجلسين : عند تعديل أحد المجلسين مشروعاً أو اقتراحاً قرره المجلس الآخر فإنه يعرض على هذا المجلس التعديل الطارىء . فإن لم يقره فله أن يقرر ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من المجلس الثانى للاتفاق على نصوص تقبلها اللجنتان ، ويعاد الأمر بعد ذلك للمجلسين . (م ١٤٤ / ١٢٣) .

وفى حالة رفض أحد المجلسين ندب اللجنة المذكورة أو تعذر الاتفاق على نصوص يقبلها المجلسان ، وكذلك فى حالة رفض المجلس مشروعاً قرره المجلس الآخر ، فلا يجوز نظر المشروع بأى واحد من المجلسين من جديد قبل مضى شهر على الأقل من تاريخ آخر قرار أصدره كل من المجلسين فى هذا الشأن (م ١٤٥ / ١٢٤) .

ولقد نصت المادة ١٤٦ من لائحة مجلس النواب على أنه عند ما تجتمع اللجنتان المندوبتان من قبل المجلسين لا يعد اجتماعهما قانونياً إلا إذا حضره النصاب العددى لكل لجنة على حدة بحسب لائحة كل مجلس . كما نصت هذه المادة على أن يتولى إدارة المناقشات رئيس لجنة مجلس الشيوخ وذلك تمشياً مع رئاسة رئيس مجلس الشيوخ للوئام . وتصدر قرارات كل من اللجنتين

بأغلبية أعضائها . وفي النهاية تنص المادة ١٤٧ على أن يعرض النص المتفق عليه أولاً على المجلس الذي شكلت اللجنة بناء على طلبه .

الضمانات البرلمانية : توجد ضمانات يراد بها تحقيق استقلال أعضاء البرلمان في أداء واجباتهم ومباشرة وظيفتهم . ولقد تشكك البعض أحياناً في انكسار وفرنسا في ضرورة هذه الضمانات باعتبارها تقرر امتيازات عتيقة لم يعد من السهل هضمها وتبريرها . ولكن خطر الاستبداد بالسلطة والاحداث الدكتاتورية التي اجتاحت كثيراً من بلاد العالم واتهكت الحقوق والحريات كل ذلك قد أعاد إلى هذه الضمانات البرلمانية الاعتقاد التام في ضرورتها وجعلها خليفة بالبقاء قيمة بالتأييد ^(١) فعلى أى نحو أخذها الدستور المصري ؟

لقد نص الدستور المصري على عدة ضمانات هامة وهي :

أولاً الحصانة البرلمانية :

يراد بهذه الحصانة عدم السماح باتخاذ إجراءات جنائية ضد أعضاء البرلمان أو القبض عليهم إلا بعد أن يأذن بذلك المجلس الذي يتبع له العضو ، أو بعد انقضاء الميعات الذي يتمتع فيه العضو بتلك الحصانة . وعليه فليس للحصانة من أثر إلا إيقاف اتخاذ هذه الاجراءات sursis ولكنها لا ترفع المسؤولية كما أن قرار المجلس بشأن الحصانة لا يعتبر دليلاً ولا قرينة على براءة العضو أو ادانته ، كما أن المجلس ، (ومثله لجنة المجلس التي تحقق الموضوع) لا يبحث التهمة بحثاً قضائياً ليتبين الادانة من عدمها وإنما يفحصها فحساسياً ليتبين فقط ما إذا كان الاتهام جدياً أم كيدياً ، وليد دوافع حزبية بحته ولأغراض انتقامية أو تهديدية . فان ظهرت للمجلس جدية الاتهام وجب

(١) راجع مطول القانون الدستوري - للامتهادين بارثلى ودوير سنة ١٩٣٣ - ص ٥٦٤ .

عليه رفع الحصانة ، حتى تاخذ العدالة مجراها . ولعل أهمية هذا الضمان جد واضحة ، لأنها تمنع الحكومة (الأمانة على الدعوى العمومية ومالك سلطنة الاتهام) من أن تتذرع بأى الأسباب للتخلص من أخصامها فى البرلمان ، فتقبض عليهم (والمفروض أنهم أقلية لأن الوزارة البرلمانية هى وزارة الأغلبية) أو على البارزين منهم أو على ذى النفوذ فيهم ، وقد تكون للحكومة مصلحة فى مجرد القبض على هذا العضو أو على هؤلاء الأعضاء ولو لمليقات محدود وضيق كما لو كانت الوزارة تمر بعاصفة فى البرلمان تكاد تطوح بها ، أو لو كانت تريد أن تحصل من البرلمان على قرار معين فى أمر من الأمور المعروضة عليه ونخشى أن تفوت عليها المعارضة قصدها ، فى هذه الحالة قد يكون القبض على عضو أو نفر من الاعضاء ، ولو لأجل قصير ، محققا للوزارة غايتها فتنبجو من العاصفة أو تحصل على القرار الذى تريده من البرلمان . وهنا تكون الرقابة البرلمانية لغو أو تمتد إلى المبدأ الشعبى نفسه والنظام الديموقراطى فى مجموعة معاول الهدم وأسباب العفاء . منعاً لهذا الضرر جاءت المادة ١١٠ من الدستور المصرى مقرر مايلي :

« لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بأذن المجلس التابع هو له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية » (١).

(١) نصت اللائحة التأسيسية لمجلس شورى النواب المصرى سنة ١٨٦٦ (م ٥٣) على هذه الحصانة بقولها : « فى مدة افتتاح مجلس الشورى وفى الايام المحددة له لاتعمل دعوى على أحد من أعضائه بوجه من الوجوه إلا إذا كان لاسمح الله حصل من أحدهم مادة قتل فطبعاً لا بعد من أعضاء مجلس الشورى ويتعين بدله حسباً فى مادة ١٣ من اللائحة التأسيسية »

كما نصت على هذه الحصانة أيضاً لائحة مجلس النواب الصادرة سنة ١٨٨٢ بقولها (م ٤) : « لا يجوز التعرض للنواب بوجه ما وإذا وقع من أحدهم جناية أو جنحة مدة اجتماع المجلس فلا يجوز القبض عليه إلا بمقتضى إذن من المجلس »

ويستنتج من هذا النص .

(١) أن الحصانة قاصرة على « دور الانعقاد » عاديا كان أم غير عادي . وذلك لأن حكمة الحصانة ظاهرة في الحالتين . وتبدأ الحصانة ببدء الدور وتنتهى بانتهائه فتشمل بذلك كل ما يتخلله من أيام التأجيل . أما عن فترة الحل فواضح أن النص لا يشملها لأنها لا تتخلل دور الانعقاد وإنما تفصل بينه وبين دور الانعقاد التالي بل تفصل بين فصلين تشريعيين . ومثل فترة الحل في الحكم فترة العطلة البرلمانية لأنها تقع بين أدوار الانعقاد لاختلافها ومن غير المتصور أن تعطل الاجراءات حين انعقاد البرلمان واستثنائه .

(٢) الحصانة البرلمانية تمنع « اتخاذ الاجراءات الجنائية » وعليه فهي لا تشمل الاجراءات المدنية . وفي شمولها للاجراءات الجنائية تمتد إلى حالي اتخاذ هذه الاجراءات بواسطة النيابة العمومية أو بواسطة الأفراد (جنحة مباشرة) .

(٣) الحصانة تمنع من اتخاذ الاجراءات الجنائية أو القبض على « أى عضو من أعضاء البرلمان » وعليه فهي تشمل الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعينين على حد سواء .

(٤) لا حصانة في حالة تلبس العضو بالجنائية . وكلمة جنائية هنا يقصد بها الجريمة التي قد تكون جنائية بالمعنى الدقيق أو جنحة أو مخالفة . وحكمة رفع الحصانة في هذه الحالة الخوف من ضياع معالم الجريمة أو أدلتها إن لم تتخذ الاجراءات فورا ضد العضو المتلبس بجريمته .

(٥) نص المادة ١١٠ عام يشمل كل الجرائم من جنائيات وجنح ومخالفات ولقد انتقد بحق هذا التعميم نظراً لتفاهة المخالفات وكثرة انسيبها وعدم ضرورة امتداد الحصانة إليها . وهذا فعلا ما قرره دستور سنة ١٩٣٠ (م ١٠٠) وهو

المقرر في فرنسا أيضا (١) . ويلاحظ أن رفع الحصانة بالنسبة لجريمة معينة يمتد إلى جميع الاجراءات التي تتخذ بشأنها وإلى تنفيذ الحكم الصادر فيها ، ولكنه لا يمتد إلى أية جريمة أخرى لم يشملها قرار رفع الحصانة .

(٦) إذا كانت الحصانة غير قائمة في فترتي العطلة والحل ولا في حالة التلبس فبدأت الحكومة في اتخاذ اجراءات جنائية ضد عضو البرلمان ثم بدأ دور الانعقاد ، فهل يجب استئذان المجلس في الاستمرار في تلك الاجراءات أم لا ؟ نص على وجوب ذلك في انكلترا صراحة وهو ما قرره البرلمان الفرنسي سنة ١٩٠٣ . وفي مصر لا نص على ذلك واعتقادنا وجوب هذا الاستئذان مادام فيه ضمان ضروري لحرية الاعضاء في حين لن يتردد البرلمان في السماح بالاستمرار في الاجراءات إذا ما تحقق من جدية الطلب . ثم إننا إن لم تأخذ بهذا الرأي لأمكن للحكومة اتخاذ ما تشاء من الاجراءات الكيدية ضد العضو قبيل بدء الدورة حتى تستمر في اتخاذها خلالها ، وتظهر هذه الخطورة بصفة خاصة عندما تفكر الحكومة في دعوة البرلمان لاجتماع غير عادي ولأمر ضروري . فهنا يخشى ن تتخذ الاجراءات الجنائية ضد العضو قبل بدء الدور حتى تتخلص منه أثناء الدور . كما أن الحكمة في رفع الحصانة في حالة التلبس قد تحققت بمجرد القبض فوراً على العضو واتخاذ الاجراءات ضده ، أما وقد تم ذلك فيجب أن يكون الاستمرار في هذه الاجراءات متروكا لتقدير المجلس الذي يتبع له ذلك العضو . فبدلك نوفق بين الاعتبار الخاصة بحالة التلبس والاعتبارات التي قامت عليها فكرة الحصانة (٢) . ثم إن هذا الرأي يجعل البرلمان رقيقا

(١) وحيد رأفت ووايت بك ابراهيم - المرجع السابق - ص ٤٣٨ والسيد صبري - المرجع السابق

ص ٤٧٧ - وفؤاد بك كمال - الاوضاع البرلمانية ، المرجع السابق - ص ٣١٥

(٢) راجع فؤاد بك كمال - المرجع السابق - ص ٣٠٨ و ٣٠٩ وراجع علي خلاف هذا الرأي -

وايت بك ووحيد رأفت - المرجع السابق ص ٤٣٩

على صحة إدعاء الحكومة بتوفر حالة التلبس^(١)
ولقد عرضت هذه المسألة على مجلس النواب المصري في ٢٧ و ٣٠ ديسمبر
سنة ١٩٢٦ بخصوص وجوب أو عدم وجوب استئذان المجلس للاستمرار
في الاجراءات التي بدأت قبل دور الانعقاد فقرر المجلس وجوب ذلك .
وكان هذا القرار على إثر مناقشات طويلة وبيان للبخفور له سعد زغلول باشا
رئيس مجلس النواب حينذاك ، وقد رأى سعد باشا أن يبدى المجلس رغبته
في لفت نظر حضرة صاحب المعالي وزير الحقانية إلى أن المجلس كان ينتظر
أن يستأذن عن الاستمرار في الاجراءات التي اتخذتها النيابة العمومية ضد
حضرة ... ويرغب إلى معاليه أن يرسل اليه أوراق هذه الدعوى ليتمكن
من إبداء رأيه فيها ، كما هو الشأن في التهم التي توجه إلى أعضاء البرلمان أثناء
الانعقاد ... »

ولقد عقب على ذلك وزير الحقانية حينذاك بقوله :
« إذا كانت وزارة الحقانية لم تأخذ رأى مجلس النواب فيما يختص بهذه
القضية ، فلأن النص كما ظهر من المناقشة لم يكن واضحاً الوضوح الكافي
الذي يحتم أخذ رأى المجلس في الاستمرار في الاجراءات ، التي اتخذت
ضد أحد أعضائه قبل دور الانعقاد واستمرت بعده . ولذلك فهي ستعمل
على تنفيذ رغبة المجلس ، وتعتبرها سابقة دستورية من السوابق التي تعتبر تفسيراً
للدستور »

عل أننا نعتقد صحة ماذهب اليه بعض الشراح من أن هذا القرار
لا يتضمن ضرورة قطع سير الاجراءات قطعاً مطلقاً بمجرد إبداء دور الانعقاد
وإنما المقصود هو إيقاف هذه الاجراءات إيقافاً نسبياً فيظل صحيحاً نافذاً

(١) فزاد بك كمال - المرجع السابق - ص ٣٠٩ - ٣١٥ ولكن يلاحظ أنه قد ذهب الى عكس ماقررناه
في الفقرة الأخيرة أعلاه .

منها ما اتخذ قبل دور الانعقاد . ولكن لا يجوز اتخاذ إجراءات جديدة بمجرد بدء الدور . وكذلك نرى أنه لا يحق للمجلس مع ذلك أن يأمر بإبطال ما يكون قد اتخذ من الإجراءات قبل الدور لأن هذه الإجراءات قد وقعت في فترة لا تدخل للحصانة البرلمانية فيها نصاً ولا روحاً

(٧) إجراءات رفع الحصانة البرلمانية : تقدم النيابة العمومية أو الأفراد على حسب الأحوال الطلب الخاص برفع الحصانة الى رئيس المجلس . ويجب في حالة طلب الأفراد أن يرفقوا بالطلب ما يدل على رفع دعوى مباشرة على العضو أمام القضاء وأن الحصانة قد منعت الفرد من السير في دعواه . وحكمة ذلك منع الطلبات السكيدية ، والمجلس عادة يحيل الأمر على لجنة الحقائقية ويبت فيه على ضوء تقريرها .

(٨) الحصانة البرلمانية والاحكام العرفية : تقلب الاحكام العرفية الأوضاع المعتادة في إدارة دفة الحكم ؛ فبدلاً من ائتمار السلطة العسكرية في مسائل الأمن بأوامر السلطات المدنية . يوكل حق الأمر فيها إلى السلطة الأولى كما يمتد اختصاص المحاكم العسكرية الى مدى بعيد من حيث الأفراد والجرائم . وذلك كله في حدود الدستور وقانون الاحكام العرفية في بعض البلاد ك مصر أو قوانين الطوارئ في بلاد أخرى كالنجلترا (فقد أصدرت في سنة ١٩٣٩ قانون الدفاع الوطنى) ^(١) ولكن ذلك الانقلاب فى الصلة بين السلطات المدنية والعسكرية بالبلاد وفى اختصاص المحاكم لا يؤثر مطلقاً فى خضوع السلطات العسكرية والقوات جميعها للحكومة وكل ما هنالك أن السلطة العسكرية التى لم تكن لتعمل من قبل إلا بدعوة رجال السلطة المدنية تصبح

(١) اقترح المرحوم الاستاذ يوسف الجندى وشيوخ آخرون الاستغناء بقانون الطوارئ المصرى عن قانون الاحكام العرفية [راجع عن انكلترا Dicey - المرجع السابق - ١٩٣١ ص ٢٨٠ - ٢٩٠ وانظر هريو موجز القانون الدستورى سنة ١٩٢٢ ص ١١ - ١١٤]

بالحكم العرفي حرة العمل مستقلة الحركة . كما أن استقلالها هذا لا يكون إلا في الأمور المتعلقة بالأمن والبوليس والسكينة العامة وبالقدر الذي تراه السلطة العسكرية مفيداً (١)

على أن السلطة العسكرية وإن كانت تباشر هذا الاختصاصات الجديدة على غرار مباشرة السلطة المدنية لها وفي نفس الحدود إلا أنه يجب السماح لها بشيء من التوسع في تحديد مضمون هذه الاختصاصات نظراً لحالة الخطورة التي قضت باعلان الاحكام العرفية . وعليه يمكن أن يعتبر تصرف من التصرفات قانونياً في زمن هذه الأحكام في حين كان يتردد في اعتباره كذلك أو يقطع بمخالفته للقانون في الأحوال العادية . ويمكننا أن نسوق دليلاً على ذلك ما حصل في فرنسا خلال الحرب الماضية وأثناء قيام الأحكام العرفية ، فلقد استندت السلطة العسكرية إلى حقها الخاص بفض المجتمعات العامة للأمر بغلق المحلات العمومية . وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي مثل هذا التوسع وإن لم تشاركه هذا الاتجاه محكمة النقض الفرنسية (٢) على أن توسعاً كهذا يجب ألا يخرج بنا عن دائرة النص كلية أو يحمله ما ينوء بحمله من المعاني . ولذلك نجد الحكومة الفرنسية مثلاً قد اعترفت خلال الحرب الماضية بأن مبدأ الحصانة البرلمانية لا يجوز حتى في مدة اعلان الاحكام العرفية ، إجراء الرقابة العسكرية على الخطابات والرسائل الخاصة بأعضاء البرلمان (٣)

(١) راجع رولان د موجز القانون الإداري ، باريس - سنة ١٩٣٨ ص ٣٦٨ - ٣٧٠

(٢) المرجع السابق - وانظر حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ ٦ أغسطس سنة ١٩١٥ مجموعة سنة ١٩١٥ ص ٢٧٦ ومجلة القانون العام سنة ١٩١٥ ص ٧٠٠ وما بعدها مع كلمة للاستاذ Jéze وانظر حكم محكمة النقض الفرنسية الجنائية الصادر في ٢٠ أبريل سنة ١٩١٦ دالوز الدوري سنة ١٩١٦

(٣) فؤاد بك كمال - المرجع السابق - ص ٣٠٦ بند ٦٠٩

وكذلك يلاحظ أن مجلس الدولة الفرنسي قد أقر الأفراد مرارا وتكرارا على حقهم في الطعن أمام القضاء في الأوامر التي تصدرها السلطات العسكرية في ظل الاحكام العرفية^(١) فهي ليست أعمالا حكومية لا تمتد اليها رقابة القضاء وإنما الرأي مستقر على أنها أعمال إدارية^(٢) وبهذا تكون أعمال السلطة العسكرية في زمن الاحكام العرفية خاضعة لرقابة القضاء وفقا للاصول القانونية المقررة في كل بلد .

ولكن الى جانب هذه الرقابة توجد رقابة أشد وأقوى أو يجب أن تكون أشد وأقوى حتى تراقب الحريات التي أباح الدستور انتهاكها موقتا وقت الحكم العرفي ، ونعني بذلك رقابة البرلمان . فالبرلمان يراقب الحكم العرفي في تقريره أولا ، ثم في تنفيذه ثانيا ، ثم في الغائه أخيرا ، بل إن قيام الحكم العرفي في دول كفرنسا (دستور سنة ١٨٧٥) يجعل اجتماع البرلمان في زمن هذه الاحكام دائما باستمرار . وهذه هي القاعدة المقررة في الفقه العام وهي في نفس الوقت القاعدة التي أعلنت على ضوءها الاحكام العرفية في مصر في أول سبتمبر سنة ١٩٣٩^(٣) وهي كذلك التي أوحى بتقرير اتصال

(١) راجع بصفة خاصة حكم مجلس الدولة في ٦ أغسطس سنة ١٩١٥ السابق الإيلاء اليه . وراجع ديجي - المطول - الجزء الثاني ص ٢٥٧ - ٢٦٠ والجزء الرابع ص ٦١٣ - ٦١٥

(٢) جاء في خطاب رفعة الخامس باشا بمجلس النواب بصدد أمره كحاكم عسكري باعتقال رفعة على ماهر باشا مايلي :

« . . . هذا يستدعي تفسير طبيعة الاجراء الخاص بالاعتقال . فهو اجراء عرفي يختلف عن أمر النبط القضائي الذي يشير اليه قانون تحقيق الجنايات - وهو على وجه التحديد اجراء بوليس اداري Police administrative يترك التقدير فيه ، وفي تحديد موجه وفي تحديد مده له للاحكام العسكرية » [راجع محضر جلسة النواب بتاريخ ٢٠ / ٤ / ١٩٤٢]

(٣) اذا رجعنا الى الظروف التي أعلنت فيها الاحكام العرفية بمصر سنة ١٩٣٩ نجد من التهم بحات الرسمية ما يؤكد هذه القاعدة . نكتفي من هذه التصريحات بذكر مايلي :

لجنتى الأحكام العرفية بمجلسى البرلمان المصرى باستمرار بالحكومة بشأن تنفيذ هذه الأحكام بالبلاد ، وهى فى النهاية القاعدة التى أكدها أخيرا رئيس الوزارة الحالية أمام مجلس النواب فى ٢٠ و ٢١ ابريل سنة ١٩٤٢ . فلقد أثبتت هذه الرقابة فعلا فى البرلمان المصرى بالمناقشات التى احتدمت فى مجلس النواب والتى ستأخذ دورها بمجلس الشيوخ حول الاستجواب الموجه إلى رفعة النحاس باشا (رئيس الوزراء والحاكم العسكرى) باعتقال رفعة على ماهر باشا عضو مجلس الشيوخ (مساء يوم ٨ ابريل سنة ١٩٤٢)

== جاء على لسان رفعة على ماهر باشا رئيس الوزراء وأول حاكم عسكرى أمام مجلس الشيوخ فى أكتوبر سنة ١٩٣٩ ما يلى : « فان الحكومة لم يكن لها رائد إلا أن تتمكن حضراتكم من مراقبة عملها وأن تهيم لكم أسباب تلك الرقابة ولا تخشى فى هذا أى حساب ،

كما جاء على لسان وزير الدولة للشؤون البرلمانية (الاستاذ ابراهيم عبد الهادى) قوله فى مجلس النواب « وان أعجب لشيء فعجبي للنائب الذى يعمل على أن يكرن الشخص المسؤول (يقصد الحاكم العسكرى) بعيدا عن تناوله ، بعيدا عن رقابة مجلس النواب يوما فيوما وليلة فليلة - رئيس مجلس لوزراء . . هو المسئول أمامكم بحكم وضعه ووظيفته ، فاذا تلاقى فى شخصه سلطان الحاكم العسكرى أيضا فلن يمكن بحال من الاحوال أن يفصل بين الوضعين فى موقف المسؤولية الذى يقفه أمامكم . بدلا من أن يسأل مجلس النواب الحاكم العسكرى أو يدرك مسؤولية هذا الحاكم على درجتين ، درجة أولى يصل فيها الى الوزير أو رئيس مجلس الوزراء ليحاسبه ، ودرجة أخرى يصل فيها رئيس مجلس الوزراء أو الوزير إلى الحاكم العسكرى ليحاسبه ، بدلا من هذا فان الحاكم العسكرى هو المسئول أمامكم مباشرة وحسابه فى متناول أيديكم كل يوم وكل ليلة ، فهو لا يستطيع أن يمتنر لبعده الحاكم العسكرى عنه ، وانما هو الشخص الذى يحمل المسؤولية أمامكم حلا طبيعيا دائما بحكم وظيفته وبحكم الدستور ،

هذا فى سنة ١٩٣٩ وأخيرا فى هذه الايام صرح رئيس الوزارة (رفعة النحاس باشا) أمام مجلس النواب بما يؤكد هذه الرقابة حيث قال « . . . ويكفيكم ضمنا لحسن استعمال هذه السلطة (الاحكام العرفية) أن القائم عليها موضع ثقتكم ومحل اطمئنانكم ، وهو مستعد دائما لأن يقدم عنها الحساب الذى يرضيكم ، ثم جاء فى خطابه أيضا : « وليس فى هذا (عدم افشاء أسباب القبض على رفعة على ماهر باشا) مساس بسلطة البرلمان أو بالدستور ، فالحاكم العسكرى وهى فى الوقت نفسه رئيس مجلس الوزراء ، مسئول

أما في مجلس النواب فقد استندت الحكومة أساساً إلى نص المادتين ٤٥ و ١٥٥ من الدستور المتعلقتين بإعلان الأحكام العرفية وعرضه على البرلمان وإمكان تقييد هذه الأحكام للحريات دون تعطيل انعقاد البرلمان نفسه وكذلك إلى قانون الأحكام العرفية الصادر في ٢٦ يونيو سنة ١٩٢٣ أى قبل نفاذ الدستور (الذى نصت مادته ١٦٣ على أن « يعمل بهذا الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان » وتاريخ انعقاد البرلمان كان ١٥ مارس سنة ١٩٢٤) . ثم استندت الحكومة بصفة خاصة كذلك إلى الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون الأحكام العرفية التى تقول : « يجوز لمجلس الوزراء أن يضيق دائرة الحقوق المتقدمة المخولة للسلطة القائمة على اجراء الأحكام العرفية أو أن يرخص لها باتخاذ أى تدبير آخر مما يقتضيه صون الأمن والنظام العام » وأضيف إلى ذلك نص المرسوم الصادر بتعيين أول حاكم عسكري فى أول سبتمبر سنة ١٩٣٩ حيث جاء فيه : « يخول على ماهر باشا السلطة فى اتخاذ التدابير المشار إليها فى المادة الثالثة من القانون المذكور (أى قانون الأحكام العرفية) ويرخص له علاوة على ذلك باتخاذ أى اجراء آخر لازم للحفاظ على النظام والأمن العام فى جميع نواحي المملكة المصرية أو فى جهات معينة فيها » . وقد تكرّر هذا النص فى المراسيم التى صدرت فى ٢٠ يونيو سنة ١٩٤٠ وفى ١٦ نوفمبر سنة ١٩٤٠ وفى ٢ فبراير سنة ١٩٤٢ بتعيين حسن صبرى باشا وحسين سرى باشا ومصطفى النحاس باشا على التوالى حكاماً عسكريين .

== بالطرق الدستورية عن عمله وتصرفاته ، وهو يباشر أعماله دائماً تحت رقابة البرلمان الذى يملك فى كل وقت وفى كل مناسبة اعلان عدم الثقة به »

وعليه فلا شك فى شمول الرقابة البرلمانية لأعمال السلطة العسكرية فى ظل الأحكام العرفية

كما لمست الحكومة جانب نظرية الضرورة ، تلك النظرية التي تقضى - على اختلاف بين الفقهاء فى التفاصيل - بأن النصوص القانونية مهما كانت قوتها فلا يصح أن تمنع الدولة من مخالفتها إن كانت هذه المخالفة هى الطريق الوحيد لدرء خطر داهم يهدد سلامة الدولة وأمنها ، لأن هذه السلامة وهذا الأمن فوق القانون *Salus Populi Suprema lex* ومن أهم حدود هذه النظرية أن يكون تطبيقها لتحقيق الصالح العام على هذا النحو لا يباغث آخر (١) .

ولقد أشار رئيس الحكومة كذلك إلى قبول ماهر باشا القبول فى عزبته مادام لم يرغب فى السفر الى خارج البلاد على ألا يبارح عزبته مدى شهرين حتى تتبدد خلالها الشكوك المحيطة بمسلكه .

أما معارضو الحكومة فى مجلس النواب فقد انتقدوا هذا القبض من الانتقاد ، وأدلو بحججهم لترجيح كفة الحصانة البرلمانية على كفة الأحكام العرفية (٢) كما استندوا إلى الفقرة الثانية من المادة ١٥٥ القاضية بعدم جواز تعطيل البرلمان حتى خلال الحكم العرفي ، وأكدوا أنه لا معنى لبقاء البرلمان ولا فائدة من

(١) أشار النحاس باشا فى البلاغ الرسمى الذى أصدره باعتقال على ماهر باشا الى استناد هذا الاعتقال الى اعتبارات متعلقة بسلامة الدولة وأمنها ، كما قرر أمام مجلس النواب ، وأن الأسباب تتعلق بالامور الخطيرة التى دارت حوله (ماهر باشا) والتي تمس سلامة الدولة وأمنها ، كما قال :
 ولم اتخذ من الاجراءات الا ماقتضت به الضرورة الملجئة [راجع عصر جلسة ٢٠ / ٤ / ١٩٤٢] .
 (٢) ذكر النائب الاستاذ محمد فكرى أباطة فى صدد هذا الترجيح أنه لا يمكن أن تؤثر الاحكام العرفية فى حقوق الشيوخ والنواب ، لأنها - على خلاف حقوق الافراد - وليست امتيازات لمضراتهم بل هى أساس يقوم عليه النظام البرلماني . فان أنت أعطيت للحاكم العسكري حق هدم هذه الحقوق فقد هدمت البرلمان وصح قول الدائنين لبرلمانية مع الاحكام العرفية ، كما بين أن تغليب قانون الاحكام العرفية على الحصانة النيابية معناه تعديل الدستور بنانون ، وهذا مالا يقره دستور ولا قانون [راجع مضبطة جلسة

رقابته إذا ما سلبت منه حصانته وجمعات طوع لإرادة الحاكم العسكري (١) كما لوحظ أن تعطيل الأحكام العرفية لبعض الحريات إنما هو إجراء استثنائي أملت ضرورة خاصة ولذلك يجب أن يظل في الحدود التي قرر فيها وبعيداً عن أن يمس الحصانة البرلمانية (٢) . وقيل كذلك بأن مجلس الوزراء لا يستطيع توسيع اختصاصات الحاكم العسكري وإنما يمكنه فقط إنقاص هذه الاختصاصات وتخويله سلطة اتخاذ ما يشاء من الإجراءات لتنظيمها لا لتوسيعها . وأفاض بعض الأعضاء في بيان أن المسألة ليست مسألة شخص بالذات وإنما هي مسألة الحصانة البرلمانية . وفي النهاية لوحظ أن هذه الحصانة من حق المجلس فلا يؤثر فيها مطلقاً تنازل العضو عنها أو اتفاق ماهر باشا مع النحاس باشا على خلافها . أما عن نظرية الضرورة وفكرة حماية أمن الدولة وسلامتها فقد رفض معارضو الحكومة الأخذ بهذه الاعتبارات

(١) قال عبد السلام الشاذلي باشا في جلسة ٢٠ / ٤ / ١٩٤٢ : إن انعقاد البرلمان الذي نص عليه الدستور وأكده (إلى جانب الحكم العرفي) ليس المقصود به أن يكون انعقاداً بالجسم أو الهيئة ، بل أن يكون مطابقاً لروح الدستور يتمتع فيه جميع النواب والشيوخ بكامل حريتهم الشخصية وبكامل حصانته البرلمانية وبكامل حقهم في المناقشة ،

(٢) أشار النائب الأستاذ عبد العزيز الصوفاني إلى ضرورة استعمال الحكم العرفي في الحدود التي وضع فيها . ثم ذكر أنه قد قامت ضجة كبيرة عند معارض مرسوم الأحكام العرفية على مجلس النواب والشيوخ فوعد رفعة ماهر باشا وكان الحاكم العسكري وقتئذ بأنه سوف لا يطبق هذا القانون إلا في أضيق الحدود وأنه فوق ذلك سوف لا يصدر أمراً عسكرياً إلا إذا رجع إلى لجنة مكونة من بعض الشيوخ والنواب واستنتج من ذلك أنه يجب على كل حاكم عسكري يستمد سلطته من قانون الأحكام العرفية المذكور والمرسوم الصادر بإعلان هذه الأحكام أن يتبع جميع الأحياطات التي وضعت ولا يخرج مطلقاً عما رسم لتنفيذ هذا القانون من ضمانات .

كما قال إن الحاكم العسكري قد أباح لنفسه أن يضع في يده سلطة مطلقة في القبض على من يشاء حتى الأعضاء . ثم عتب على ذلك بقوله : هذه مسألة غاية في الدقة وقد وضعنا في وضع غير الذي كنا فيه من قبل فقد كنا ندافع عن حصانة زميل لنا في البرلمان وعن حريته . فأصبحت المسألة مسألة حريتنا وحصانتنا جميعاً ، وهي حالة إن اقررتوها فأول بنا جميعاً أن ننفض من هنا ونُدع الأمر كله في يدي الحاكم العسكري .

وأبوا الاعتماد عليها والاعتقاد فيها (١).

فما هو الحكم أزاء كل هذه الحجج والأسانيد المتعارضة ؟

(١) - هل يمكن أن يقال ان الحصانة البرلمانية دون الاحكام العرفية أثراً . وبذلك تكون هذه الاحكام مفيدة لتلك الحصانة لا العكس ؟ إن قيل ذلك كان عمل الحكومة دستورياً لا غبار عليه واعتبر سابقة لها قيمتها في توضيح مدى الحصانة البرلمانية وقد سبق أن أفتى بهذا الرأي قلم قضايا الحكومة .

(٢) هل يمكن القول بأن الحصانة البرلمانية أسمى قدراً من الحكم العرفي وبذلك تكون هي قيداً عليه وليس العكس ؟ إن قيل ذلك كان عمل الحكومة مخالفاً لنص المادة ١١٠ من الدستور الخاصة بالحصانة . وكان أمام الحكومة طريق واحد لتبرير عملها وهو الاستناد إلى نظرية الضرورة إن كانت قد توفرت شروطها التي سبق إجمالها أعلاه ، وهنا قد تقنع الحكومة البرلمان بأدلة مادية بوجود خطر داهم وضرورة ملجئة قضت بالقبض على عضو البرلمان (قبضاً مخالفاً للدستور) . وثبتت للبرلمان انه كان لا يمكن درء هذا الخطر بأي طريق قانوني آخر . فان أثبتت ذلك وجب الصفح عما فعلت وإن رأت أن الصالح العام يقتضي الاحتفاظ بسرية هذه الأدلة بحيث لا يمكن الإدلاء بها للبرلمان ولو في جلسة سرية ، ففي هذه الحالة يتوقف الأمر على ثقة البرلمان بالحكومة . أى تثار هنا مسألة الثقة بالوزارة ويكون الاقتراع على الثقة مستقلاً بذاته فان أعلن البرلمان الثقة بالوزارة في هذا الفرض كان

(١) قال الاستاذ عبد العزيز الصوفاني (نقلًا عن المضبطة المؤقتة لمجلس النواب) : « انى اذا عرفت

ولو بعض الاسباب التي تقتضى بأن على ماهر باشا سيرا معوجا قد يؤدى الى شئ خطير يمس هذه البلاد ، امكننت في مقدمة الموافقين على ما اتخذ ضده من اجراء ، واعذوني اذا لم أسلم تماما بالكلام عن « أمن البلاد ، و النظام ، فهذه كلمات ضخمة تبعث الرهبة في النفوس ولكنها وقد جربنا وعرفنا

أصبحنا لا نعتقد كثيرا في هذه الاشياء . » [جلسة ٢٠ / ٤ / ١٩٤٢]

معنى ذلك : « ١ » أنه قد وضع سابقة في تفسير معنى الحصانة على نحو يجعلها تقيّد الحكم العرفي وليس العكس هو « ب » أنه اقتنع أو سلم بتوفر حالة الضرورة واتخذ منها عذرا للحكومة .

(٣) الفرض الثالث والآخر الذى يمكن تصوره فى مثل هذا الموقف هو أن يقرر البرلمان عدم الثقة بالوزارة فيكون معنى ذلك « ١ » أن أمر القبض مخالف للدستور « ب » عدم توفر حالة الضرورة التى كان يمكن أن تنهض عذراً للحكومة .

أزاء هذه الفروض المختلفة نجد مجلس النواب المصرى قد أخذ بالفرض الأول فاعتبر القبض عملاً دستورياً وذلك بقراره الصادر فى ٢١ / ٤ / ١٩٤٢ كما أعلن ثقته بالحكومة بأغلبية ١٨٥ صوتاً ضد خمسة ومع امتناع ستة أعضاء عن التصويت .

أما فى مجلس الشيوخ فقد قدم استجواب فى هذا الموضوع نفسه وليسكن أجل نظره إلى أسبوع ، كما تبودل فى هذا الشأن خطابان بين رئيس مجلس الشيوخ ورئيس الوزراء (٢)

(١) كان ضمن الافلية التى لم توافق على دستورية هذا القبض وإن اقرعت بالثقة بالوزارة الاستاذ عبد الحيد عبد الحق زعيم المعارضة الوفدية فى مجلس النواب السابق والوكيل الاول للمجلس الحالى (٢) فيما بلى نص هذين الخطابين :

خطاب رئيس الشيوخ «.....أمرتم مقامكم الرفيع بصفة كونكم الحاكم العسكرى العام ، عقب انفضاض جلسة المجلس أمس ، باعتقال حضرة صاحب المقام الرفيع على ماهر باشا عضو المجلس وقد اعتقل فعلاً عقب خروجه من المجلس .

« وانى كرئيس لهذا المجلس أرى واجبا على رجاء رفعتكم أن تفضلوا بإفادنى عن الاسباب التى دعت الى هذا الاجراء الذى يمنعه من القيام بواجباته كعضو فى المجلس ليتسّر لى احاطة المجلس علماً بما

فى جلسته المقبلة »

ثانيا: عدم مسؤولية أعضاء البرلمان: L' Irresponsabilité Parlementaire
عدم المسؤولية هذا ضمان ثان وهام جدا أريد به إطلاق حرية الأعضاء
في التعبير عن آرائهم وأداء واجباتهم النيابية . وقد ولدت هذه القاعدة
الخطيرة على إثر ثورة سنة ١٦٨٨ في إنكلترا ، وغدت اليوم نصا سائدا في
مختلف الدساتير . وبمقتضى هذه القاعدة لا يسأل العضو عما يبديه من آراء
وأخطاء بالمجلس وإنما يוכל إلى هذا المجلس تطبيق الدستور واللائحة الداخلية
عليه إذا اقتضى الأمر ذلك ^(١) .

وقد نص على هذا الضمان الدستور المصري في المادة ١٠٩ التي تقول :
« لا يجوز مؤاخضة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء في
المجلسين » .

== خطاب رئيس الوزراء : « ردا على كتاب سعادتك المؤرخ في ٩ / ٤ / ١٩٤٢
اتشرف بأن أرسل لسعادتك مع هذا الكتاب بصورة من الامرين العسكريين اللذين أصدرتهما في هذا
شأن بتاريخ ٨ و ١٠ ابريل سنة ١٩٤٢ وتبينون سعادتك من الاطلاع عليهما أنني اتخذت هذا الاجراء
لاعتبارات تتعلق بسلامة الدولة وأمنها . وإذا كانت المصلحة العامة تحول دون ذكر هذه الاعتبارات تفصيلا
فانني أؤكد لسعادتك أنها تتعلق بأمر خطير سبق أن تحدثت مع رفعة على ماهر باشا طويلا فيها .
فانقد رأينا وقتئذ على أن يلزم عربته بالريف لوقت معين ، وتعمد رفعة بذلك دراما لما قد يترتب على
تلك الامور من أضرار بمصالح البلاد . غير أنه أخل بعهده وغادر عربته خفية . فلم أرتاضا من اصدار
الامر بمقتضى السلطة المخولة لي بالمرسوم الصادر في ٧ فبراير سنة ١٩٤٢ بالقبض عليه واعتقاله حرصا
على المصلحة العامة ، بل على مصالحه الشخصية أيضا »

(١) فكا قال النائب Royer-Collard أحد أعضاء مجلس النواب الفرنسي : « La tribune

» n'est justiciable que de la Chambre » - راجع بارتلي - المرجع السابق ص - ٥٦٥ -

ويستنتج من هذا النص ما يلي :

(١) ان عدم المسؤولية هذا لا يشمل إلا الجرائم التي يرتكبها العضو بما يبيديه من الأفكار والآراء شفاهاً أو كتابة فلا يشمل إذن أعمال العنف كجرائم الضرب فمثل هذا، الجرائم لا تمتد إليها قاعدة « المناعة » هذه (١) سواء أكان ارتكابها داخل المجلس أم خارجه .

وانما يشملها الضمان الأول الذي سبق أن تحدثنا عنه وهو الحصانة البرلمانية فلا يصح أثناء دور الانعقاد اتخاذ الاجراءات النيابية ضد العضو في هذه الحالة أو القبض عليه إلا بعد إذن المجلس ما لم يكن العضو في حالة تلبس بالجناية خارج المجلس . أما إن كان تلبسه بالجناية داخل المجلس فلا يمكن القبض عليه في الداخل إلا بطلب رئيس المجلس مع ملاحظة أنه وفقاً لنص المادة ١١٧ من الدستور « لا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول في المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه » .

(٢) هذه « المناعة » قاصرة في اعتقادنا على أقوال الأعضاء وأفكارهم التي يبدونها « في المجلسين » لأن نص المادة صريح في ذلك ، والنص الفرنسي يؤكد ذلك حيث يقول *emis dans Les Chambres* . أما في فرنسا فلم تذكر هذا القيد المادة ١٣ من قانون ١٦ يولييه سنة ١٨٧٥ بل نصت على الأقوال والآراء التي يبدونها العضو « بمناسبة قيامه بوظائفه البرلمانية » (٢) .

(١) استعمل اصطلاح « المناعة » فؤاد بك كال - المرجع السابق - ص ٣٣٤

(٢) يقول نص هذه المادة :

opinions ou votes émis par lui dans L'exercice de ses fonctions
راجع بارتلى ودويز - المرجع السابق ص ٥٦٥ — ٥٦٩ [راجع السيد صبرى - المرجع السابق ص ٤٧٩ وراجع على خلاف هذا الرأي المرحوم فؤاد بك كال - المرجع السابق ص ٣٢٦ ووايت ابراهيم بك ووحيد رأفت - المرجع السابق ص ٤٤١ — ٤٤٢]

ولكن ما الحكم إذا كانت هذه الأقوال داخلة ضمن أعمال إجرامية متصلة الحلقات خارج المجلس (كجريمة الرشوة مثلا أو الاتفاق الجنائي) ؟ لقد أثبتت هذه النقطة فعلا في فرنسا في قضية پنما حيث اشترت موافقة بعض أعضاء البرلمان على القانون الخاص بالسماح بإصدار سندات جديدة . واعتقادنا في هذه الحالة أن تصويت العضو لا يمكن أن يكون محل مسؤولية ما ، أما ما ارتكبه العضو خارج المجلس متصلا بجريمة الرشوة مثلا أو الاتفاق الجنائي فيسأل عنه إذا كان القانون يعاقب عليه مستقلا عن عملية التصويت . فلا تحول « مناعة » عضو البرلمان دون هذا العقاب . أما إن كان ما ارتكبه العضو خارج المجلس لا يعاقب عليه إلا مقترنا بعملية التصويت فلا مسؤولية على هذا العضو بالمرّة .

(٣) يتضح مما سبق أن « عدم المسؤولية » أضيق هدى من الحصانة البرلمانية من حيث الجرائم التي يشملها كل من الضمانين . فبينما يقتصر الضمان الأول (المناعة) على جرائم القول أو الكتابة التي يرتكبها العضو داخل المجلس فقط ، نجد الحصانة تمتد إلى ما وراء ذلك فتشمل كل أنواع الجرائم الأخرى حتى القتل وسواء أكان ارتكبها داخل المجلس أم خارجة على التفصيل الذي سبق بيانه .

على أن « عدم المسؤولية » في تلك الدائرة المحدودة من الجرائم — ضمان أقوى مفعولا وأخطر أثرا من الحصانة . فبينما تقتصر هذه على مجرد استئذان المجلس مقدما في اتخاذ الاجراءات الجنائية ضد الأعضاء نجد عدم المسؤولية بعدم المسؤولية جنائية كانت أو مدنية وفي هذا استثناء على مبدأ المساواة بين الأفراد ولكنه استثناء تبرره ضرورة تمكين أعضاء المجالس النيابية من التعبير عن آرائهم بحرية تامة وثقة واستقلال كاملين . ثم نجد عدم المسؤولية مطلقا كذلك من حيث الزمن ، فهو بعدم المسؤولية إلى الأبد دون أن يعرقل ذلك

انتهاء الدور أو الفصل التشريعي وزوال نيابة العضو - ويلاحظ أنه مادام هذا العضو غير مسؤول عن أقواله في المجلس وجب منطقياً ألا تترتب مسؤولية ما على الصحف التي تنشر بحسن نية هذه الأقوال عن لسان قائمها لأن لسان محرر الصحيفة .

(٥) عدم المسؤولية مقرر للصالح العام لا لمصاحبة العضو ، وعليه فهو - كالحصانة البرلمانية - لا يجوز تنازل العضو عنه مطلقاً . وكل الاجراءات التي تتخذ على أساس هذا التنازل ، أو على أساس الجهل بصفة العضو البرلمانية تعتبر باطلة بطلاناً مطلقاً .

(٦) عدم المسؤولية لا يمنع من تطبيق الجزاءات المنصوص عليها في لائحة المجلس الداخلية كالمنع من الكلام ورفع الجلسة وغير ذلك ، كما قد يؤدي الأمر إلى تطبيق المادة ١١٣ من الدستور وهي الخاصة بفصل العضو كما سنرى .

ثالثاً - الدستور في فصل الأعضاء : وقد نصت على هذا التشدد المادة ١١٢ من الدستور بقولها : « لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع هو له . ويشترط في غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس . » وعليه فليس للحكومة سلطان على فصل العضو ، وإنما الكلمة للأغلبية المذكورة ، وهي طبعاً لن تقدم على هذا الاجراء الخطير إلا عند الضرورة القصوى . ويلاحظ أن لجنة وضع المبادئ العامة للدستور كانت تنص على أن يكون هذا الفصل بمقتضى مرسوم ملكي بناء على قرار هذه الأغلبية (٣ الأعضاء) . ولكن عدل الحكم في مشروع اللجنة العامة على النحو المقرر الآن . ولا شك عندنا

في أن نص المشروع الأول أفضل من النص الحالي لأن تدخل السلطة التنفيذية لا ينال العضو إلا بعد قرار المجلس ، وإنما له فائدة منع الأغلبية البرلمانية مما يحتمل أن تقدم عليه من إساءة استعمال هذا الحق .

رابعاً : عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة وقد سبق أن ذكرنا هذا الحكم ، وإنما نلفت النظر هنا إلى أثره المتصل باستقلال أعضاء البرلمان . لأنه لو كان العضو موظفاً خاضعاً لرؤسائه وفي مقدمتهم الوزير ، لتعذر عليه مراقبة الحكومة والوزراء على النحو المطلوب - (فضلاً عن إخلال هذا الجمع بواجب طاعة الرؤوس لرئيسه من ناحية أخرى) . ويلاحظ أنه يستثنى من هذه القاعدة وظائف الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانية بل إن الجمع بين العضوية وهذه الوظائف أمر لازم في النظم البرلمانية كما سنرى فيما بعد .

خامساً : نظام كل مجلس من اختصاص رئيسه : وذلك حفظاً لكرامة البرلمان ومنعاً من تدخل الحكومة بقواتها في أعماله . وقد نصت على ذلك المادة ١١٧ من الدستور المصرى بقولها : « كل مجلس له وحده المحافظة على النظام في داخله ويقوم بها الرئيس .

« ولا يجوز لآية قوة مسلحة الدخول في المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب الرئيس . »

وعليه فلا يجوز بدون طلب الرئيس أن تقتحم هذه القوات أبواب البرلمان الخارجية وسوره الخارجى . وإن وجدت مصالح أخرى غير البرلمان ملحة ببنائية فإنها لا تخلع عن مقر البرلمان حرمة هذه وإنما يخلع عليها البرلمان نصيباً من تلك الحرمة إن كان المكان مشتركاً . أى أن هذه المصالح تستفيد من ذلك الاشتراك الذى لا يصح أن يضار البرلمان به . وأكثر من ذلك لا يجوز بهرب النص أن تستقر القوات المسلحة على مقربة من أبواب البرلمان ولو

أن استقرارها في الطريق العام^(١) ويلاحظ أن المشروع الذي قرره لجنة الدستور ولجنة المبادئ العامة كان يمنع القوة المسلحة من دخول أى المجالسين أو « الاستقرار على أبوابه أو فيما حوله »

وللبرلمان قوة حرس خاصة تخضع في كل ما يتعلق به الرئيس مجلس النواب وتحسب مخصصاتها مناصفة على المجلسين.

سادس - يختص كل مجلس بالفصل في صحة نيابة أعضائه وهذا ما قرره
المادة ٩٥ من الدستور مع نصها على ألا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات . وقد نصت هذه المادة كذلك على جواز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلى سلطة أخرى . ولم يصدر قانون بمثل هذا التفويض بعد وبذلك ظل المجلسان في مصر يتمتعان بهذا الاختصاص كاملا غير منقوص . بل جاءت المادة ٥٧ من قانون الانتخاب مؤكدة إياه بقولها : « كل مجلس يختص وحده بالفصل في صحة نيابة أعضائه وهو المرجع الأعلى في ذلك ... » وبعد أن بينت المادة الاشخاص الذين يصح لهم الطعن في هذه النيابة (كل نائب وكل مرشح حصل على أصوات في الانتخاب)

(١) جاء في تصريح لرفعة رئيس الوزراء (النحاس باشا) بمجلس النواب يوم ٢٠ / ٤ / ١٩٤٢ مايلي :
« غير أن البوليس فوجئ . عندما وصلت السيارة إلى الممر الخارجى لمجلس الشيوخ بأن قفز منه رفعتة (ماهر باشا) متجها الى المجلس ودخله بعد أن حدثت مشادة بين البوليس وبين الحراس . بطبيعة الحال لم يتخذ أى اجراء أثناء وجود رفعتة في المجلس ولكن عملت الاحتياطات لاعتقاله عند مغادرته للمجلس وابداءه سجن الاجانب وفى أثناء ذلك قبل ان البوليس موجود داخل السور الخارجى ومع ان هذا السور لا يعتبر حرما للبرلمان لأن فيه وزارة الاشغال والجمعية الجغرافية ، فاقى أصدرت الامر بأن يقف البوليس خارج السور احتراماً لكرامة البرلمان التي قال عنها حضرة المستجوب أنها امتنت . . »

والطريقة التي يجب اتباعها في هذا الطعن (بعريضة يقدمها الشخص إلى رئيس المجلس متضمنة أسبابه ويكون توقيع الطاعن مصدقا عليه) ومدته (في ١٥ يوما بعد اعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر) — بعد كل ذلك قررت المادة المذكورة أن « لكل من المجلسين سلطة سماع الطالب وإعلان الشهود إذا رأى محلا لذلك وتجرى في حق الشهود أحكام قانون العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح . ويفصل المجلس في الطلبات والمنازعات فيعلن صحة عملية الانتخاب واسم المنتخب الذي يرى أن انتخابه جرى صحيحا أو يقضى ببطالان الانتخاب ويقرر خلو المحل . » ولعله من الواضح أن هذه المادة إنما تعنى الفصل في صحة نيابة الأعضاء المنتخبين دون المعينين . وهذا معقول لأنها إحدى مواد القانون الخاص بالانتخاب بالذات . ولكن ما الحكم بالنسبة لنص المادة ٩٥ من الدستور . هل هو مقصور أيضا على الأعضاء المنتخبين أم يشمل الأعضاء المعينين كذلك ؟

المادة ٩٥ تتحدث عن حق كل مجلس في « الفصل في صحة نيابة أعضائه » فهل كلمة « نيابة » تفيد قصر الحكم على الأعضاء المنتخبين في مجلس الشيوخ أم تشمل المعينين أيضا ؟

نعتقد أن كلمة نيابة شاملة للأعضاء جميعهم معينين ومنتخبين . فقد استعمل الدستور المصري كلمة « نيابة » بهذا المعنى الشامل دون تفريق ما في مواطن مختلفة . فنجد مثلا المادة ٩١ منه تقرر أن عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها *représente toute la Nation* . وكذلك نجد المادة ١١٣ تقرر أنه « إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان .. يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه » وكذلك تنص المادة ١١٥ على أنه « يجب تحديد نصف مجلس الشيوخ سواء أ كان التجديد بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين في خلال الستين يوما

السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يتمسر التجديد في الميعاد المذكور أمتدت نيابة الأعضاء الخ » وعلى هذا النحو أيضا جاء ذكر مدة نيابة الشيوخ والنواب في المادة ١٦٢ .

وعليه زى أن مجلس الشيوخ يختص بالفصل في صحة نيابة أعضائه معينين ومنتخبين على حد سواء بل ويكون هذا الاختصاص للمجلس وحده ويعتبر المجلس المرجع الأعلى في ذلك وفقا لصريح نص المادة ٥٧ من قانون الانتخاب . ولاشك أن المجلس وهو هيئة سياسية يجب أن يتحلى بنزاهة القاضى لمباشرة هذا الاختصاص . ولقد ذهبت دساتير إلى اعطاء هذا الاختصاص لجهات القضاء العادية أو إلى محاكم خاصة حتى لا يتطلب من المجالس النيابية ما قد تنوء بحمله من الامانات .

وقد أجاز ذلك الدستور المصرى عندما قررت المادة ٩٥ أنه « يجوز أن يعهد القانون بهذه المهمة إلى سلطة أخرى » أما دستور سنة ١٩٣٠ فقد نص في المادة ٩٠ على أن « تقضى محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة نقض وإبرام أو محكمة النقض والإبرام ، إذا انشئت ، في الطلبات الخاصة بصحة نيابة النواب والشيوخ أو بسقوط عضويتهم . ويحدد قانون الانتخاب طريقة السير في هذا الشأن » ثم جاء قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ فنص في الباب الرابع منه على الأحكام الخاصة بهذا الموضوع تفصيلى (١) . ونحن

(١) جاء في مذكرة دستور سنة ١٩٣٠ (ص ٢٠ و ٢١) تبريرا لذلك ما يلى :

« حق كل مجلس في الفصل في صحة نيابة أعضائه . هذا المبدأ شائع في كثير من الدساتير . ولكن دساتير أخرى ومن الطراز الاول بعضها قديم والبعض الآخر حديث (إنجلترا وكندا والولايات المتحدة والبرتغال والمجر وتشيكوسلوفاكيا الخ) تجعل ذلك الفصل من عمل المحاكم العامة أو من عمل محاكم خاصة . كذلك كان الحال في الجمعية التشريعية وماسبقها من المجالس . وقد كانت لجنة الدستور شديدة التردد والحذر في الأخذ بهذا المبدأ ولكنها رأت آخر الامر أن يعطى حظها من التجربة فإذا ثبت بالخبرة أنه لا يوافق هذه البلاد عدل الى غيره بقانون عادى ... وقد جاء تنفيذ هذا المبدأ بما يؤنس تمام اليأس =

نفضل أن يوكل أمر الفصل في نيابة الأعضاء إلى القضاء لاعفاء البرلمانات من هذا العبء الذي قد يصعب اتفاده مع طبيعة هذه المجالس .

— **أبعاء الرتب والنياشين** : تنص المادة ١١١ من الدستور على أن « لا يمنح أعضاء البرلمان رتبا ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم . ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية » وحكمة هذه القاعدة ألا تتخذ هذه الرتب والنياشين وسيلة للتأثير على أعضاء البرلمان وأغرائهم وقد لوحظ أن هذه الحكمة لا تتحقق إذا كان منح الرتب والنياشين من دولة أجنبية وهذا معقول وقد جرى عليه العمل فعلا (٢) .

ثامنا — وضع المجلس للمؤتمنة الداخلية نصت المادة ١١٩ من الدستور على أن « يضع كل مجلس لائحته الداخلية مبيئا فيها طريقة السير في تأدية أعماله » . ولا شك أن للائحته أثرها الخطير في توجيه عمل المجلس مما حدا بال بعض إلى القول بأنها تفوق الدستور أثرا لما لها من تأثير في سير العمل البرلماني — ولذا تجعلها بعض الدساتير بقانون لا بمجرد قرار من المجلس .

== من الفائدة من بقاءه ، فقد جعل الاختصاص أداة حزبية في المجلسين يقبل الطعن أو يرفض للسبب الواحد بحسب ما إذا كان المطعون فيه خصما أو نصيرا . كما جعل تجارة لمصلحة بعض الأعضاء يستعملون نفوذهم لحل المجلس على رفض الطعن أو يتولون الدفاع عن المطعون فيه . وقبل أن يصل الأمر إلى دور الطعون كان فريق الاو توقيراطية يلوح بهذا الاختصاص ليحمل المخالفين على النزول على إرادته بأسمان الاستعانة من النجاح في الانتخابات بل وليحمل من ينجح من مخالفه على الانضمام إليه خشية أن تهدر آماله وتضيع بجهوده بقبول الطعن في انتخابه ... لم يبق إذن إلا الأخذ بأسباب الحذر التي اتخذتها لجنة الدستور مع العودة بهذا الاختصاص إلى الحاكم على أن لا يكون ذلك بقانون يجوز أن يفسخ بقانون آخر بل يجعله قاعدة من صلب الدستور لا يمس إلا على الوجه الذي تمس به أحكام الدستور ،

وبهذا أخذ دستور سنة ١٩٣٠ حيث نصت المادة ١٠٨ على أن « القواعد الخاصة بالنظام الداخلي للمجلسين وبطريقة السير في تأدية أعمالهما تبين بقانون ولكل من المجلسين أن يضع لائحته تنفيذا لذلك القانون » . (١)

وانا لملتفت النظر إلى ما صرح به وزير المالية باسم الحكومة في مجلس الشيوخ بجلسته ١٠ يولية سنة ١٩٢٤ حيث قال: « إن الحكومة لا تعارض في أن يتولى كل من مجلس الشيوخ والنواب وضع ميزانيته بنفسه بحيث أنهما لا يخرجان في ذلك عن القواعد التي تجرى عليها الحكومة في وضع ميزانيتهما بالنسبة للأمور الحسابية وبالنسبة للموظفين من حيث تعيينهم وترقيتهم وتسوية معاشاتهم ومكافآتهم » كما يلاحظ ما قرره مجلس الشيوخ في جلسته ١٥ يونية سنة ١٩٢٦ من « أنه متمسك باستقلاله استقلالاً تاماً عن مصالح الحكومة في إدارة شؤونه العامة كما أنه هو الذي يتولى إدارة هذه الشؤون بنفسه بواسطة هيئاته بدون أى تدخل من أية وزارة مع تبليغ هذا القرار لهيئة الحكومة » (٢)

(١) جاء في المذكرة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ ما يلي بهذا الصدد :

« وقد جرى الدستور (في سنة ١٩٢٣) أخذاً بما هو متبع في دساتير أخرى على أن يترك لكل مجلس وضع لائحته وآلت هذه الطريقة في مصر إلى محاولة اتخاذ اللائحة كبعض أحكام الدستور أذاً للساوى التي تدفع وجه الحياة النيابية فإذا أريد أن تستقيم الأمور وجب أن يحال بين المجلسين وبين الحرية في أن يضعوا ما يشاءون باللائحة ولها مالها من الخطر . وليس من طريق إلى ذلك إلا أن يتبع ما أخذت به بعض البلاد الدستورية كالإيابان وفنلندة . ن جعل اللائحة قانوناً وتطبيقه على المجلسين على السواء . ويمكن إذن نقل الأحكام الاجرائية ... إلى ذلك القانون . بهذا يكون للسلطة التنفيذية من الشأن في أمور اللائحة مالها من الشأن في أمور القوانين الأخرى فلا يرى ما نراه الآن من الاستهتار في وضع ميزانية المجلس وزيادتها في غير ضرورة أو مصلحة . ومن العبث في شؤون التوظيف الجارية في المجلسين عبثاً أصبحت القاعدة معه الاستسار بما أخل بكل توازن في الوظائف العامة »

(٢) راجع « على هامش الدستور » للاستاذ الشريف ص ٥١٧ — ٥١٨

وأنا لنسجل هنا ما أصبح معروفاً تلوكة الألسن من أن التعيينات في وظائف البرلمان قد أصبحت وسيلة للتخلص من قيود التوظيف التي يخضع له سائر موظفي الدولة وفي هذا ما فيه من تفريق تأباه العدالة ويتنافر مع قواعد المساواة .

هذه هي جملة الضمانات البرلمانية التي أريد بها تحقيق استقلال أعضاء البرلمان وتحسينهم ضد نفوذ الحكومة ووسائل وعدها ووعيدها . على أن هذه الضمانات مهما بلغت من القوة ومهما أحكم المشرع وضعها فإن الحكومة لن تعمد وجود طرق ولو ملتوية للتأثير على ضعيف النفوس من الأعضاء . ولكن هذا لا يمنع من الأخذ بهذه الوسائل وإحكامها قدر المستطاع حتى تضيق الخناق على كل ما من شأنه المساس باستقلال أعضاء البرلمان ومن المعروف أن ما لا يدرك كله لا يترك جله .

المكافأة البرلمانية : وقد سبق أن تكلمنا عنها وعرفنا كيف أنها تقرر بقانون وذلك بنص المادة ١٨٨ من الدستور التي تقول : « يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون . » وقد عرفنا أن هذه المكافأة الآن عبارة عن أربعين جنيه شهرياً . أما رئيس الشيوخ ورئيس النواب فيتقاضى كل منهما مرتب وزير (مائة جنيه شهرياً) . وفي تحديد هذه المكافأة بقانون ما يمنع تأثير الحكومة على الأعضاء عن طريقها . وقد بينا أيضاً عدم جواز التنازل عن هذه المكافأة .

مدة العضوية والتجديد : تحدثنا عن ذلك بالنسبة لمجلس الشيوخ أما بالنسبة لمجلس النواب فعضويته وفقاً للمادة ٨٦ من الدستور خمس سنوات . أما التجديد فيكون كلياً . ويلاحظ هنا ما نصت عليه المادة ١١٤ بقولها : « تجري الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب في خلال

الستين يوما السابقة لانتهاء مدة نيابته وفي حالة عدم امكان اجراء الانتخابات في الميعاد المذكور فان مدة نيابة المجلس القديم تمتد الى حين الانتخابات المذكورة . »

مكتب المجلس : تكلمنا كذلك عن مكتب مجلس الشيوخ ، أما بالنسبة لمجلس النواب فتتص المادة ٨٧ من الدستور على أن ينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين سنويا في أول كل دور انعقاد عادي . ويجوز إعادة انتخابهم على أن مكتب المجلس (المكتب النهائي) يشمل إلى جانب هؤلاء أربعة سكرتيرين وثلاثة مراقبين وينتخبون جميعا في جلسة علمية وفقا لنص المادة ٢ من لائحة مجلس النواب الأخيرة (٢٤ نوفمبر سنة ١٩٤١) ويلاحظ ماقررته المادة ٣ من هذه اللائحة وهو أن يكون انتخاب الرئيس والوكيلين أولا وبالاعليه المطلقة وإلا أعيد الانتخاب بين الحائزين على أكثر الاصوات وكانت العبرة في هذه المرة بالاغلبية النسبية وفقا لحكم المادة ١٧١ من اللائحة . أما انتخاب السكرتيرين والمراقبين فيكون دائما بالاغلبية النسبية . وانتخاب الوكيلين والسكرتيرين والمراقبين يكون بطريقة القائمة . فاذا تم تكوين المكتب النهائي على هذا النحو وجب وفقا للمادة ٥ من اللائحة أن يخطر الرئيس بذلك الملك ومجلس الشيوخ .

أما قبل تشكيل هذا المجلس فيتولى إدارة الجلسة الأولى عند الافتتاح مكتب السن » حيث تكون الرئاسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سنويا ويكون السكرتيرون الأربعة هم أصغر الأعضاء سنا . وهذا هو المكتب الذي يتولى الاشراف على عملية افتتاح الدورة العادية وانتخاب المكتب النهائي . وتنتهي مهمة كل واحد من هؤلاء — بنص المادة الأولى من اللائحة — بانتخاب من يحل محله من أعضاء المكتب الدائم .

هل مجلس النواب : لا يجوز حل مجلس الشيوخ المصري كما عرفنا ولكن

يجوز حل مجلس النواب ، وهذا ماسة تحدث عنه فيما بعد عند دراستنا للعلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية .

تذاكر الشخصية : Cartes d'identité

قبل أن نختم هذه الدراسة الخاصة بتنظيم البرلمان نرى لزما أن نشير إلى مسألة هي في اعتقادنا من أهم ما يمس ذلك التنظيم في صميمه بمصر . ونعني بذلك تذاكر الشخصية . فلقد عمت الشكوى في مختلف الانتخابات وعلى غير علم مطلقا من الحكومة المركزية . بل وعن غير علم من كبار موظفيها الأقلين أن يستعمل الشخص - ولو من غير الناخبين - تذاكر انتخاب خاصة بغيره من الناخبين أو خاصة بأشخاص متوفين أو غائبين ويسمح بذلك أو يمهده بعض ضعا في النفوس من رجال القرية أو صغار الموظفين . ولسنا في حاجة إلى بيان أثر هذا التزوير في الانتخابات مما تلقى تبعته دائما على الحكومات وهي في العادة منه براء . ولا نرى حزم الحكومات في محاربة هذا العمل الخطير مجديا بالقدر الذي تحققه تذاكر الشخصية ، التي تثبت شخصية كل فرد بالبلاد فتؤدي أجل الخدمات ، من نواحي الحياة الأخرى التي لا تعنيها بالذات وتؤدي أجل خدمة للانتخابات وصحتها وتعفي رؤساء لجان الانتخاب وأعضائها من مهمة التحقق من شخصية الناخب ، وهي مهمة أثبت العمل في مصر أنها عسيرة ، بل وخطرة للغاية في بعض الأحوال .



هذه هي الأحكام الخاصة بتنظيم البرلمان المصري ننتقل بعدها إلى دراسة اختصاصاته .

ثانيا

اختصاصات البرلمان

يقوم البرلمان المصرى بثلاثة أنواع من الوظائف وهى :

(١) الوظيفة التشريعية .

(٢) « المالية

(٣) « السياسية

أولاً - الوظيفة التشريعية

هذه هى أولى وظائف البرلمان ، ويعتبر البرلمان فى مصر أحد ركنى السلطة التشريعية وذلك بنص المادة ٢٤ من الدستور القائلة « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب » ولقد رأينا فيما سبق كيف أن دور الملك فى التشريع ثانوى جدا إذا ما قيس بالدور الذى يقوم به البرلمان والذى يستعمل بصده الحقوق الآتية :

✱ (١) هو الاقتراح : إن الذى يعنينا هنا بالذات هو حق اقتراح القوانين ولقد سبقنا لنا دراسة أهمية هذا الحق وصوره وكيف أنه معترف به بنص المادة ٢٨ من الدستور « للملك وللمجلس الشيوخ والنواب » . ولقد خرج الدستور المصرى هنا على مبدأ المساواة بين المجلسين عندما حرم مجلس الشيوخ من اقتراح القوانين الخاصة بإنشاء الضرائب أو زيادتها جاء على حق اقتراحها مقصورا على الملك ومجلس النواب . ويترتب على ذلك أن هذا الحرمان إستثناء على القاعدة العامة فلا يجوز التوسع فيه وبالتالي يكون من حق مجلس الشيوخ

أقترح إلغاء الضرائب أو انقاص مقدارها^(١) ويلاحظ أن بعض أعضاء
لجنة الدستور والثلاثين قد أرادوا قصر حق اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها
على الحكومة دون البرلمان بمجلسية^(٢) ثم جاءت لجنة الثلاثين العامة فحرمت
هذا الحق على البرلمان بمجلسية^(٣) ولكن « اللجنة الاستشارية التشريعية »
— أى اللجنة الحكومية — قد أخذت برأى وسط فحرمت مجلس الشيوخ
من هذا الحق واعترفت به فقط لمجلس النواب والملك . أما دستور سنة ١٩٣٠
— الرجعى النزعة — فقد حرم المجلسين كليهما من حق اقتراح القوانين المالية

(١) حق اقتراح القوانين غير مقرر في العراق لمجلس الاعيان بل لمجلس النواب (٤٥م) كما
عرفنا .

(٢) دافع عن هذا الرأى فى اللجنة المذكورة عبد اللطيف المكيانى بك حيث قال :—

« ... أنا أعارض فكرة منع المجلسين (من الاقتراح) ... لأن الأمة هى التى تحمل أعباء
الضرائب ، فلماذا يمنع نوابها من زيادة هذه الضرائب إذا رأوا ضرورة لذلك . وليس من المنطق أن
يمنع أعضاء البرلمان من اقتراح الضرائب أو زيادتها ثم يخول لهم حق اقتراح تخفيضها أو حذفها ... »
(٣) دافع عن هذا الرأى على ماهر باشا فى اللجنة فقال :

« أرى أن تخويل الحكومة هذا الحق (حق اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها) دون المجلسين
فيه فائدتان : الأولى أن الحكومة هى التى تكون مسؤولة عن إيجاد المال اللازم لتنفيذ المشروعات التى
يطلبها المجلس سواء من طريق الاقتصاد أو من طريق وضع الضرائب . والثانية أن الحكومة لن تجعل
الضرائب غرضا لذاته لأن الحكومة التى تقترح الضريبة ستعمل حسابا لمناقشتها فى ذلك . على أن حسن
السياسة المالية يقتضى بأن تكون الضرائب أقل ما يمكن والضرائب من المسائل الفنية التى تكون الحكومة
أقدر على بحثها ودراستها ،

وقد جاء فى تقرير هذه اللجنة نزيها لرأيها أن « التجارب قد دلت على أن تولى المجالس لاقتراح
الضرائب أدى فى بعض الأحوال إلى وقوع المغالاة فيها . . . » ولذا قصرنا هذا الحق على الحكومة
« وهى بعد مسؤولة عن إدارة الاموال العامة ، فلا يخشى منها الانراط أو التفريط ، [راجع محاضر

إطلاقاً دون قصر هذا الحرمان على حالتى انشاء الضرائب أو زيادتها. (١)
وما دام للأعضاء حق اقتراح القوانين وحب الاعتراف لهم من باب
أولى بحق تعديلها . وذلك رغم التسليم بخطورة هذه التعديلات Amendments
خصوصاً إذا ما تقدم بها الأعضاء — لا اللجان — أثناء المناقشة. فمثل هذه
التعديلات المرتجلة لم تمحس التحييص اللازم ولذلك نجد اللوائح الداخلية تضع
لها إجراءات شديدة بعض الشيء دفعاً لمغبة التسرع فى إقرارها . ومثال ذلك
المواد ٩٧ و ٩٨ و ٩٩ من لائحة مجلس النواب الأخيرة (٢)

(١) جاء فى البيان التفسيرى الخاص بدستور سنة ١٩٣٠ تبريراً لهذا التعديل ما يلى بعد الإشارة إلى
وجوده فى بعض الدساتير الأجنبية : ... والمأثور عن الحياة الدستورية فى أوروبا أن تداخل المجالس
النابية فى اقتراح القوانين المالية ضرائب أو اعتمادات إن زيادة أو نقصاً لم يكن محمود العاقبة بل قد نشأت
عنه مساوىء اضطرت كثيراً من اللوائح الداخلية إلى إحاطة حق أعضاء المجالس بقيود شديدة سواء فيما
يتعلق بحق الاقتراح أو بحق التعديل [وهنا أشار البيان إلى تعديل لائحة مجلس نواب فرنسا سنى ١٩٠٠
و ١٩٢١] والعمل مع ذلك فى إنجلترا نفسها — أم الدساتير — على أن اقتراح القوانين المالية للملك
لذلك كله ونظراً لدقة المسائل المالية عندنا وارتباطها الى حين باعتبارات دولية مثل الدين العمومى ولما
يجرى عندنا فى الفترة النيابية القصيرة من العبث بطلب الاعتمادات ترى الوزارة .. الخ . وهى (أى
الحكومة) من جانبها لا يسعها أن تتوانى عن اقتراح أى قانون تقضى به الضرورة أو تبرره المصلحة «
[راجع البيان المذكور ص ٢٣ و ٢٤] .

(٢) فيما يلى نص هذه المواد :

م ٩٧ : « لكل عضو أن يقدم لرياضة المجلس ما يقترحه من التعديلات فى مشروعات القوانين التى
قدمت اللجان تقاريرها عنها وذلك قبل الجلسة المحددة للمداولة فيها . ويطلع رئيس المجلس ورئيس اللجنة
أو مقررهما والوزير المختص على هذه التعديلات ، وعلى المقرر أن يشير أثناء المناقشة إليها »
م ٩٨ : « د ما يقترح من التعديلات أثناء المناقشة يجب أن يقدم كتابة للرئيس لعرضه على المجلس ،
وتحال هذه التعديلات حتماً على اللجنة التى لم يصب المشروع كلما طلب ذلك مقررهما أو رئيسها »

أما عن الاجراءات التي يجب اتباعها بشأن الاقتراحات بقوانين فقد نصت عليها اللائحة الداخلية لكل من المجلسين بالتفصيل وهي في مجملتها تشبه تلك المتبعة بالنسبة لمشروعات القوانين التي تتقدم بها الحكومة للبرلمان مع التشدد فيها أحيانا كما سبق أن ذكرنا (١) هذا بشأن اقتراح القوانين واقتراح تعديلها أما عن اقتراح مشروع قرار résolution أو رغبة Voeux فنجد تنظيمه متروكا كذلك إلى اللوائح الداخلية للمجالس النيابية وهذه الاقتراحات لا تتوقف على موافقة المجلس الآخر ولا تحتاج إلى تصديق الملك وهي إما أن تتناول مسائل إدارية كإقتراح تعديل اللائحة الداخلية أو الاحالة على اللجان، وإما أن تتصل بمسائل سياسية كإقتراح اتهام وزير مثلا وإذا رجعنا إلى

م ٩٩ : د إذا قرر المجلس إحالة التعديل على اللجنة وكان له تأثير في باقي نصوص المشروع أجل نظره حتى تنتهي اللجنة من عملها في الاجل الذي يضر به المجلس لها ، أما إذا لم يكن للتعديل المقترح تأثير على نصوص المواد فلا تقف المناقشة ،

(١) بالرجوع الى اللائحة الداخلية لمجلس النواب نجد المواد ١١١ — ١١٤ تنص على ما يلي :

م ١١١ : د كل اقتراح بقانون لاحد الاعضاء يجب أن يقدم كتابة الى رئاسة المجلس ويكون مصاغا في مواد ومصحوبا بمذكرة ايضاحية ويختار الرئيس المجلس به في أول جلسة لاحاله على لجنة الاقتراحات »

م ١١٢ : د لا يجوز أن يوقع أكثر من عشرة نواب على أى اقتراح بقانون ،

م ١١٣ : د على لجنة الاقتراحات أن تقدم في مدى خمسة عشر يوما تقريرا مختصرا عن كل اقتراح بقانون أحيل عليها بجواز النظر فيه أو رفضه فاذا قرر المجلس جواز النظر فيه أحاله على اللجنة المختصة .

م ١١٤ : « تسرى على الاقتراحات بقوانين الاحكام الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين »

راجع قبله ص ١٢٧ وما بعدها .

لائحة مجلس النواب الصادرة في نوفمبر الماضي نجدها قد خصصت لموضوع
« الاقتراحات برغبات » المواد ١٠٧ إلى ١١٠ (١)

هو المداولة والتصويت على مشروعات القوانين : وهذا هو
العمود الفقري في سن القوانين في اعتقادنا ، أما عن الاجراءات والاحكام
التفصيلية الخاصة بذلك فقد سبقت لنا دراستها (٢)
هذه هي جملة اختصاصات البرلمان المصري التشريعية . وقد لاحظنا فيها
رجحان كفة مجلس النواب على مجلس الشيوخ .

ثانيا - الوظيفة المالية

لقد عرفنا عند دراستنا للمبادئ الدستورية العامة أهمية هذه الوظيفة المالية
كأركانها عند دراستنا لحق الاقتراح البرلماني أن مجلس النواب المصري يرجح
في اختصاصه المالي مجلس الشيوخ على سبيل الاستثناء إذ القاعدة العامة هي
المساواة بين المجلسين . وإذا حللنا وظيفة البرلمان المالية وجدناها تشمل :

(١) تنص هذه المواد على مايلي :

م ١٠٧ : « كل اقتراح برغبة لأحد الاعضاء ، يجب أن يقدم كتابة الى رئاسة المجلس ، ويخبر
الرئيس المجلس به في أول جلسة لاحاله على لجنة الاقتراحات فاذا كان الاقتراح متعلقا بموضوع محال
على لجنة بحثه الرئيس اليها مباشرة لبحثه مع الموضوع ،
م ١٠٨ : « على لجنة الاقتراحات أن تقدم في مدة خمسة عشر يوما تقريرا مختصرا عن الاقتراحات
ورغبات التي تحال عليها يجوز النظر فيها أو رفضها ، فاذا قرر المجلس جواز النظر فيها أحالها على اللجنة
المختصة بالموضوع » .

م ١٠٩ : « إذا وافق المجلس على إحالة اقتراح برغبة على الحكومة أبلغ ذلك اليها »
م ١١٠ : « يخبر الوزراء المجلس بما يتم في الاقتراحات برغبات التي أحيلت عليهم في مدة
لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، إلا إذا قرر المجلس أجلا أقصر »

(٢) أنظر قبله ص ١٩٧ و ١٩٨

أولاً — الضرائب والقروض وعقود الالتزام وغيرها :

✓ قد أورد الدستور المصرى بصدد هذه المواد الآتية : م ٢٨ : « للملك ومجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ومجلس النواب » .

م ١٣٤ : « لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تعديلها ولا إلغاؤها إلا بقانون ، ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم إلا في حدود القانون » .

م ١٣٥ : « لا يجوز إعفاء أحد من أداء الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون »

✓ م ١٣٦ : « لا يجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تعويض أو إعانة أو مكافأة إلا في حدود القانون »

✓ م ١٣٧ : « لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان » .
« وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل إحتكار لا يجوز منحه إلا بقانون وإلى زمن محدود » .

✓ « يشترط إعتاد البرلمان مقدما في إنشاء أو إبطال الخطوط الحديدية والطرق العامة والزرع والمصارف وسائر أعمال الري التي تهتم أكثر من مديرية وكذلك في كل تصرف مجاني في أملاك الدولة » .

ولنا بصدد هذه النصوص الملاحظات التالية : —

(١) فيما يتعلق بالمادة ٢٨ سبقتنا لنا دراستها بالتفصيل .

(٢) إن اشتراط المادة ١٣٢ أن يكون إنشاء الضرائب أو تعديلها أو

الغاؤها بقانون إنما يقصد به الضرائب العامة التي تقررها الدولة وذلك بخلاف الضرائب التي تقررها الهيئات المحلية وفقاً لقوانينها الخاصة . وهذا ظاهر بوضوح من المناقشات التي دارت في لجنة الدستور الفرعية ولجنة الثلاثين العامة حول هذا النص^(١)

أما هذه الضرائب المحلية فقد كانت في تعبير أعضاء اللجنتين المذكورتين كما كانت ولا زالت باستمرار في عرف المشرع المصري تعتبر « رسوما » وهذا خطأ لأن ما يفرضه مجلس المديرية مثلاً من أموال إضافية على ضريبة الأتبان هي ضرائب بالمعنى الصحيح وإن سماها قانون مجالس المديرية خطأ « رسوماً إضافية » . وبالنسبة لهذه الضرائب ومثلها الرسوم بمعناها الصحيح تطبق الفقرة الثانية من المادة ١٣٤ القائلة بأن تكون جميعها « في حدود القانون » . ولذلك لا غبار مطلقاً من الناحية الدستورية على نص المواد ١٩ و ٢٠ و ٢١ من قانون مجالس المديرية الحالي رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ رغم أنها تجعل فرض الضرائب وتخفيضها وتقصير أجل سريانها والغاءها إنما يحصل بواسطة مرسوم بناء على قرار مجلس المديرية وليس بقانون^(٢) ولا غبار كذلك على الضرائب التي تفرضها المجالس البلدية في حدودها الخاصة كضريبة السيارات (وهذا ما أقره مجلس النواب في جلسة ٥ مايو سنة ١٩٢٧)

(٣) ذهب رأى إلى ضرورة تقديم القوانين المالية جميعها إلى مجلس النواب

(١) عند مناقشة الشطر الأول من المادة ١٣٤ المتزلاوى بك « هل يراد بالضرائب هنا الضرائب العامة فقط أو كافة الضرائب ؟ » فرد عبد العزيز فهمي بإشاد المراد هنا هو الضرائب العامة فقط لأن الضرائب الخاصة قد جعلت من اختصاص مجالس المديرية والمجالس البلدية [راجع حاضر اللجنة ص ١٤١]

(٢) راجع في دراسة اختصاصات مجالس المديرية المالية بالتفصيل رسالتنا من « الإمبركورية ونظام

مجالس المديرية في مصر » القاهرة سنة ١٩٢٩ ص ٣٩٣ — ٤٣٠

أولاً قبل تقديمها إلى مجلس الشيوخ قياساً على المادة ١٣٩ الخاصة بالميزانية
ولكننا سبق أن فندنا هذا الرأي (١)

(٤) اشترطت المادة ١٣٧ من الدستور أن يكون عقد القروض العمومية
بقانون زيادة في الضمان واتعاضاً بما جرت به الديون العامة على مهر من نكبات
وقد جاء في تقرير لجنة الثلاثين في هذا الشأن قولها: « القروض .. التزام خطير
الآثر على الدولة ويجب النظر في ضرورته وصلاحيته شروطه ثم في وجوه
سداده . إذ كثيراً ما يقتضى وفاء الديون فرض ضرائب جديدة . فلذلك
اشترطت موافقة البرلمان » (٢)

(٥) فيما يتعلق بالالتزام (ويقصده الامتياز Concession) والاحتكار
نما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١٣٧ نجد ههما لا يجوز منحهما « إلا
بقانون » والنص الفرنسي يقول (qu' en vertu de la loi) فهل يقتصر
هذا الحكم على عقود الامتياز والاحتكارات العامة التي تهم الدولة بأمرها ،
أم يسرى هذا الحكم أيضاً على المحلية منها ؟

يلاحظ أن المادة ١٦ من قانون مجالس المديريات الحالى (رقم ٢٤ لسنة
١٩٣٤) تنص على أن « يؤخذ رأى مجلس المديرية مقدماً في منح امتيازات
بعمل من الاعمال ذات المنفعة العامة في المديرية . »

كما نجد المادة ١٢ من قانون مجالس المديريات المذكور قد نصت في فقرتها
الآخيرة على مايلي . وتكون موافقة المجلس لازمة مقدماً فيما يختص بالسكك
الحديدية الزراعية . »

فكيف يمكن إذن التوفيق بين هذه النصوص وبين حكم المادة ١٣٧ من
الدستور السابق ذكرها ؟

(١) راجع قبله ص ١٣٢ وما بعدها

(٢) محاضر لجنة الثلاثين العامة ص ٣٣٧

يرى الا تاذ وحيد رأفت أن هذه النصوص الواردة بقانون مجالس المديریات وكذلك النصوص المقابلة لها الواردة بقوانين ولوائح المجالس البلدية تطبق على اطلاقها لأن المادة ١٣٧ لا تشمل إلا الامتيازات (والاحتكارات) القومية دون الاقليمية والبلدية . فعقود الامتياز (وتبعاً الاحتكارات) المتعلقة بالمصالح الاقليمية والبلدية «لاداعى للالتجاء إلى البرلمان للحصول على ترخيص منه بمنح الامتياز وذلك بالرغم من عموم نص المادة ١٣٧ دستور (١)» .

(١) وقد جاء في شرح هذا الرأي انه : : في الواقع اذا فسرت هذه المادة تفسيراً حرفياً لادت إلى وجوب تدخل البرلمان لمنح امتياز خطوط أوتوبس أو عملية الانارة والمياه مثلاً ، في كل مدينة وبلدة من مدن وبلاد القطر ، أو لمنح امتياز خطوط السكك الحديدية المحلية الخاصة بمديرية من المديریات أذ هذه المشروعات تدخل في قول المادة ١٣٧ من الدستور ، « وكل التزام موضوعه استغلال مصلحة من مصالح الجمهور العامة لا يجوز منحه إلا بقانون ، ولكن نستبعد أن يكون ذلك هو المقصود بالمادة ١٣٧ دستور ويغلب على الظن أن واضع المادة المذكورة كانوا يفكرون ، قبل كل شيء ، في المصالح القومية . فهي وحدها التي يشترط لمنح امتياز بها صدور قانون من البرلمان . ونشأ عليه يسكنى لمنح امتياز خدمة عامة أو مصلحة عمومية خاصة بمديرية من المديریات كالنقل بالسيارات مثلاً في حدود المديرية اتباع الاجراءات والقواعد التي نص عليها في قانون مجالس المديریات ٠٠٠٠ »

• • • وظاهر من (نص المادة ١٦ من هذا القانون السابق ذكرها) أن السلطة التي تملك تقرير منح الامتياز في المديرية ليست هي مجلس المديرية نفسه ، بل المدير ، بالاتفاق مع الحكومة المركزية : أما مهمة مجلس المديرية في هذا الشأن فمقتصر على ابداء الرأي ، ولكن أخذ رأيه واجب هنا ، وإن لم يتجسم العمل بما تضمنه هذا الرأي .

• وكذلك لمنح امتياز مصلحة أو خدمة من المصالح والخدمات العامة البلدية ، كعمليات النور والمياه مثلاً ، يرجع إلى القوانين واللوائح والقرارات الخاصة بتنظيم المجالس ... وهي تقرر اختصاص المجالس المذكورة بالاعمال ذات الصبغة البلدية (مثلاً م ١٥ من دكرتو بلدية الاسكندرية المعدل سنة ١٩٣٥) ويدخل في هذه الاختصاصات بدون شك منح امتيازات لعمال من الاعمال ذات المنفعة بالمدينة أو البلدة فالقاعدة إذن ... أن المجلس البلدى ... يقرر منح الامتياز ويرخص به ، ولكن قراره في هذا الشأن =

لكننا نخالف هذا الرأي ونرى وجوب تطبيق المادة ١٣٧ من الدستور على إطلاقها لتشمل كل الامتيازات ، قومية كانت أو اقليمية أو بلدية . وبذلك يجب بالنسبة لهذين النوعين الاخيرين منها ، أخذ رأى مجلس المديرية مقدما قبل صدور القانون حتى تسترشد به الحكومة والبرلمان كلاهما . أما بالنسبة لإنشاء السكك الحديدية الزراعية الخاصة بالمديرية أو إبطالها أو تعديل خطوطها فيشترط بنص المادة ١٢ من قانون مجالس المديرية المذكور موافقة مجلس المديرية على ذلك مقدما . فان تمت هذه المرحلة ووافق المجلس وأريد إعطاء هذه الاعمال امتيازاً أو احتكاراً في هذه المرحلة الثانية يبدأ تطبيق المادة ١٣٧ من الدستور (أى أن يكون منحها بقانون) بعد أخذ رأى مجلس المديرية .

وظاهر أن موضوع قرار مجلس المديرية في هذه المرحلة الثانية (أى في منح الامتياز أو الاحتكار) يختلف عن موضوع قراره في المرحلة الاولى (أى في ضرورة أو عدم ضرورة إنشاء الخط الحديدى أو تعديله أو إلغاءه) فعلى هذا النحو يمكن فى نظرنا تطبيق النصوص الخاصة بمجالس المديرية — ومثلها النصوص الخاصة بالمجالس البلدية عند وجودها — وذلك مع تعميم

كجميع قراراته الاخرى خاضع لتصديق وزير الداخلية — ونكرر ماقلناه انه ... لاجابة (هنا) ولا داعى لتدخل البرلمان ، إذ أن تدخله إنما يتحم فقط بالنسبة للمصالح العامة القومية . أى التابعة للدولة وحدها . هذا هو التفسير المعقول للمادة ١٣٧ من الدستور ثم قال « نرى أن السلطة (المختصة بمنح الامتيازات في مدينة ليس بها مجلس بلدى) هى المدير بالاتفاق مع الحكومة المركزية بعد أخذ رأى مجلس المديرية مقدما ، وأسند فى ذلك إلى المادة ١٦ من قانون مجالس المديرية السابق ذكرها والى لا يقتضى اختصاص مجلس المديرية الوارد فيها إلا بالنسبة للمدن والقرى التى بها مجالس بلدية . وبالنسبة للقاهرة حيث لا يوجد مجلس بلدى فىرى الدكتور وحيد أن يكون منح الامتيازات والاحتكارات الخاصة بها بواسطة قانون لأن هذه هى الطريقة العملية الوحيدة لمراقبة السلطة التنفيذية فى هذا الشأن .

[راجع القانون الادارى للدكتور وحيد فكري رأفت - القاهرة ١٩٣٨ — ١٩٣٩ — ص ٤٧٢ — ٤٧٥]

تطبيق المادة ١٣٧ من الدستور حتى تنتظم الامتيازات والاحتكارات القومية والاقليمية والبلدية جميعها .

ونستند في هذا الرأي إلى الاعتبار الآتية .

(١) حقا إن المادة ١٣٣ من الدستور تقرر اختصاص مجالس المديريات والمجالس البلدية « بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة » وإنما أضافت هذه المادة إلى ذلك قولها « وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها في الاحوال المبينة في القوانين وعلى الوجه المقرر بها » .

وعليه يتضح أنه من ناحية النصوص الدستورية لا يمنع نص المادة ١٣٣ من أن تخضع هذه الامتيازات الاقليمية والبلدية لرعاية السلطة التشريعية باشتراط صدورها في شكل قانون وعلى الوجه المقرر في هذه القوانين العادية . بل لعل في هذا انسجاما مع ما نصت عليه الفقرة الخامسة من المادة ١٣٣ نفسها التي توجب مراعاة « تداخل السلطة التشريعية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك » وعليه فلا يمكن بحال من الاحوال أن تقف هذه المادة (١٣٣) حجرة عثرة في سبيل تطبيق المادة ١٣٧ على اطلاقها الذي جاءت به .

(٢) إن نص المادة ١٣٧ قد جاء مطلقا حيث اشترط أن يمنح بقانون « كل التزام وكل احتكار الخ » . والنص الفرنسي يقول
Aucune concession ni aucun monopole ne peuvent être accordés qu'en vertu de loi etc »

والقاعدة العامة أن يؤخذ المطلق على اطلاقه حتى يرد نص بالتقييد وبذلك يجب أن تطبق المادة ١٣٧ على كل أنواع الامتياز والاحتكار قومية كانت أو اقليمية أو بلدية .

(٣) ان رفع رقابة البرلمان هنا لن يجعل المسائل الخاصة بهذه الامتيازات والاحتكارات طوع رقابة مجلس المديرية لأن كل ما يتمتع به مجلس المديرية من اختصاص في هذا المقام هو مجرد أخذ رأيه دون الالتزام به . وعليه فالقول بقصر تطبيق المادة ١٣٧ من الدستور على عقود الامتياز والاحتكارات القومية وحدها معناه اخراج هذه الأمور من رقابة البرلمان التي رأى الدستور ضرورتها وتركها لأهواء السلطة التنفيذية التي لا تلتزم في هذه الحالة حتى بقرار مجلس المديرية أو المجلس البلدى المختص وهذا ما سلم به الرأى السابق .

(٤) إلى جانب ذلك نلاحظ أن اخراج الامتيازات والاحتكارات المحلية من رقابة البرلمان وتركها للسلطة التنفيذية (بعد أخذها رأى مجلس المديرية أو المجلس البلدى المختص) سيفتح باباً أمام هذه السلطة التنفيذية للتخلص من رقابة البرلمان حتى في الامتيازات أو الاحتكارات القومية، وذلك إن أمكنها أن تجزئ هذه وتلك على مديريات الدولة المختلفة فتجعل من الامتياز أو الاحتكار القومى عدة امتيازات أو احتكارات اقليمية أو بلدية فتصبح بذلك تحت رحمتها وطوع أرادها دون رقابة البرلمان المقررة في المادة ١٣٧ من الدستور .

(٥) نستند كذلك إلى كيفية صياغة المادة ١٣٧ نفسها ، فعندما أراد المشرع في الفقرة الأخيرة من هذه المادة إخراج الخطوط الحديدية والطرق العامة . . . الخ من رقابة البرلمان إن كانت اقليمية فقط نص على ذلك القيد بصراحة فقصر رقابة البرلمان هذه على الأمور التي « تهم أكثر من مديرية » فايراد هذا القيد صراحة في الفقرة الثالثة من المادة ١٣٧ وعدم ايراد بتاتا في الفقرة الثانية من نفس المادة يفيد أنه قد أراد في هذه الفقرة اطلاق النص لا تقييده .

(٦) إن منطق الرأى السابق كان يقضى بأن يكون منح الامتيازات والاحتكارات الخاصة بمدينة القاهرة يكون بواسطة السلطة التنفيذية مباشرة دون استشارة أية جهة أخرى مادام لا يوجد للقاهرة مجلس بلدى ولا تعتبر هذه العاصمة داخلة فى دائرة اختصاص أى مجلس من مجالس المديرىات . ولكن الأستاذ وحيد قد رأى تطبيق المادة ٣٧ . فى هذه الحالة مع أن هذا لا يتفق مع القول بأن هذه المادة لم يرد بها إلا الامتيازات والاحتكارات القومية التى لا تهم بالذات مديريةية معينة أو مدينة ما ولو كانت هذه المدينة كعبة البلاد .

أما الرأى الذى قلنا به فانه يجعل المادة ١٣٧ عامة تنتظم كل حالات الامتياز والاحتكار ومن بينها تلك التى تخص مدينة القاهرة .

ثانياً - الميزانية :

تتضمن الميزانية تقديرات دخل الدولة وخرجها فى مدة معينة (وهى لمدة سنة عادة أخذاً بقاعدة سنوية الميزانية) وتعتبر قانوناً من حيث شكلها فقط ، أما من حيث موضوعها فهى عمل إدارى فقط ولكنها عمل بالغ الأهمية بعيد الأثر ولذلك عمدت الشرائع إلى تقرير اشراف الهيئات النيابية عليها اشرافاً دقيقاً فتمكننت هذه الهيئات بذلك من بسط رقابتها وسلطانها على كل جزئيات التنفيذ التى يتردد لها صدى مالى فى أى باب من أبواب هذه الميزانية . ولذلك كان بحث الميزانية حقيقاً باهتمام نواب الأمة به كل الاهتمام بل ويلاحظ أن هذه المسألة قد أصبحت تنال من اهتمام الشعوب نفسها قدراً كبيراً ^(١) ولقد تحدث الدستور المصرى عن الميزانية فى الباب الرابع

(١) أذيع على الأمة أخيراً البيان الذى القاه وزير المالية (مكرم عبيد باشا) بمجلس النواب عن مشروع الميزانية الجديدة ، وقد جاء فى ختام هذا البيان ما يشير الى تلك الرقابة التى تحدث عنها ، حيث قال :
... لا أدرى هل أعثر اليكم عن الاطالة المستفيضة فى هذا البيان ، على اعتبار أنى أنقلته عليكم ، أم =

الخاص بالمالية بصفة عامة ، فخص الميزانية بالمواد الآتية :

م ١٣٨ : « الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصرفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها والسنة المالية يعينها القانون - وتقرر الميزانية بابا بابا » .

م ١٣٩ : « تكون مناقشة الميزانية وتقويرها في مجلس النواب أولا » .

م ١٤٠ : « لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية » .

م ١٤١ : اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومي لايجوز تعديلهما بما يمس تعهدات مصر في هذا الشأن . وكذلك الحال في كل مصرف وارد بالميزانية تنفيذاً لتعهد دولي .

م ١٤٢ : « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة » .

« ومع ذلك إذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً... »

م ١٤٥ : « ميزانية إيرادات وزارة الأوقاف ومصرفاتها وكذلك حسابها الختامي السنوي تجرى عليهما الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة... »

== هل أعذر عن قصور في التبيان ، على اعتبار أن خطاب الميزانية ان هو الا حساب سنوي يجب أن يقدم مفصلاً إليكم .

ومهما يكن من أمر ، فإن في كشف حسابنا ، صفحة من كتابنا ، وحسبنا جزءا إذا رأيتم اللوم أن تعذروا ، أو إذا رأيتم التأييد أن تقدروا ، دون أن تشكروا ، فلا والله ، ما كنا لننتج منكم أو من الامة شكرا ، بل حسبنا أن نخدمها وأن نبذل في سبيل شرف خدمتها نفوسنا وجهودنا ثمنا وأجرا ، والله لنا ، وهو ولي العالمين »

ونلفت النظر في النهاية إلى نص المادة ١٦٦ الواردة في باب الأحكام الختامية والأحكام الوقتية والتي جاء فيها: « إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

» ويعمل بذلك إلى أن يصدر قانون بما يخالفه .

إذا حملنا هذه النصوص وجدنا أنها تتضمن الأحكام الآتية :

١ - اجراءات تقديم الميزانية ومناقشتها وتقريرها .

ب - قاعدة سنوية الميزانية

ج - بعض قيود خاصة بالميزانية .

١ - اجراءات الميزانية :

(١) موعد تقديم الميزانية : تقدم الميزانية الى البرلمان في شكل مشروع

قانون . ولقد نصت المادة ١٣٨ على ضرورة تقديمها اليه قبل ابتداء السنة

المالية (أول مايو) بثلاثة أشهر على الأقل ، حتى يكون أمام البرلمان متسع

من الوقت لفحصها واعتمادها . ويلاحظ عادة اهمال الحكومات المصرية

لهذا الشرط الدستوري مع ما يترتب على ذلك من عجلة في بحث الميزانية أولا

واطالة للدورة البرلمانية ثانيا وترجع هذه الاطالة إلى أن المادة ١٤٠ قد منعت

فض الدورة قبل الفراغ من تقرير الميزانية . avant Le vote du Budget (١)

على أننا إذا انعمنا النظر في هذا النص الأخير وأضفنا إليه ماقررتة المادة ١٤٢

من إمكان العمل مؤقتا ببعض أبواب الميزانية بمجرد إقرار المجلسين إياها في

بعض الأحوال أمكننا استنتاج أن الشارع الدستوري المصري لم يفكر هنا

(١) التي دستور سنة ١١٣٠ هذه المادة (١٤٠)

في حق الاعتراض الماسكي الذي سبق أن عرفناه بالنسبة لمشروعات القوانين الأخرى بل افترض عدم استعماله بالنسبة للميزانية .

(٢) أولوية مجلس النواب : نصت المادة ١٣٩ على أولوية مجلس النواب في مناقشة الميزانية وتقريرها . هذه الأولوية استثناء على مبدأ المساواة بين المجلسين فهي إذن مقصورة على الحدود التي وردت فيها ، فتطبق على « المناقشة والتقرير » دون أن تشمل مجرد تقديم الميزانية أو عرضها على اللجان ، إذ القاعدة أن تحال الميزانية قبل مناقشتها على « لجنة المالية » وهذه تحياها على إحدى لجانها الفرعية وهي « لجنة الميزانية » فيصح إذن أن يحصل هذا في مجلس الشيوخ في نفس الوقت الذي تقدم فيه الميزانية إلى مجلس النواب ، وإنما لا يصح للمجلس الأول أن يبدأ في مناقشة الميزانية أو تقريرها إلا بعد مجلس النواب . هذه الأولوية التي سبق أن درسناها بالتفصيل تشمل الميزانية وما يلحق بها من اعتمادات إضافية لأنها جزء متمم لها . ولا تشمل سائر القوانين المالية على خلاف ما قال به بعض الفقهاء ^(١) كما أن أولوية مجلس النواب لا تمنع مجلس الشيوخ من أن يعدل في مشروع الميزانية زيادة أو نقصا وإنما في حدود المادة ٢٨ التي تحرم هذا المجلس من حق اقتراح انشاء الضرائب أو زيادتها . بل ولا يصح في اعتقادنا دستوريا أن يتضمن قانون الميزانية الضرائب أو تعديلها أو إلغاءها ولو كان اقتراح ذلك بواسطة الحكومة أو مجلس النواب . لأن هذه القوانين بطبيعتها دائمة ويجب أن تكون بقانون وفقا للمادة ١٣٤ من الدستور . في حين أن الميزانية مؤقتة سنوية وتخضع لاجراءات مستعجلة خاصة . ولقد نصت المادة ١٤٢ على إمكان العمل ببعض أبواب الميزانية بمجرد اقرار المجلسين لهذه الأبواب وقبل صدور

(١) تنفق رأينا هذا مع المرحوم فؤاد بك كمال (المرجع السابق ص ١٢٩) ويخالف رأى الدكتور السيد صبرى (المرجع السابق ص ٢٧٦ وما بعده) وانظر قبله ص ١٢٢ وما بعدها

القانون الخاص بها . فلو أبحنا أن تتضمن أبواب الميزانية قوانين مالية معدلة أو ملغية للقوانين القائمة لكان معنى ذلك أمكان تطبيق الغاء أو تعديل هذه القوانين قبل تصديق الملك على قانون الميزانية وإصداره . وهذا مالا يمكن التسليم به . وتأباه القواعد العامة المقررة لأن القانون لا يعدله أو يلغيه إلا قانون آخر . وعليه فنص المادة ١٤٢ يفيد بأن روح الدستور المصرى تأبى أن تدرج فى الميزانية قوانين مالية لا تدخل فى صلب الإيرادات والمصروفات (م ١٣٨) ولقد جاءت المادة ١٢٢ من لائحة مجلس النواب مقررة ذلك كما سنرى .

(٣) أعمال اللجان : إن إحالة مشروع الميزانية على لجنة المالية (م ١١٧ و ١١٨ من لائحة مجلس النواب) لا تمنع اللجان الدائمة الأخرى من « أن تبعث بملاحظات إلى لجنة الشؤون المالية عن القسم المقابل لاختصاصها . وللجنة الشؤون المالية أن تطلب من تلك اللجنة إيضاح مندوب عنها لشرح تلك الملاحظات إذا رأت محال لذلك » .

(٤) صفة الاستعجال : لقد حدد الدستور على هذا النحو موعداً يجب أن تقدم فيه الميزانية للبرلمان (م ١٣٨) كما قرر ألا تفض الدورة قبل الفراغ من تقريرها (م ١٤٠) . ولذلك وجب أن تنظر الميزانية بصفة مستعجلة ، وهذا ما نصت عليه المادة ١٢٥ من لائحة مجلس النواب الأخيرة بقولها : « مشروعات قوانين ميزانية والاعتمادات الإضافية والحسابات الختامية تعتبر مستعجلة بطبيعتها » . كما أقتضى ذلك وضع اجراءات خاصة تحقق هذا الاستعجال فى اللائحة الداخلية . (بخصوص طلب الكلام فى الميزانية م ١٢١ واقتراحات تعديلها م ١٢٣ والاقتراحات التى تحال على لجنة الشؤون المالية مباشرة م ١٢٤) .

ولقد خيف أن تستغل الحكومة هذه السرعة فى نظر الميزانية فتغنى فى غضون نصورها أحكاماً ليست فى الحقيقة من صلب إيرادات الدولة ومصروفاتها ،

التي نصت عليها المادة ١٣٨ من الدستور . ولذلك جاءت المادة ١٢٢ من لائحة مجلس النواب صريحة في قولها : « لا يجوز أن يدرج بقانون ربط الميزانية إلا الاحكام التي تتعلق مباشرة بالايرادات والمصروفات . ولا يجوز أن يقبل أثناء المناقشة فيها أى تعديل إلا إذا كان منصبا على الأبواب أو المواد المعروضة ومرتبطا بها ارتباطا مباشرا » (١) .

(٥) الخلاف بين المجلسين : نصت المادة ١٦٦ من الدستور على هذه الحالة بقولها : « إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة . »
« ويعمل بذلك إلى أن يصدر قانون بما يخالفه » .

(٢) أشار رئيس مجلس النواب (عبد السلام جمعة باشا) الى مبررات ما يراد اتخاذ الان من اجراءات خاصة عاجلة في نظر الميزانية بقوله : « ... كنت نائبا من أول مجلس نوابي فالذي علمته من خبرتي أن الوقت يضع في خطب ومناقشات ربما لا تؤدي الى نتيجة ويبقى العمل الاساسي الذي خلق البرلمان له معطلا طول مدة الدورة ويرتب على هذا عدم القيام بأى اصلاح حيوى للبلاد » وقد لمست هذا كثيرا في أثناء عملي بالوزارات (الخمس) التي وليتها ... وجدت أن الوزارات تتقدم بمشروعات اصلاحية في خطاب العرش وتنتظر أن يقرها البرلمان على وجهه نظرها فتتمدد الدورة ويمضي الزمن والوزراء مكتوفو الأيدي لا يستطيعون القيام بما تعهدوا به للامة من اصلاح وانتاج حتى يصدر قانون الميزانية ويكون العام قد أوشك على نهايته فتعود الاموال الى الاحتياطى خلق البرلمان للانتاج والانتاج السريع ... فمن أول واجباته أن يدفع الوزارات الى الاعلاح دفعا اذا لم تقم هي به وخطأ أن يظن أن البرلمان إنما هو سوق عكاظ ... فقد مضى هذا الزمن والوقت كالسيف ... والبرلمان مهمته الرقابة وانجاز الميزانية ... فعمله من هذه الناحية مالى والمالى كثير التفكير سريع الانجاز نهاز للفرص . . . لهذا — اتجه الرأي الى — أن تناقش من الميزانية السياسية العامة فاذا ما تقررت واعتصمت مررتا على أبواب الميزانية ، رورا لا يستغرق كثيرا من الجلسات ، . . ولا حساب على الوزراء اذا حرمهم البرلمان من الوقت الكافى الذى يتطلبه تنفيذ المشروعات الحيوية التي تتوقف عليها مصالح البلاد والعباد ، [جريدة البلاغ في ٢٩ / ٤ / ١٩٤٢]

وبلاحظ أنه في هذه الحالة تنطبق أيضا المادة ١٢١ فتسكون رئاسة المؤتمر لرئيس مجلس الشيوخ وكذلك تنطبق المادة ١٢٢ فلا تعد قرارات المؤتمر صحيحة إلا إذا توفرت الأغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين. وظاهر مافي هذا الوضع من تغليب منطقي لرأى مجلس النواب على رأى مجلس الشيوخ إذ هو الاكثر عددا والعنصر الغالب في المؤتمر ، وهو تغليب منطقي لأن مجلس النواب أصدقه تمثيلا للامة ولأنه فوق ذلك يمكن حله على خلاف مجلس الشيوخ . ولقد أشار النص الدستوري إلى امكان صدور قانون على خلاف هذا النظام ولكن هذا القانون لم يصدر للآن (١) .

ونلاحظ في النهاية أن وضع المادة ١٦٦ لم يكن مؤقفا . فقد ذكره الدستور في الباب السابع وعنوانه « أحكام ختامية وأحكام وقتية » . وهذا عنوان لا يصح أن تدرج تحته المادة المذكورة بالمرّة . ولذلك كان يجب منطقيا ذكر هذه المادة في الباب الرابع « في المالية » مع أحكام الميزانية الأخرى ، أو أن تذكر في الفرع الذي نص على « أحكام خاصة بانعقاد البرلمان بهيئة مؤتمر » .

ب - سنوية الميزانية

تظهر قاعدة سنوية الميزانية من نص المادة ١٣٨ من الدستور ولكن هذه القاعدة غير مطلقة في مصر لأنه توجد حالة يطول فيها عمر الميزانية إلى أكثر من عام ، وهي التي نصت عليها المادة ١٤٢ أي حالة عدم صدور قانون الميزانية قبل ابتداء السنة المالية فهنا يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون

(١) كانت لجنة الثلاثين تقصر طريقة عقد المؤتمر هذه على السنين الخمس الأولى من تطبيق الدستور أما بعدها فقد رأت اللجنة عند اختلاف المجلسين وجوب الرجوع الى الميزانية القديمة معتبرة ذلك تطبيقا للبدأ العام من أن ما لا يتفق عليه المجلسان يرحل ، والرجوع الى ما كان جاريا في الماضي رجوع الى ما كان المجلس متفقين علي وجوده ، [راجع محاضر اللجنة ص ٢٧٧]

بالميزانية الجديدة . ويلاحظ أن هذا الخروج على قاعدة سنوية الضريبة قد اتسعت دائرته وازداد أثره في دستور سنة ١٩٣٠ الذي لم يمنع فسخ الدورة قبل الفراغ من تقرير الميزانية فان فضت عمل بالميزانية القديمة . وفي هذا مافيه من مجافاة صارخة لكون الميزانية وضعت لعام وقد لا تصاح لأكثر منه (١) على أن هذا الشذوذ عن قاعدة سنوية الضريبة رهون بهمة البرلمان الذي يستطيع بتقريره الميزانية قبل بدء السنة المالية أن يفوت على الحكومة كل محاولة منها للاستفادة من الميزانية القديمة ، أو تطبيق الميزانيتين جزئيا في وقت واحد . حقا إن المادة ١٤٢ تتكلم عن العمل بالميزانية القديمة « حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة » ولكن عرفنا من ناحية أن هذه المادة قد أباح العمل مؤقتا بأبواب الميزانية الجديدة التي أقرها المجلسان ، كما يلاحظ

(١) جاء في المذكرة التفسيرية (البيان) لدستور سنة ١٩٣٠ تبريرا لذلك مالي : « وقد احتاط الدستور للحالة التي لا يكون صدر فيها القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية فدل في المادة ١٤٢ على الطريق الذي يتبع وهو العمل بالميزانية القديمة مع امكان العمل بما أقره المجالس من أبواب الميزانية . فبعد هذا كله لا نرى حاجة لما قضت به المادة ١٤٠ إذا رأت السلطة التنفيذية فسخ دور الانعقاد بعد أن يكون قد استوفى أجله كاملا . وهي اذا فضت دور الانعقاد قبل تقرير الميزانية فانما تفعل ذلك على مسؤوليتها وليس من المصلحة في شيء أن يعين الدستور على اطالة النظر في الميزانية حتى يعد بدء السنة المالية بل ان بعض الدساتير ونذكر على وجه الخصوص دستور بولونيا نوجب إجبا أن يفرغ من نظر الميزانية وأن تقر قبل ميعاد معين . فان لم تقرر حتى ذلك الميعاد أصدرت الحكومة قانون الميزانية بحسب المشروع الذي وضعته هي . ولا ترى الوزارة أن تصل الى مثل ذلك الحد من جواز تخطي ارادة نواب الأمة . وتكتفي في هذا الشأن بخذف المادة ١٤٠ ، فاذا فسخ دور الانعقاد بعد نهايته ولم تكن الميزانية قد قررت لزم الحكومة نتيجة عملها من أنها لا تستطيع أن تزيد على الميزانية القديمة » [راجع البيان

من ناحية أخرى - وكما سبق أن بينا - أن الإصدار واجب على السلطة التنفيذية وليس حقاً وبذلك لا يمكن أن تؤخر هذه السلطة الإصدار على هواها بل إن روح الدستور المصرى وطبيعة قانون الميزانية لا تؤيدان حق الاعتراض الملكى (التوقيفى) هنا بالنسبة للميزانية .

ولقد انتقد البعض فكرة الأخذ بالميزانية القديمة فى الدستور المصرى على النحو السابق واقترحوا الأخذ بالقاعدة الفرنسية القاضية بأن للحكومة فى حالة تأخر إصدار قانون الميزانية لسبب ما الحق فى عمل ميزانية مؤقتة تسرى لمدة شهر واحد وتسمى *Les douzièmes provisoires* ^(١) واعتقدنا أفضلية الاستمرار على القاعدة المقررة الآن بمصر توفيراً للوقت والجهد اللازمين لعمل مثل هذه الميزانيات المؤقتة وحثاً للحكومة والبرلمان على السعى لانجاز قانون الميزانية فى حينه .

✓ م - قبور الميزانية

هناك قيود إجرائية أشرنا إليها وترجع إلى صفة الميزانية المستعجلة . وليست هذه القيود هى التى تعيننا هنا بالذات . وإنما نعى بقيود أخرى نص عليها الدستور فى المادتين ٥٦ و ١٤١ اللتين تقولان :

م ٥٦ : « عند تولية الملك تعيين مخصصاته ومخصصات البيت المالك بقانون وذلك لمدة حكمه . ويعين القانون مرتبات أوصياء العرش على أن تؤخذ من مخصصات الملك . »

ويلاحظ أن عبارة « لمدة حكمه » قاصرة على مخصصات الملك ولم تذكر بالنسبة لمرتبات الأوصياء . ولكننا نرى أن يشمل الحكم الحالتين على حد سواء . وبذلك لا يجوز تعديل قانون الميزانية لمخصصات الملك مدة حكمه ولا لمرتبات الأوصياء مدة وصايتهم .

(١) السيد صبرى - الرجوع السابق - ص ٥٧

هذا القيد منطقي نظراً للمركز الخاص الذي يتمتع به الملك والاصحاء .
وضرورة استقرار مخصصاتهم على مر السنين .

م ١٤١ : « إتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومي لا يجوز تعديلها بما يمس تعدات مصر في هذا الشأن . وكذلك الحال في كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذاً لتعهد دولي . »
وهذا قيد معقول بل هو من قبيل تحصيل الحاصل لأن القانون الداخلي (الميزانية) لا يصح قانونياً أن ينقض تعهداً دولياً .

ثالثاً — الاعتمادات الإضافية : قد تقضى الضرورة بصرف أموال غير واردة في الميزانية — أى بفتح اعتمادات إضافية — أو بتقليل اعتماد وارد فيها من باب إلى باب ، فإن لم تمتد رقابة البرلمان إلى هذا العمل وذلك كانت رقابته على الميزانية لغوا في الواقع . ولهذا نص الدستور المصري (م ١٤٣) على أن « كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان . ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبالغ من من باب إلى آخر من أبواب الميزانية » — ويلاحظ على هذا النص :

(١) وجوب إذن البرلمان بالاعتمادات الإضافية والاذن معناه التصريح السابق على الصرف . أما النص الفرنسي فيقول *approuvée* أى أنه يشترط الموافقة على ماصرف ، وهذه مسألة لاحقة على الصرف بخلاف الاذن أو الاستئذان . ورأينا وجوب ترجيح النص العربي وأن يكون الاذن سابقاً على الصرف ، وليس لاحقاً عليه ، فانه إن كان لاحقاً أصبح البرلمان أمام أمر واقع وقد لا يستطيع له نقضاً بالمرة . ولقد كانت لهذا الرأي الغلبة عندما أثير الموضوع في مجلس الشيوخ (وأمام لجنة الشؤون الدستورية فيه) سنة ١٩٢٨ وفي مجلس النواب سنة ١٩٣٧

(٢) لم ينص الدستور المصري بنص خاص على فتح الاعتمادات الإضافية

فيما بين أدوار انعقاد البرلمان (م ٤١) وذلك على خلاف دستور سنة ١٩٣٠^(١) ومادام للسلطة التنفيذية أن تصدر مراسيم بقوانين لها قوة القانون في هذه الفترة فيكون لها أن تصدر مراسيم بقوانين بفتح الاعتمادات الإضافية (أو نقل الاعتماد من باب إلى باب آخر في الميزانية) التي تكون عادة بقانون وذلك تحت ضغط الضرورة الملحة ورغم كون البرلمان سيجد نفسه أمام الأمر الواقع عندما تعرض عليه هذه المراسيم بقوانين . ولكن المسؤولية الوزارية تخفف من مخبة سوء استعمال السلطة التنفيذية لهذا الاختصاص الهام .

رابعا - الحساب الختامي : نصت المادة ١٤٤ من الدستور على أن « الحساب الختامي للإدارة المالية عن العام المنقضى يقدم إلى البرلمان في مبدأ كل دور انعقاد عادي لطلب اعتماده . » وذلك لكي يتأكد البرلمان من أن الحكومة لم تتجاوز حدود الميزانية التي قررها لها .

ولقد سبق أن عرفنا إهمال البرلمانات عادة في إجراء مثل هذه المراقبة عن أمور أصبحت في حكم التاريخ ولذلك عمدت بعض الدول إلى أن تعهد بهذه المهمة إلى هيئة خاصة تسمى ديوان أو هيئة المحاسبة أو المراقبة كما في فرنسا والعراق . وقد اقترحت اللجنة المالية بمجلس النواب المصري الأخذ بهذا النظام (في ٢٤ يوليو سنة ١٩٢٦) وأقرها المجلس على ذلك كما وضع مشروع قانون بذلك في سنة ١٩٣٠ وبدى نظره فعلا أمام مجلس النواب ولكن لم يتم إقراره . ثم اقترح ذلك النظام بمجلس النواب في ٨ مارس سنة ١٩٣٧ ولكن لجنة الاقتراحات لم توافق عليه اكتفاء برقابة البرلمان الواردة

(١) نص المادة ١٣٢ من دستور سنة ١٩٣٠ على أنه : « يجوز فيما بين أدوار الانعقاد وفي فترة حل مجلس النواب تقرير المصروف والنقل المشار إليهما في المادة السابقة مؤقتا بمراسيم إذا كان ذلك لضرورة مستعجلة . ويجب أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه . »

في المادة ١٤٤ واعتقاداً بأن في هذا النظام خروجاً على مبدأ الفصل بين السلطات .

ولقد اعتمدت الوزارة الحاضرة إخراج هذه الفكرة إلى حيز الوجود فعينت رئيساً للديوان ^(١) وألفت لجنة لوضع مشروعه ، كما أشار إلى ذلك وزير المالية في بيانه أمام مجلس النواب عن مشروع الميزانية الجديدة ^(٢)

خامساً - ميزانية وزارة الأوقاف ومسابرها الختامي : للبرلمان هنا -

وفقاً للمادة ١٤٥ من الدستور نفس الاختصاصات المقررة بالنسبة لميزانية الحكومة وحسابها الختامي .

(١) صدر في ١٥ فبراير سنة ١٩٤٢ مرسوم بتعيين أمين عثمان باشا رئيساً للديوان براتب ٢٥٠٠ جنيه سنوياً (كما منح لقب حضرة صاحب المعالي) . وجعل هذا التعيين لمدة خمس سنين مما يحقق للسلطة التنفيذية نوعاً من الرقابة على هذه الوظيفة الخطيرة وإنما جعل الرئيس غير قابل للعزل . وقد جاء في المذكرة الإيضاحية التي رفعتها اللجنة المالية إلى مجلس الوزراء في هذا الشأن ما يلي : « سبق أن أعربت الحكومة (النحاسية) عن رغبتها في إنشاء ديوان المراقبة باعتباره وسيلة من وسائل الإصلاح التي تفتقر إليها الادارة الحكومية وقد أبدت الحكومات المتعاقبة هذا المشروع وأعلنت في خطاب العرش غير مرة اعزامها انشاء هذا الديوان . ولما كانت الظروف الخالية مع مالا يسها من اتساع مدى المصرف وتشعب أبواب الإيراد تستلزم المبادرة إلى تنفيذ هذا المشروع . . . فان وزارة المالية ترى أن الأوان قد آن لاتخاذ خطوة عملية في سبيل تنفيذه . وذلك بانشاء وظيفة رئيس للديوان منذ الآن لكي يتفرغ لاتخاذ الاجراءات التمهيدية لتشكيل الديوان حتى إذا أقر البرلمان مشروع القانون الذي يقدم اليه في هذا الصدد أمكن السير في التنفيذ فوراً . . . »

(٢) جاء في البيان المذكور ما يلي :

« وما له أوثق الاتصال بتقديرات الميزانية إيرادات ومصروفات مشروع ديوان [النحاسية] الذي سيوكل اليه مراجعة حسابات الحكومة للتثبت من دقة التحصيل وصحة الاتفاق وهو مشروع كان وليد رغبة برلمانية ، ولطالما بذلت الوعود والمحاولات لتنفيذه . لهذا كان من أول ما عيّنت به الحكومة الحاضرة اتخاذ خطوة عملية في سبيل هذا التنفيذ فأنشأت وظيفة رئيس الديوان لاجراء التمهيدات اللازمة ، واستندت إلى موظف كبير من أقدر الموظفين وأنزههم ، وأعيد النظر في مشروع القانون الذي كان قد أعد لهذا الغرض وسيعرض على حضراتكم في خلال أيام قليلة . »

ثالثا — الوظيفة السياسية

نعنى بالوظيفة السياسية رقابة البرلمان للحكومة ، تلك الرقابة التى أصبحت أهم وظائف المجالس النيابية فى الدول ذات النظام البرلمانى المأخوذ به فى مصر . ولقد عرفنا فى دراستنا للمبادئ الدستورية العامة أن لهذه الرقابة صورا متعددة . وهى السؤال والاستجواب والتحقيق واتهام الوزراء ، ومحاكمتهم ، ولما كانت هذه الصور مظهرا فى الحقيقة للتعاون الوثيق بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وجب أن نكتفى هنا بتلك العجالة الخاطفة التى سنتناولها بالتفصيل عند دراستنا للعلاقة بين السلطات .

٢ - السلطة التنفيذية

لقد انتهينا الآن من دراسة السلطة التشريعية (الملك والبرلمان) وننتقل الآن إلى دراسة السلطة الثانية وهى السلطة التنفيذية . ولما كانت هذه السلطة محور دراسة القانون الادارى وجب أن نقتصر هنا على بيان أسسها الدستورية العامة دون الدخول فى تفصيلاتها الادارية . وفى هذه الحدود ندرس على التعاقب :

أولا — تنظيم السلطة التنفيذية

ثانيا — اختصاصاتها

أولا

تنظيم السلطة التنفيذية

تنص المادة ٢٩ من الدستور المصرى على أن « السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور » . وعليه فلندرس (١) الملك والسلطة التنفيذية (٢) الوزارة .

(١) الملك والسلطة التنفيذية :

لقد سبق أن تحدثنا بالتفصيل عن العرش المصرى ونظام وراثته وذلك بمناسبة دراستنا للسلطة التشريعية . وإن كان الملك ركنا فى تلك السلطة فهو رئيس السلطة التنفيذية الأعلى وباسمه — بصفة عامة — تقررت

اختصاصاتها في نصوص الدستور المختلفة . فالى جانب ما سبق ذكره بخصوص التاج نذكر في هذا المقام المبادئ الاساسية الآتية :

ذات الملك مصونة : تعتبر الملكيات الرئيس الأعلى منزها عن

المسؤوليات معصوما عن الخطأ . وقد نصت على ذلك المادة ٣٣ من الدستور المصرى بقا لها : « الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس » .

هذه القاعدة انجليزية الأصل ويعبر عنها بقولهم the King can do no wrong . وهى قاعدة سائدة فى الملكيات ولاكنها ليست كذلك فى الجمهوريات فنجد الدساتير الجمهورية عادة تقرر مسؤولية الرئيس الأعلى سياسيا (بعزله قبل انقضاء مدته) وجنائيا (عن جرائمه السياسية والمتعلقة بوظيفته وجرائمه العادية مع اختلاف فى الاجراءات وسلطى الاتهام والمحاكمة) ومدنيا . ولندكر على سبيل المثال دساتير فرنسا والولايات المتحدة الامريكية والمانيا (دستور فيمر سنة ١٩١٩) وأسبانيا والبرتغال وغيرها .

أما الملك فمعصوم من الخطأ فى عرف الدساتير الملكية جميعها فلا يسأل مدنيا (بالعزل) ولا يسأل جنائيا (عن الجرائم السياسية أو العادية وسواء تعلقت بوظيفته أو لم تتعلق بها) . أما عن المسؤولية المدنية فحائزة فيما يتعلق بإدارة أموال الملك الخاصة وإنها لا ترفع الدعوى على الملك بل ترفع على ناظر خاصته وهذا هو الاستثناء الوحيد المقرر فى قانون المرافعات والخاص بالملك وحده (Nul ne plaide par procureur sauf le Roi) . أما من حيث الاجراءات التنفيذية فلا يمكن اتخاذها ضد مخصصات الملك لأنها من الأموال العامة التى لا يجوز الحجز عليها . وإنها يمكن التنفيذ على أملاك الملك الخاصة بشرط عدم الاخلال بمبدأ الحصانة الملكية . وعليه فلا يجوز نزع ملكية القصور الملكية الخاصة بسكن جلالة الملك ولا بيع ما بها من أثاث (١) .

هذه هي قاعدة عدم مسؤولية الملك التي ترتب عليها منطقيا - أن الملك يتمتع بالسلطة الاسمية دون السلطة الفعلية أو بعبارة أخرى أن الملك في النظام البرلماني يسود ولا يحكم. وسيأتى تفصيل ذلك عند دراستنا لحقوق الملك .

الحاشية الملكية : للرئيس الأعلى في كل دولة حاشية تعينه على القيام بأعماله المختلفة والمتعددة ، وتتكون هذه الحاشية في مصر على النحو الآتى :

أولا - ديوان الملك : وله رئيس (بدرجة وزير) ووكيل (بدرجة وكيل وزارة) وسكرتير خاص جلالة الملك وطبائمه وعدد من الموظفين على اختلاف درجاتهم . ويشمل هذا الديوان ادراتين : الادارة العربية والادارة الافرنجية .

الادارة العربية : (وعلى رأسها مدير) : هي الواسطة الرسمية فيما يرفع الى الملك من أمور الدولة وكذلك الأمور التي يباشرها جلالتة باعتباره رئيس الأسرة الملكية (وفقا للقانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢) والأمر الملكي رقم ٥٥ لسنة ١٩٢٢) .

وتشتمل هذه الادارة العربية على :

(١) السكرتارية ومن اختصاصها المسائل المتعلقة بأعضاء الأسرة المالكة والحاشية الملكية وكذلك الأمور الخاصة برئاسة مجلس الوزراء والأزهر والمعاهد الدينية والأديان المسموح بها كما تختص بأمور متعلقة بوزارة الخارجية (كتعيين الممثلين السياسيين والقناصل وإقالتهم وإحالتهم على الاستقداع أو المعاش) وبوزارة العدل (كالعفو وعرض القضايا المحكوم فيها بالاعدام) وبوزارة الدفاع (كتعيين بعض كبار الضباط والتصديق على التعديلات التي يراها مجلس الجيش وعرض القضايا المحكوم فيها بالاعدام من

المجالس التأديبية بمصلحة الحدود) وبوزارة الاوقاف (كعرض قرارات مجلس الاوقاف الاعلى ، وتوكيل الوزير في ادارة الاوقاف وفي إعطاء الإذن بالخطبة في الجوامع وتعيين مفتي الاوقاف ومشايخ بعض مساجد القاهرة) كما تختص هذه السكرتارية بأمور أخرى متفرقة كتوكيل وزير المالية ووزير الاشغال العمومية في بعض الشؤون ووضع الجمعيات تحت الرعايا الملكية وتعيين رؤساء بعضها وغير ذلك . ويلحق بالسكرتارية القلم التركي بمن فيه من المترجمين .

(٢) قلم التوقيع ويختص بأمور منها تحرير كتب التعيين وغيرها ومختلف البراءات المتعلقة باعتماد القناصل في مصر أو بمنح شهادة العالمية او التخصص والبراءات الخاصة باقامة الشعائر الدينية في المساجد الجديدة وكذلك المسائل المتعلقة بالمخطوطات العربية .

(٣) قلم الحسابات والمستخدمين : وهو المختص بكافة الاجراءات المتعلقة بتعيين الموظفين والمستخدمين ونقلهم وتأديبهم الخ كما يختص بتحضير ميزانية الديوان والمصالح المرتبطة به ومعينة عظمة السلطنة ملك وعمل الحساب الختامي وغير ذلك .

(٤) قلم المحفوظات والالتماسات

(٥) المكتبة .

ويتبع الادارة العربية كذلك أمام جلالة الملك والمؤذنون .

الادارة الافرنجية : (وعلى رأسها مدير) : تعنى هذه الادارة بأمور منها عمل مجموعة يومية من مقتطفات الجرائد العربية والافرنجية وكذلك ترجمة الأوامر الملكية وغيرها .

ديوان كبير الامناء : (أو التشريفات الملكية) ويتكون من كبير الامناء والامناء الاول والثاني والثالث والرابع وأربعة تشريفاتين ويختص هذا الديوان

بكل ما يتعلق بمقابلات جلالة الملك والاسبقية في التشریفات والحفلات الرسمية ورفع التهاني والرد عليها بواسطة كبير الامناء . أما ما يوجه منها بتوقيع الملك فيقوم بتحريره وعرضه سكرتير جلالته الخاص .

ديوان كبير الماوراة : وهو الهيئة العسكرية الاكثر اتصالا بجلالة الملك والمكلفة بالمحافظة عليه حيثما ذهب . ويتبع هذا الديوان .

(١) قسم الحرس (يشمل ضباط مشاة وضباط خيالة واطباء ضباط وأطباء ملوكيون وضباط موسيقى وكتبة وأمام وغيرهم) .

(ب) قسم البوليس (ويشمل بوليس السرايات الملكية قومنداننا ومعاون بوليس وضابط الموتوسيكلات وعددا من الملاحظين) .

(ح) بحرية جلالة الملك ونعى بذلك اليخت « محروسة » والوابورات النيلية الملكية .

هذا وتشمل الحاشية الملكية ثلاث مصالح اخرى لمباني سرايات الملك ولإدارة هذه السرايات ، وفي النهاية مصلحة الركائب الملكية .

ثانيا - خاصية بمرسة الملك : يستعين الملك بهذه الخاصة في ادارة امواله ولهذه الخاصة ناظر يتولى تلك الادارة بتوكيل من جلالة الملك ويعاونه في ذلك وكيل وعدد من الموظفين . ويلاحظ انه قد صدرت إرادة سنية في ٢٥ فبراير سنة ١٨٨٢ قضت بحسبان مدة خدمة جميع موظفي الخاصة كائنهم خدمة بالحكومة . وبالخاصة عدة مصالح لا محل لدراسنها هنا .

ثالثا - ديوان الاوقاف الخصوصية الملكية : لا تتولى الخاصة الملكية إدارة جميع الاموال الملكية بل هناك ديوان خاص بالأوقاف يسمى « ديوان الاوقاف الخصوصية الملكية » انشىء في ٥ يناير سنة ١٩٠٠ وعلى رأسه مدير ووكيل ومجلس ادارة . وتتكون الاوقاف الخصوصية من اموال موقوفة تقرر النظر عليها

للملك أو لمدير الأوقاف، الملكية بنص الواقع أو بغيره من الطرق المقررة :

(٢) - الوزارة :

مجلس الوزراء : تكون الوزارة المهرية - كسائر الوزارات البرلمانية - وحدة يمثلها مجلس الوزراء المنصوص عليه في المادة ٥٧ من الدستور ويضم هذا المجلس في مصر كل الوزراء . وذلك على خلاف القاعدة المتبعة في إنجلترا حيث لا يشترك في هذا المجلس إلا نفر قليل من الوزراء .

رئاسة مجلس الوزراء :

من المعروف أنه لا يصح للملك في إنكلترا أن يرأس مجلس الوزراء . ويرجع الأخذ بهذه القاعدة إلى عهد الملك جورج الأول الألماني الأصل والذي لم يكن يجيد اللام بالغة الانجليزية (تولى العرش من سنة ١٧١٤ إلى سنة ١٧٢٧) ومن بعده قويت هذه القاعدة حتى استقرت في التقاليد الدستورية الانكليزية . أما في فرنسا فلرئيس الجمهورية رئاسة مجلس الوزراء .

ملاحظة عامة : يلاحظ أنه حتى في البلاد التي تتبع للرئيس الأعلى رئاسة مجلس الوزراء فالمقرر أن هذا الرئيس لا يتمتع بصوت معدود في المداولات بل له مجرد رأى استشارى . هذا فضلا عن عدم إلمامه عادة بأكثر المسائل التي تدور حولها المناقشات في المجلس^(١) . ولذلك كانت هذه الرئاسة مظهر اضئيل الفائدة فضلا عن مجافاته لروح النظام البرلماني الصحيح خصوصاً حيث تكون للرئيس الأعلى شخصية قوية أو حيث تكون الروح الاستقلالية ضعيفة لدى الوزراء . فهنا أو هناك يكون تولى الرئيس الأعلى رئاسة مجلس الوزراء عبارة عن اشتراك استشارى في الظاهر والاسم وليكنه اشتراك حقيقى في

(١) في مصر تبلغ الى جلالة الملك فاروق مقدما جميع الموضوعات التي ستعرض على مجلس الوزراء

السلطة الفعلية وفي إدارة شؤون البلاد وهذا لا يتفق مع عدم مسؤولية هذا الرئيس الأعلى ولا مع القاعدة البرلمانية القائلة إن هذا الرئيس يسود ولا يحكم. فضلا عن كل ذلك فيلاحظ أنه مع الزمن قد تنال رئاسة الرئيس الأعلى لمجلس الوزراء من هيبة الرئاسة أو جلال الملك ، كما يخشى أن تزج بهما في ميدان الجدل السياسى والمنازعات الحزبية مما يجافى مالهذا المركز الأعلى من ترفع عن الأحزاب وسمو فوق هذه المنازعات ، ولا شك أن هذا الاعتبار أظهر في الملكيات البعيدة عن الحزبية منه في الجمهوريات التي لا يتمتع الرؤساء فيها بهذا المركز الممتاز الذى يجعل من الملك حكما محايدا عادلا عند تنازع القوى السياسية المختلفة داخل الدولة .

ولكن ما حكم رئاسة الملك لمجلس الوزراء في مصر ؟

أما من الناحية النظرية فلا شك في أن للملك في مصر الحق في رئاسة مجلس الوزراء في اعتقادنا . وذلك لأن السوابق الدستورية التي جرت قبل الاحتلال وبعده والتي جاء الدستور على إثرها كانت تقر هذا الحق . أما الدستور فلم ينص على هذا الحق صراحة في مواده . ولكنه قد افترض وجوده والتسليم به . والدليل على ذلك أعمال اللجان التي وضعت الدستور . ففي أثناء مناقشات « لجنة الدستور » نجد رئيس اللجنة يقرر أنه « ليس ما يمنع الملك إذا تراءى له أو لمجلس الوزراء عقد المجلس بحضوره وعلى الأخص في المسائل الهامة » .

كما نجد « لجنة الثلاثين » في تقريرها عن مشروع الدستور تقول به صراحة تامة : « .. على أن ذلك (كون الملك يحكم بواسطة وزرائه) لا يمنع الملك من حضور جلسات مجلس الوزراء ، فقد يمدى من جليل النصح والارشاد ما يفيد الوزارة فائدة كبرى » (١) .

(١) مجموعة محاضر لجنة الدستور — المرجع السابق — ص ٢٢٣ ويلاحظ أن اجتماع الوزراء

ويلاحظ من الناحية النظرية كذلك ما ذكرناه من أن رئيس الدولة — ملكا كان أو رئيس جمهورية — إدارأس مجلس الوزراء في النظام البرلماني فانه يتولى الرئاسة الشرفية أما الرئاسة الفعلية فلرئيس الوزراء الذي يدير المناقشات ويأذن بالكلام ويأخذ الآراء على التفصيل السابق بيانه وللاعتبارات التي ذكرناها

ولقد ذهبنا من قبل متأثرين بذلك كله إلى تقرير ما يلي : « ولعله لمثل هذه الاعتبارات كادت تهجر هذه القاعدة عملا في مصر ، فلم تطبق بالمرة أيام الوصاية على عرش جلالة الملك فاروق ولا منذ توليه الحكم حتى الآن » (١) على أن هذا الاعتقاد قد عدلنا عنه بعد أن استعمل جلالة الملك فاروق فعلا حقه في رئاسة مجلس الوزراء بتاريخ ٣٠ أكتوبر سنة ١٩٤١ وذلك في الجلسة التي تناول فيها مجلس الوزراء بحث مسألة التوين واقد أبدى جلالة الملك أثناء الجلسة بعض النصيح والارشاد لوزرائه وعند انفضاض جلسة المجلس بعد ثلثي ساعة من تشريف المليك قال رئيس الوزراء حسين سرى باشا « باسم مجلس الوزراء أرفع لجلالة الملك شكر المجلس لتشريف حضرة صاحب الجلالة له في هذا اليوم التاريخي السعيد » فرد جلالة الملك بقوله « لا شكر على واجب . فكلنا يجب أن نتعاون للمصلحة العامة . وسأجتمع بكم مرات أخرى وستجدوني عندكم كثيرا » .

ازاء ذلك لم يعد لدينا شك في حق ملك مصر نظريا وعمليا في رئاسة مجلس الوزراء .

برئاسة رئيس الجمهورية في فرنسا يسمى مجلس الوزراء Conseil des Ministret واجتماعهم

برئاسة رئيس الوزراء يسمى مجلس الوزارة Conseil de Cabinet

(١) ذهبنا إلى هذا الرأي في مذكراتنا المطبوعة سنة ١٩٣٩ — ١٩٤٠ — بغداد — القانون

الاستورى ص ٦٤٥ - وفي القانون الادارى ص ٢٤٧

أنواع الوزراء : يشمل مجلس الوزراء المصرى الوزراء سواء أكانوا وزراء لوزارات معينة بالذات *Ministres à portefeuille* أم وزراء دولة *Ministres sans portefeuille* . وقد أخذت مصر مرارا بنظام الوزراء بلا وزارة^(١) وكان يطلق عليهم دائما اسم « وزراء دولة » مع أن هذا اللقب الأخير عبارة عن لقب فخرى كان يمنح لبعض الأشخاص ممن أدوا خدمات جليلة لبلادهم . وكان هذا متبعاً فى فرنسا قديماً ولا زال متبعاً فى بلجيكا . وهو لقب لا يعطى صاحبه أى حق فى الاشتراك فى إدارة شؤون الدولة أو فى مجلس الوزراء . وبالتالي لا يحمل صاحبه أية مسؤولية خاصة^(٢) .

(١) عرفنا فى دراستنا للبادى العامة كيف أنه ينتجاً غالباً الى هذا النوع من الوزراء بقصد الاستفادة من مركزهم الحزبى أو الشعبى ، أو بقصد ارضاء الطامعين فى كراسى الحكم من الاحزاب أو الافراد الذين تفوق مقامهم ومطالبهم عدد الوزارات المقرر . وقد لا يتولى رئيس الوزراء وزارة ما فىسمى رئيساً بلا وزارة *Président sans portefeuille* ولم يحصل هذا قط بمصر بل على العكس نجد امراً فى تجمع الوزارات أحيانا فى شخص رئيس الوزراء ، وقد دافع عن فكرة الرئيس بلا وزارة رئيس وزراء فرنسا الاسبق المسبولون بلوم فى كتابه عن « الاصلاح الحكومى - *La Réforme Gouvern-mentale* » لأنه على حد قوله لم يعد ليحكم الرئيس تولى وزارة مع الرئاسة إلا إن كان قيماً أو (نابليوناً) جديداً .

(٢) يلاحظ أن الدستور المصرى لم يحدد عدد الوزراء كما فعل الدستور العراقى الذى نص فى المادة ٦٤ على ألا يقل عدد الوزراء (وليس الوزارات) عن ستة ولا يزيد على تسعة (راجع فى تفصيل حكم الوزارة بالدستور العراقى ، مقالنا المنشورة بمجلة القانون والاقتصاد — السنة ١٢ العدد الاول

شروط الوزراء: نعتقد أن العرف كاد يستقر في مصر على أن يكون الوزير عضواً بأحد المجلسين، ولذلك رأينا الوزراء يعينون أو ينتخبون فور اختيارهم للوزارة أعضاء بأحد المجلسين إن لم يكونوا من قبل أعضاء في أيهما. بل وقد رأينا أشخاصاً يعينون مثلاً بمجلس الشيوخ إذاً باختيارهم للوزارة^(١). وهذه قاعدة منطقية كما عرفنا في النظام البرلماني ومطبقة على إطلاقها في إنجلترا. ومعنى استقرار هذا العرف أن تشترط في الوزير كل الشروط الواجبة في عضو البرلمان عما سبق أن عرفناه. ولما كانت شروط العضوية بمجلس النواب أخف من شروط العضوية بمجلس الشيوخ أصبح معنى العرف الذي نتحدث عنه أن يشترط في الوزير توفر الشروط المطلوبة بالنسبة للنائب على الأقل.

على أن الدستور المصري قد ذكر بعض شروط الوزير بصفة خاصة، فنص في المادة ٥٨ على أنه «لايلي الوزارة إلا مصري» (أصلياً كان أو متجنساً) وبذلك أصبح منصب الوزارة بعيداً عن الاستثناء الوارد بآخر المادة الثالثة من الدستور التي تقول: «... وإليهم (أي المصريين) وحدهم يعهد بالوظائف العامة... ولا يتولى الأجانب هذه الوظائف إلا في أحوال استثنائية يعينها القانون.»

وكذلك نصت المادة ٥٩ على أنه: «لايلي الوزارة أحد من الأسرة المالكة». وحكمة ذلك جعل الأسرة المالكة بعيدة عن المناقشات والمحاسبات السياسية والتجريح الحزبي والبرلماني. ونعتقد من جهة أخرى أنه أريد كذلك ألا يحول الاحترام الذي تحيط به الأمة هذه الأسرة من أن تأخذ الرقابة البرلمانية مجراها؛ وتباشر الأمة على الحكومة سلطتها.

(١) راجع وحيد رافت ووايت ابراهيم — المرجع السابق ص ٤٧٨ و ٤٧٩

مسؤولية الوزراء : عرفنا أن ذات الملك مصونة لائتمس ، فهو بذلك منزّه عن المسؤوليات ولما كان لا بد من رقابة أعمال الحكومة وأداء حساب عنها ، أصبح لزاما أن تلقى تبعه هذه الاعمال على الوزراء . هؤلاء الوزراء يسألون مدنيا وجنائيا وسياسيا . أما المسؤولية المدنية فتتكون عن أعمالهم الخاصة أمام المحاكم العادية ، وتخضع أعمالهم المتعلقة بوظائفهم للقواعد العامة التي تحدد مسؤولية موظفي الدولة مما يدخل في صميم دراسة القانون الإداري . أما المسؤوليتين الجنائية والسياسية فهما مظهران من مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية مما سندرسه فيما بعد .

النظام الإداري المصري

من المعروف أن إدارة الدولة قد تكون مركزة في يد الحكومة فيسمى النظام بالمركزية الإدارية *La Centralisation Administrative* ، وإما أن توزع بين الحكومة وبين هيئة منتخبة فيسمى النظام باللامركزية الإدارية *La Décentralisation Administrative* . ولقد أخذت مصر بهذا التوزيع فوجدت إدارة مركزية وإدارات محلية ونجد في الدستور الأسس العامة لهذه الأساليب الإدارية وذلك على النحو الآتي :—

١ — الإدارة المركزية : هذه هي الإدارة التي تتولاها الحكومة المركزية وموظفوها تحت إمرة مجلس الوزراء الذي سبق أن تكلمنا عنه ، ولكن هل تنحصر السلطة الإدارية كلها في دواوين الوزارات المستقرة بالعاصمة أم يقاسمها هذه السلطة موظفوها الإقليميون (كالمديرين ومأموري المراكز وغيرهم)؟ إن النظام مركزي في الحالتين من غير شك لأن السلطة لم تخرج من يد الحكومة وموظفيها إلى بدهيات منتخبة . ولكن هذه المركزية في الصورة الأولى (أي حالة

انحصارها بديوان الوزارات بالعاصمة) شديدة وقد سميها « الوزارية الادارية » *La Concentration administrative* وهي التي يطلق عليها الكثيرون خطأ اسم المركزية فيخلطون بذلك بينها وبين المركزية السابق بيان معناها بدقة . أما في الصورة الثانية (أى في حالة توزيع السلطة بين ديوان الوزارة بالقاهرة وموظفيها الاقليميين فقد سميها « باللاوزارية الادارية » *La déconcentration administrative* . (ويطلق عليها خطأ اسم اللامركزية) ويمكن القول إجمالاً بأن الأسلوب الإداري المصري الخاص بالادارة المركزية مسرف في الوزارية الادارية ، معرض إلى حد التفريط عن الأخذ بنظام اللاوزارية الادارية رغم فوائدها الجلية . ويجب في اعتقادنا أن يفكر أولو الأمر في توسيع اختصاصات مديري المديریات بصفة خاصة دون إلزامهم بالرجوع إلى الوزارة في كل كبيرة وصغيرة مع زيادة ضمانات استقلالهم . هذه هي جملة القول فيما يتعلق بأسلوب الادارة المركزية في مصر

ب - نظام الادارة اللامركزية : هذا النظام يقسم السلطة الادارية بين الدولة من ناحية وهيئات منتخبة من ناحية أخرى ، هذه الهيئات المنتخبة إما أن تكون إقليمية كمجالس المديریات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها فتسمى اللامركزية هنا إقليمية *D. territoriale* . وإما أن تكون هذه الهيئات خاصة بمصلحة أو مصالح معينة غير محددة باقليم معين كالسابقة فتسمى اللامركزية في هذه الحالة مصلحة *D. par service* كالجامعة المصرية .

(١) راجع رسالتنا عن « اللامركزية ونظام مجالس المديریات في مصر » - القاهرة - سنة ١٩٣٩ « الدراسة التمهيدية » الفصل الثاني في « اللامركزية والمركزية » ص ٢٧ - ٣٢ - وراجع كذلك مذكراتنا في القانون الإداري — المرجع السابق — « صور المركزية » ص ١٨٢ — ١٨٧

وإذا رجعنا إلى الدستور المصرى نجد قد وضع أسس اللامركزية الإقليمية فى المادتين ١٣٢ و ١٣٣ اللتين تقولان :

م ١٣٢ - « تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها اشخاصا معنوية وفقا للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون .

« وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة .

« ويعين القانون حدود اختصاصها » .

م ١٣٣ - « ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين ويراعى فى هذه القوانين المبادئ الآتية : -

أولا - اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

ثانيا - اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الأخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الأحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

ثالثا - نشر ميزانياتها وحساباتها .

رابعا - - علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

خامسا - تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو اضرارها بالمصلحة العامة وإطال ما يقع من ذلك .»

هذه هى جملة القول فى تنظيم السلطة التنفيذية وننتقل الآن إلى دراسة

اختصاصاتها .

ثانيا

اختصاصات السلطة التنفيذية

لن نتناول هنا طبعاً هذه الاختصاصات في جزئياتها الادارية ؛ بل في كلياتها الدستورية . ولقد نص الدستور أساساً عليها كحقوق للملك ، ولكن هذه الحقوق لا يستعمل منها بشخصه إلا القليل ، أما أغليبيتها الساحقة فانما يباشرها بواسطة وزرائه . وعليه فدراسة اختصاصات السلطة التنفيذية تقتضى أن ندرس تباعاً :

(١) - حقوق الملك الشخصية

(٢) - حقوقه التي يباشرها بواسطة وزرائه

أولاً - حقوق الملك الشخصية

إن دائرة حقوق الرئيس الاعلى الشخصية تكاد تكون قاصرة في الدول البرلمانية الراشدة على الامور الداخلة في صميم حياته الخاصة . أما الامور التي تتمصل بحياة الدولة العامة فلا يمكنه أن يباشر حقوقه فيها إلا بواسطة وزرائه . ولقد أخذت فرنسا بهذه القاعدة الى درجة كبيرة (لعموم النص) قيل معها ان رئيس الجمهورية الفرنسية لا يستطيع أن يوقع بمفرده إلا ورقة واحدة هي ورقة استقالته . كما لا يخفى أنه لم تترك للملك جورج الثامن في انجلترا الحرية في اختيار شريكة حياته ومملكة بريطانيا مستقبلاً . ولكن ترد على هذه القاعدة استثناءات عديدة ذكرها الدستور المصرى على سبيل الحصر وهي التي ندرسها فيما يلي :

١ - حق تعيين بعض الموظفين وعزلهم .

٢ - حق قيادة الجيش .

٣ - حق العفو .

٤ - حق منح الرتب والنياشين .

٥ - حقوق الملك الشخصية باعتباره رئيس الأسرة المالكة .

١ - تعيين بعض الموظفين وعزلهم سنرى أن تعيين الموظفين بصفة عامة من حقوق الملك التي يباشرها بواسطة وزرائه ، ولكن يستثنى من ذلك :

أ - رئيس الوزراء :

التعيين : تنص المادة ٤٩ من الدستور المصري على أن «الملك يعين وزراءه ويقيلمهم...» ويبدأ تشكيل الوزارة طبعاً باختيار الملك لرئيسها . وهو يختاره بأمر ملكي لا يوقع عليه أحد غيره . وهذا على خلاف ماذهب اليه الفقهاء الفرنسيون في تفسير نصوص دستور سنة ١٨٧٥ . فقد رأوا أن اطلاق النصوص يوجب توقيع رئيس الوزارة القديمة على أمر تعيين رئيس الوزارة الجديدة ، أى أن حق إختيار رئيس الوزراء فى فرنسا حق يباشره رئيس الجمهورية بواسطة وزرائه . ولذلك قيل فى فرنسا أنه إذا امتنع رئيس الوزارة القديمة عن التوقيع على الأمر الخاص بتعيين سلفه وجب حلاً لهذا الاشكال أن يوقع مع الرئيس الأعلى رئيس الوزراء الجديد أما فى مصر فاختيار رئيس الوزراء يكون بأمر ملكي Rescrit Royal لا يوقع عليه غير الملك ولعله من الواضح أن الرئيس الأعلى البرلمانى (الملك أو وصية أو رئيس الجمهورية) ليس مطلق الحرية فى استعمال حقه الشخصى هذا فى اختيار رئيس الوزراء . إذ نجده مقيداً فى الواقع بضرورة اختيار رئيس ، يؤيد من الحزب أو الأحزاب التى لها الأغلبية فى مجلس النواب ، وذلك لأن الوزارة لا تستطيع الاستقرار فى الحكم إلا إذا حازت وظلت متمتعة بثقة الأغلبية البرلمانية كما عرفنا .

على أنه من الظاهر كذلك — رغم هذه الحقيقة — أن الرئيس الأعلى يستطيع دستوريا اختيار رئيس وزرائه ممن لا تؤيدهم هذه الأغلبية البرلمانية، وإنما يجد الرئيس الجديد نفسه مضطرا في هذه الحالة إلى حل مجلس النواب الذي لم يؤيده، ويجرى انتخابات جديدة يكون مصير وزارته مرهونا بنتيجتها . فان أيدت الأغلبية الجديدة الوزارة كان بها والا أصبح لزاما على هذه الوزارة أن تستقيل ، وهنا يضطر الرئيس الأعلى إلى اسناد رئاسة الوزارة إلى شخص تؤيده أغلبية مجلس النواب . ونظراً لما قد يكون في هذا الاضطرار من غضاضة تعتبر هذه الطريقة — طريقة الحل — شائكة لا يصح التبعاء الرئيس الأعلى إليها إلا بعد روية وطول تبصر .

وإنما يلاحظ إلى جانب ذلك أن الرئيس الأعلى يقوم في بعض الظروف بدور أخطر من الدور الذي يبدو لأول وهلة ، وذلك إذا لم يكن هنالك حزب واحد غالب أو كتلة واحدة غالبية في مجلس النواب . أما ان وجد هذا الحزب أو هذه الكتلة المتراصة أو الجبهة المتفقة فيصبح الرئيس الأعلى مضطرا إلى الأخذ برأيها في اختيار رئيس الوزراء مادام لا يريد سلوك الطريق الوعر الشائك السابق بيبانه ، أما إذا كانت الأغلبية غير متحققة لحزب واحد أو كتلة واحدة على هذا النحو ، فهنا يجب تأليف وزارة مؤيدة من أكثر من حزب ، كما هو الحال في الوزارات الائتمالية Ministères de coalition ، ففي ضم هذا العقد من الأحزاب المختلفة نجد الرئيس الأعلى يقوم عادة بدور هام جدا . وهو يقوم بمثل هذا الدور تقريبا إذا كانت الأغلبية البرلمانية لحزب ليس له رئيس معترف به بالذات ، فهنا تكون للرئيس الأعلى حرية اختيار كبيرة بين متزعمي هذا الحزب . وقد حدث ذلك فعلا في انكلترا سنة ١٨٥٩ عندما دعت الملكة فيكتوريا لرئاسة الوزارة « ذرائيلي » في حين لم يكن لحزب المحافظين (حزب الأغلبية) رئيس معين .

الاقالة : هذا هو حكم تعيين رئيس الوزراء فما هو الحكم فيما يتعلق

بإقالته؟

لقد حسم الدستور المصري النزاع بصريح نص المادة ٤٩ التي تقول « الملك يعين وزراءه ويقيهم ... » فلا شك إذاً في حق الملك في مصر في إقالة رئيس الوزراء .

ولقد حدث ذلك فعلاً مرتين منذ صدور الدستور سنة ١٩٢٣ ، فأقال الملك فؤاد وزارة النحاس باشا الأولى في ٢٥/٦/١٩٢٨ ثم أقال الملك فاروق وزارة النحاس باشا الرابعة في ٣٠/١٢/١٩٣٧ . وفي هاتين الحالتين كليهما كانت الإقالة بأمر ملكي موقع عليه من الملك وحده .

على أن الاستاذين وحيد رافت ووايت بك إبراهيم قد ذهبوا في هذا الصدد إلى أنه يجب وفقاً للمادة ٦٠ من الدستور أن يوقع على مرسوم الإقالة رئيس الوزارة الجديدة حتى يتحمل مسؤولية هذه الإقالة ^(١) .

على أننا لا نؤيد هذا الرأي ونعتقد أن أمر الإقالة — كأمر التعيين — لا يوقع عليه إلا الملك وحده ونستند في ذلك إلى الحجج الآتية :

(١) رئيس الوزارة الجديدة لا يمكن أن يكتسب صفة الرئاسة هذه ويحق له التوقيع إلى جانب الملك إلا بعد صدور الأمر الملكي بتعيينه رئيساً للوزارة ولا يمكن صدور هذا الأمر إلا بعد إقالة الوزارة القديمة . وعليه فعند صدور أمر الإقالة لا يمكن أن يوقع على هذا الأمر شخص سيعين رئيساً للوزارة ولو بعد دقائق معدودة لأنه في اللحظة التي تحصل فيها الإقالة ليس بعد رئيساً للوزارة وبالتالي لا يحق له التوقيع على أمر الإقالة .

(٢) لا يمكن القول بصدور أمر تعيين رئيس الوزارة الجديد قبل إقالة الرئيس القديم والا لوجد في فترة — طال أم قصرت — رئيسان للوزارة في

(١) وحيد رافت ووايت إبراهيم - المرجع السابق ص ٥٦٦

وقت واحد . وهذا ما لا يمكن القول به مطلقا .

(٣) من الناحية العملية لن يؤدي هذا القيد إلى عرقلة سبيل الاقالات — ان كان المقصود ذلك — إذ أن الرئيس الأعلى إذا ما أراد الاقالة سيجد بكل سهولة من يستعد للتوقيع على أمر الاقالة وتولى رئاسة الوزارة الجديدة وإذا جاز جدلا أن يمتنع كل المرشحين للرئاسة عن قبول التوقيع على إقالة الوزارة القائمة ، فانه في مثل هذه الحالة سيمتنع الرئيس الأعلى عن إقالة الوزارة أسسا ولولم يشترط أن يوقع معه غيره على أمر الاقالة ، لأن وزارة هذا مركزها لا يقدم رئيس الدولة على إقالتها بالطبع لأن كل المرشحين — وهم المشعبون على هذا النحو بالعطف على بقاء الوزارة القائمة والراغبون عن إقالتها — سيرغبون كذلك عن تولى الحكم على أنقاضها بعد إقالتها . ومادام هذا باجماع المرشحين للوزارة كما هو المفروض فانه سيمنع الرئيس الأعلى حتما من الاقدام على إقالة مثل هذه الوزارة حتى ولو كانت الاقالة حقا شخصا لهذا الرئيس لا يشترط توقيع أحد غيره عليه .

(٤) أن الغرض من اشتراط توقيع رئيس الوزارة الجديد على أمر إقالة الوزارة القديمة هو كما يقول الاستاذان الرغبة في أن يتحمل هذا الرئيس مسؤولية هذه الاقالة . أو بعبارة أخرى لكي يستطيع البرلمان أن يحاسب رئيس الوزارة الجديدة ويسأله « هل كانت الوزارة القديمة مخطئة في رأيها بصدد الموضوع الذي أدى الى الانالة أم لا » .

ولو أنعمنا النظر لوجدنا رئيس الوزارة الجديدة الذي يراد توقيعه على أمر اقالة الوزارة السابقة والذي يخالفها طبعاً رأيها حول النقطة التي كانت سببا في الاقالة — نجد هذا الرئيس الجديد — دون اشتراط توقيعه على أمر اقالة الوزارة القديمة — ملزماً بأن يتقدم الى البرلمان الزاماً ويبين له وجهة نظره التي تخاف وجهة نظر الوزارة السابقة . وهنا لابد وأن يبدى البرلمان

رأيه في « هل أصابت الوزارة الجديدة في رأيها بصدد الموضوع الذي أدى الى
الاقالة أم لا ؟ » .

ولو قارنا هذا السؤال بالسؤال الاول لوجدنا أن الرد على أيهما هو
في نفس الوقت رد على الآخر . فان كان الجواب على السؤال الأخير بالنفي
(ومظهره اعلان عدم الثقة بالوزارة الجديدة) كان هذا في نفس الوقت
ايجابا بالنسبة للسؤال الاول . والعكس بالعكس (أى اذا أعلن المجلس ثقته
بالوزارة الجديدة) .

وعليه فسواء وقع رئيس الوزارة الجديدة على أمر اقالة الوزارة القديمة
أم لم يوقع عليه فهو بحكم توليه الأمر بعدها ملزم فعلا بأن يؤدي حسابا
عن موضوع هذه الاقالة وبصفة حتمية أمام البرلمان الذي لا تستطيع وزارة
البقاء في الحكم بدون تأييده . وبذلك سواء وقع الرئيس الجديد على أمر الاقالة
أو لم يوقع عليه فهو لا بد مؤد عن ذلك حسابا أمام البرلمان .

(٥) وفي النهاية فان المنطق يقضى بأن مايسرى على تعيين رئيس الوزراء
يجب ان يسرى على اقالته ، ويسلم الراى الذى نخالفه بأن التعيين يكون بأمر
ملكى موقع عليه من الملك وحده ، وعليه فيجب منطقيا ان يكون العزل
كذلك .

وإذا جاز القول باشتراط توقيع رئيس الوزارة الجديد على أمر إقالة
الوزارة القديمة فن السهل - ومن باب أولى - كان يجب القول بأن يوقع كل
رئيس وزارة على أمر تعيينه هو بنفسه . ففي هذه الحالة لا تقع في المحظورين
الاول والثانى السابق ذكرهما . أو لجاز على الأقل اشتراط توقيع كل رئيس
وزارة على أمر تعيين رئيس الوزارة الذى يليه (حتى لا ينفرد الملك بالتوقيع)
فهذا لا يوقعنا فى اى محذور من الناحية الدستورية . وان صح ان يشير بعض
الصعوبات العملية . وقد اخذ فعلا بهذا الحل الفقه الفرنسى فى ظل دستور سنة

١٨٧٥ . فاذا قيل رغم كل ذلك ان امر تعيين رئيس الوزراء انما يوقعه الملك وحده فيجب في اعتقادنا تقرير ذلك الحكم من باب اولى ومن غير شك فيما يتعلق بأمر اقالة رئيس الوزراء

ب — كبار رجال الدين : تنص المادة ١٥٣ من الدستور المصرى على أن « ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقا للبادئ المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين . . . وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد ، وإذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقا للقواعد والعادات المعمول بها الآن . . . »^(١)

ولقد صدر القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٧ بعد ذلك منظمًا سلطة الملك فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين وبالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد . فجعل استعمال الملك لسلطاته فى هذا الشأن انما يكون بواسطة رئيس مجلس الوزراء ، وبذلك انتظم هذه الاختصاصات حكم المادة ٤٨ من الدستور .

جاء بعد ذلك دستور سنة ١٩٣٠ فقرر فى الفقرة الثانية من المادة ١٤٢ أن « . . . يكون تعيين شيخ الجامع الأزهر وغيره من الرؤساء الدينيين مسلمين وغير مسلمين منوطا بالملك وحده »^(٢) .

(١) كانت للملك سلطة واسعة فى تعيين رجال الدين وفقا للتقاليد والعادات المروعة بمصر قبل

الدستور .

(٢) نص البيان التفسيرى المرفق بدستور سنة ١٩٣٠ بهذا الشأن على ما يلى :

« وترى الوزارة أن ينص فى الدستور على حقوق الملك فى تعيين الرؤساء الدينيين المسلمين [شيخ الجامع الأزهر وشيوخ المذاهب الأربعة بالأزهر وشيخ مشايخ الطرق الصوفية ونقيب الاشراف وشيخ السادة الوفاة ومن على شاكلتهم من شيوخ المعاهد]

وبهذا المعنى صدر المرسوم بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٠ الخاص بتنظيم الجامع الأزهر والمعاهد الدينية العلمية الإسلامية والمعدل بالمرسوم بقانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٣٦ ، ففي هذه الحدود ووفقا للتفصيلات الواردة في قوانين هذه الهيئات الدينية يتولى الملك حقا شخصا لا يشاركه إياه الوزراء ولا تنطبق عليه المادة ٤٨ من الدستور (١) .

م - رسمال الحاشية الملكية : ان بيان السلطة التي تتولى تعيين موظفي الحاشية الملكية يقتضى الرجوع إلى ما قبل الدستور ثم إلى الدستور ثم إلى ما صدر بعده من التشريعات :

أولا - قبل الدستور : تالفت في سنة ١٨٨١ لجنة لتنظيم شؤون الموظفين بناء على تقرير رفعه شريف باشا إلى الخديوى توفيق باشا في ٢٠ أكتوبر سنة ١٨٨١ . وقد انتهى عمل هذه اللجنة إلى صدور الأمر العالى الرقم ١٠ أبريل سنة ١٨٨٣ . فوضع هذا الأمر القواعد الخاصة بالموظفين واستثنى في مادته العاشرة الموظفين الذين يعينون بامر عال (توالى بعد ذلك أواخر عالية تفصيلية لا يعيننا بحثها هنا) . وعليه فموظفو الحاشية كانوا وظلوا يعينون بواسطة الرئيس الأعلى دون تدخل الوزارة قبل الدستور .

== د على أنه - ومن الجائز أن يكون رئيس مجلس الوزراء غير مسلم - لا يتصور أن يكون ذلك الرئيس هو الذى يختص باختيار شيخ الجامع الأزهر أو الرؤساء الدينيين المسلمين خصوصا والاسلام دين الدولة الرسمى لذلك وجب الرجوع إلى ما كان متبعاً أصلاً قبل ذلك القانون من أن يكون تعيين هؤلاء موقظاً بالملك وحده

دوماً يجب الإشارة إليه أن ماعدا هؤلاء الرؤساء - وعلى الاخص ميزانية المعاهد وادارتها

باق كما هو تحت رقابة الحكومة والبرلمان ، [البيان المذكور ص ٣١ - ٣٢]

(١) وحيد رافقت - القانون الادارى - المرجع السابق ص ٥٦٦ - ٥٦٨ .

ثانيا - الدستور: وفي سنة ١٩٣٣ صدر الدستور المصري وإذا به :

(١) المادة ٤٤ تقرر أن « الملك ... يولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين » .

(٢) المادة ٤٨ تقول : « الملك يتولى سلطاته بواسطة وزرائه » .

(٣) المادة ٥٧ ونصها « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة »

(٤) المادة ٦٠ « توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع

عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » وذلك في حين نصت المادة

٢٣ على أن « الملك ... ذاته مصونة لا تمس » . هذا إلى جانب النصوص

الأخرى المختلفة المقررة لمسؤولية الوزراء - دون الملك - جنائيا وسياسيا

بما أتى أو سيأتي تفصيله في حينه .

وفي النهاية نصت المادة ١٦٧ على ما يلي « كل ماقررتة القوانين والمراسيم

والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ما سن أو اتخذ من قبل

من الأعمال والاجراءات طبقا للأصول والأوضاع المتبعة يبق نافذا بشرط

أن يكون نفاذها متفقا مع مبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور

وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها في حدود

سلطتها ، على ان لا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأن

عدم سريان القوانين على الماضي » .

ما هو إذن حكم هذه النصوص المختلفة ؟

لا شك أن الأمر يحتمل تفسيرين مختلفين . ولكننا نرجح أنه مادام

الدستور لم يتحدث بالذات عن طريقة تعيين موظفي الخاشية الملكية (ملكيين

وعسكريين) - يجب وفقا للنص العام أن يكون تعيينهم « على الوجه المبين

بالقوانين » (م ٤٤) - فيظل الأمر العالي الصادر سنة ١٨٨٣ ساري المفعول

لأنه غير مخالف لمبادئ الحرية والمساواة التي بالدستور . ويظل كذلك إلى

أن تعدله أو تلغيه السلطة التشريعية في حدود سلطتها — وبذلك يظل تعيين موظفي الحاشية حتى بعد صدور الدستور حقا للملك وحده وهذا هو الذى كان العمل جارياً عليه فعلاً . ولكن طبيعة النظام البرلماني الذى اخذ به الدستور تقضى بأن يكون لرئيس الوزراء رأى فى تعيين كبار موظفي هذه الحاشية على الأقل باعتباراه المستشار الاول للملك ولا اتصال هؤلاء الموظفين الوثيق بالحكومة . وهنا — كما فى كثير من المسائل الدقيقة التى يثيرها تطبيق النظام البرلماني — يجب أن يكون حكم الود والمجاملة بين عناصر الدولة المختلفة فوق حكم النصوص الحرفية والقواعد المسطرة . وان كنا قد لاحظنا فى دراستنا للبادئ الدستورية العامة مقدار ما بين هذه العناصر من مجاملات متبادلة فى الولايات المتحدة الامريكية رغم الفصل التام هنالك بين السلطات ، فما أولى النظام البرلماني بهذه المجاملة وما احراه بمثل هذا التفاهم والاتفاق .^(١)

ويجب أن نلفت النظر هنا إلى أن الأمر قد عرض فى سنة ١٩٢٤ على رئيس لجنة قضايا الحكومة (بيولا كازيلي) ، عندما اعترض سعد باشا على تعيين حسن نشأت باشا وكيلًا للديوان بأمر ملكي موقع عليه من الملك فؤاد وحده دون توقيع رئيس الوزراء والوزير المختص . وقد اقر رئيس اللجنة المذكورة بضرورة اشتراك الوزارة فى التوقيع وإنما نظراً لطبيعته هذه الوظائف واتصالها الوثيق بعمل الملك رأى أن تكون للتاج حرية اختيار الموظفين الذين يشغلونها وألا تكون محل نظر مجلس الوزراء بل يكتفى بامضاء رئيس الوزراء ووزير المالية . وتم ذلك فعلاً بالنسبة لتعيين نشأت باشا

(١) يقابل مجاملة الملك لوزرائه فى هذا المقام مجاملة الوزراء للملكهم عندما يصغون لصحبه ويستمعون لارشاده فيما يتعلق بأمور الدولة ومسائل الموظفين وغيرها من الشؤون الداخلة فى اختصاص الوزارة والى ليس للملك فيها إلا السلطة الاسمية دون السلطة الفعلية والى لا يتحمل عنها أية مسؤولية بل تتحملها الوزارة وحدها .

فوقع على الامر سعد باشا ووزير المالية . على أن لجنة قضايا الحكومة قد اجتمعت من بعد ذلك في سنة ١٩٢٥ وأفتت برأى عكس الذى قال به بيولا كازيلي (١)

ثالثا — التشريعات اللاحقة على الدستور : على أساس هذه الفتوى الثانية أصدرت وزارة زيور باشا في ٨ فبراير سنة ١٩٢٥ (أى أثناء تعطيل الحياة النيابية) مرسوما لم يستند فيه إلى مادة من مواد الدستور وإنما استند إلى الامر العالى الصادر سنة ١٨٨٣ والذى ظل سارى المفعول كما عرفنا حتى بعد الدستور وفقا لنص المادة ١٦٧ وعليه فرسوم سنة ١٩٢٥ إنما يستمد سنده التشريعى وفقا للمادة ١٦٧ من أمر سنة ١٨٨٣ الذى لاشك فى مشروعيته بداءة واستمرارا . كما أنه لم يخرج عن حدود الامر المذكور (٢)

(١) السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٥٣٠ — ٥٣١ ووحيد رأفت — القانون الاهارى المرجع السابق — ص ٥٦٨ — ٥٧٣

(٢) حل الدكتور السيد صبرى هذا المرسوم والامر العالى المذكور بقوله :والامر العالى المذكور من حيث الموضوع يصح اعتباره بحسب النظام الدستورى الحالى قانونا خاصا بقواعد توظيف ... كما يصح اعتباره مرسوما خاصا بتنظيم المصالح العامة وهو بحسب الوضع الاول قانون من اختصاص السلطة التشريعية وباعتبار الوضع الثانى مرسوم من اختصاص السلطة التنفيذية فاذا أخذنا بالفرض الاول فان مرسوم ٨ فبراير لا يكون صحيحا إلا إذا كان فى حدود المادة ٣٧ أى كان خاصا بتنفيذ الامر العالى المذكور أو إتمامه . لاشك فى ذلك لأنه لم يتعد تنظيم الامر العالى سالف الذكر على النحو الذى اقتضاه تطور المصالح المهرية . والمرسوم على هذا الوضع لم يتعد حدود الامر العالى سالف الذكر ، ثم استثنى المرسوم وظائف القصر وهو بهذا الاستثناء لم يتجاوز حدود الامر العالى ، لان الامر العالى كان خاصا بموظفى الحكومة لاهوظفى القصر الذين كان العمل جاريا على تعيينهم دون تدخل الوزارة ...

وإذا أخذنا بالفرض الثانى فان الامر العالى سالف الذكر يقابل فى النظام الحالى المراسم الخاصة بتنظيم المصالح العامة الواردة بالمادة ٤٤ بالدستور والتي هى بحسب هذه المادة من اختصاص السلطة التنفيذية ، وصورها يكون بدوره على هذا الاعتبار مرسوما خاصا بتنظيم المصالح يقع تحت حكم المادة ٤٤ من

ولقد نص هذا المرسوم في مادته الثالثة على أنه « لا تسرى أحكام المادة السابقة على موظفي حاشيتنا الملكية والعسكرية ، فيستمر تعيينهم بأمر ملكي أو بإرادة منا . » كما نص في المذكرة الايضاحية لهذا المرسوم على « أن القاعدة التي تتبع في المستقبل في تعيين كبار الموظفين يجب أن يدخل عليها استثناء فيما يتعلق بموظفي الحاشية الملكية والعسكرية لحضرة صاحب الجلالة الملك . فان العمل قد جرى حتى الآن في شأن أولئك الموظفين على تعيينهم بأمر ملكي خال من توقيع أي وزير من الوزراء . وقد روعي في وضع مشروع المرسوم المرفق بهذه المذكرة أن الاستمرار في العمل بهذه الطريقة هو النظام الدستوري الملائم . نظرا لما لوظائفهم من الصفة الخاصة التي تجعلهم على اتصال مباشر بالذات العلية الملكية . »^(١) هذا فيما يتعلق بمرسوم ٨ فبراير سنة ١٩٢٥ وفي سنة ١٩٣٦ صدر المرسوم بقانون رقم ٤٤ الخاص بتوظيف الأجانب . فهل عدل هذا المرسوم بقانون أحكام مرسوم سنة ١٩٢٥ والامر العالي لسنة ١٨٨٣ أم لا ؟ لا شك في أن للسلطة التشريعية بصريح نص المادة ١٦٧ من الدستور أن تعدل أو تلغى أمر سنة ١٨٨٣ وما استند اليه من تشريعات

== الدستور وفي حدود اختصاص السلطة التنفيذية ويكون على هذا الوضع منظما ومتما لا امر العالي وفي الحدود الدستورية للمادة المذكورة

ووسواء أخذنا بالفرض الاول أم بالفرض الثاني فمرسوم ٨ فبراير هو حتما في الحدود الدستورية الواردة في المادتين ٣٧ و ٤٤ من الدستور وعدم قيام الحياة النيابية لا يمكن أن يضعف من قانونيته طالما أن الوزارة التي أصدرته تملك حق اصداره بمقتضى احدى المادتين سالفتي الذكر .

(١) أثير هذا الموضوع في سنة ١٩٣٦ بمناسبة تعيين مهتدس كهربائي ايطالي في بحرية جلالة الملك دون عرض الامر مقدما على لجنة الموظفين الاجانب ومجلس الوزراء وفقا للقواعد المنصوص عليها في المرسوم بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٣٦ (في عهد الوصاية ووزارة الحلاس باشا — ويلاحظ أن وكيل الديوان الملكي بالنيابة قبل حينذاك عرض الامر على لجنة الموظفين الاجانب ومجلس الوزراء فوافقا هل التعيين ولكن القصر لم يسلم باعتبار هذه السابقة عرفا يستند عليه)

كمرسوم سنة ١٩٢٥. وعليه فينحصر البحث فيما إذا كان المرسوم بقانون المذكور قد عدل فعلا أمر سنة ١٨٨٣ ومرسوم سنة ١٩٢٥ أم لا. الواقع أن هذا المرسوم بقانون (الذي صدر في عهد وزارة علي ماهر باشا التي تولت اختصاصات الملك بعد وفاة الملك فؤاد وقبل تعيين مجلس الوصاية) لم يكن ليقتصد به إلا تعيين الأجانب في وظائف الحكومة دون وظائف الحاشية. وهذا ظاهر من الظروف التي صدر فيها هذا المرسوم بقانون من كونه صدر في فترة لا يمكن دستورياً المساس فيها بحقوق مسند الملكية (م ١٥٨ دستور)، كما أن ذلك ظاهر من كون القانون المذكور قد نص على تمثيل كل وزارة بلجنة توظيف الأجانب عندما يكون تعيين الأجنبي خاصاً بها ولم ينص على مثل هذا التمثيل فيما يتعلق بالقصر. ولقد عرض الأمر فعلاً على لجنة قضايا الحكومة فافتت بهذا الرأي. وعليه فمرسوم سنة ١٩٢٥ (المستند إلى أمر سنة ١٨٨٣) مازال قائماً وإن كان يمكن للسلطة التشريعية بالطرق الدستورية المقررة تعديله أو إلغاؤه إذا شاءت بحيث يصبح تعيين كبار موظفي القصر على الأقل - متفقاً مع القاعدة الدستورية السائدة في البلاد البرلمانية فيما يتعلق بتعيين الموظفين بصفة عامة. على أن يلاحظ في تطبيق هذه القاعدة أن يكون على النحو الذي يتفق وطبيعة هذه الوظائف وصلتها الخاصة بالرئيس الأعلى كما ذكرنا.

ولقد أثير هذا الموضوع كذلك في سنة ١٩٣٨ عندما صدر في ٢٠ أكتوبر أمر ملكي بتعيين علي ماهر باشا رئيساً للديوان الملكي دون توقيع رئيس الوزراء (١).

(١) وضعت الوزارة النحاسية الرابعة حينذاك مذكرة مسببة رفعتها إلى جلالة الملك ونشرتها على الأمة دافعت فيها عن اختصاص مجلس الوزراء في هذا الصدد باعتباره المهيمن على مصالح الدولة والمسؤول دون الملك عن أعمال الحكومة أمام البرلمان مستندة إلى مواد الدستور السابق يانها ومهاجمة مرسوم سنة ١٩٢٥ الصادر في وقت كان الدستور فيه محل مهاجمة شديدة والحياة النيابية معطاة في مهبنة أسيان إلى

(٢) قيادة الجيش: هذه القيادة بطبيعتها عمل شخصي . وهى حق معترف به للرئيس الأعلى فى كل الدساتير الملكية بوجه عام (ولو أن ملك انكلترا قد فقد هذا الحق بعدم استعماله إياه) ولذلك نجد الملك يربون منذ القدم تربية عسكرية . كما أعطى هذا الحق فى فرنسا لرئيس الجمهورية سنة ١٨٧٥ بناء على إلحاح المارشال مكماهون رئيس الجمهورية إذ ذاك . وهو مقرر كذلك فى الولايات المتحدة . ولقد نص الدستور المصرى على ذلك صراحة فى المادة ٤٦ التى تقول : « الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية .. » .

على أن استعمال رئيس الدولة لهذا الحق لا يصح أن يتعدى سلطة إعطاء الأوامر العامة للقواد الذين يتولون القيادة الفعلية فلا يصح فى النظام البرلمانى الذى يتطلب وجود الرئيس الأعلى بعاصمة مملكة لا فى الميدان خصوصاً فى أوقات الازمات العصبية — أن يتولى الملك نفسه القيادة الفعلية للجيش لما يثيره ذلك (خصوصاً عند عدم توفر الكفاءة الفنية الحربية لدى الرئيس) من مصاعب بل ولما قد يؤدى اليه من مخاطر هائلة ربما تعصف بحياة الدولة كلها . ولذلك نجد العلامة اسمان يبدى أسفه للاعتراف لرئيس الجمهورية الفرنسية بهذا الحق الذى وإن تعذر الأخذ به فعلياً فى الانظمة البرلمانية إلا أنه لا يحول دون تولى الرئيس الأعلى للقيادة الفعلية من الناحية الدستورية المجردة (١) .

ولقد جاءت الحروب الحديثة فجعلت رؤساء الدول لا يتنحون فقط عن قيادة الجيش الفعلية بل وعن الاجراءات الشكلية واصدار الأوامر للقوات

== ماجرى عليه العمل فى تعيين نشأت باشا سنة ١٩٣٤ وفى تعيين المهندس المكهرباى الايطالى ببحرية جلالة

الملك سنة ١٩٣٦ [راجع وحيد رافت - المرجع السابق - ص ٥٦٨]

(١) القانون الادارى للعراق - عبد الحميد متولى - بغداد سنة ١٩٣٧ - ص ٦٧ وما بعدها وانظر

المراجع التى أشار اليها - وراجع السيد صبرى - المرجع السابق ص ٥٤٤ - ٥٤٥ — ورايت ابراهيم

ووحيد رافت - المرجع السابق ص ٥٦٠

لمحاربة فتركت هذه الاجراءات وتلك الاوامر إلى مراكز القيادة العليا تتولاها مباشرة (The Head Quarters) .

ويلاحظ في النهاية أن استعمال الرئيس الاعلى لحقه الشخصى فى قيادة الجيوش إنما تسأل عنه الوزارة . لانها هى المسؤولة عن استعمال الملك لسل كل حقوة شخصية كانت أم يباشرها بواسطة وزرائه مادامت تمس الشؤون العامة . وذلك لأن الرئيس الاعلى كما سبق إن بينا منزله عن المسؤوليات . وعليه فالوزارة التى لاترضيها كيفية استعمال الرئيس الاعلى لحقوة الشخصية — ومنها قيادة الجيش — ما عليها إلا أن تستقيل حتى تتصل من المسؤولية الملقاة على عاتقها فى هذا الشأن . فاذا تعذر الاتيان بوزارة مؤيدة من البرلمان — ولو بعد استعمال حق الحل — وجب على الرئيس الاعلى الرضوخ لما توصى به وزارته لانه فى الواقع يسود ولا يحكم . وهذا ما أكدته فقهاء القانون العام ومن بينهم العلامة اسمان الذى يقول « إن الوزارة مسؤولة إذا قبلت أن يتولى رئيس الجمهورية قيادة الجيش ولو أن الدستور يقرر له شخصيا ذلك الحق » (١) .

ويؤدى الجيش يمين الطاعة لقائده الاعلى (الملك) ولقوانين البلاد . ومعروف ما أثارته صيغة هذه اليمين من نزاع فى سنة ١٩٣٧ حيث أرادت الوزارة أن تتضمن اليمين النص على طاعة الدستور كذلك ، ولم يقرها القصر على هذا رأى . والواقع أن النص على طاعة الدستور بالذات يخشى أن يزعج رجال الجيش فى الميدان السياسى ويدفعهم إلى مناقشة النظم والقوانين والامور . وليس هناك ما هو أخطر من ذلك على الدولة . وحسبنا عظة

(١) المرجع السابق ص ٧٠ - وانظر اسمان - الجزء الثانى - ص ٢٣٤ (الهامش) وكذلك D. Chalmers & C. Asquith عن القانون الدستورى وأيضاً Goodnow عن القانون الاتحادى المقارن - الجزء الاول - ص ٩٩

ما وقع في بعض البلاد الشقيقة من أهوال وحادثات متكررة بسبب تدخل الجيش في السياسة .

ويتصل بحق قيادة الجيش هذا حق الملك في تعيين وعزل الضباط المنصوص عليه في المادة المذكورة والذي يباشره الملك بواسطة وزرائه .

(٣) - هو العفو :

قد يكون العفو بسيطا (Grâce) فلا يمحو الجريمة نفسها . بل ولا يؤثر أساسا على العقوبات التبعية وإنما يمتد إلى العقوبات الأصلية فيمحوها كلية أو يخففها . ولكن قد يمحو أيضا العقوبات التبعية ولكنه لا يمكن أن يمحو الجريمة مطلقا . وذلك لأن محو الجريمة كلية إنما يكون بالعفو الشامل Amnistie وهو النوع الثاني من العفو ويمتاز بأنه يمكن صدوره في أية مرحلة كانت عليها الدعوى فيمنع السير فيها أو تنفيذ ما يمكن أن يكون قد صدر فيها من أحكام . وذلك بخلاف العفو البسيط عن العقوبة فلا يكون إلا بعد استنفاد كل وسائل الطعن على التفصيل المقرر في قانون العقوبات .

ويراد بهذا الحق بنوعيه إما كان تلافيا لما قد يرتكبه القضاء من أخطاء قاسية لا عصمة للبرء منها . أو التخفيف من حدة نصوص صارمة أريد بها الردع والتخويف كالعقوبات المقررة في قانون المخدرات ، كما يعبر العفو في النهاية كونه إجراء إنسانيا يحقق أمل الطامعين من المحكوم عليهم في أن يشملهم فيقصر مدة عقوبتهم . وهو بالتالي يساعدهم على الانتظام في سلك الحياة المستقيمة والعودة من قريب إلى أحضان المجتمع السليم (١)

ولكن على أى نحو يصدر العفو في مصر ؟

(١) السيد صهي - المرجع السابق - ص ٥٥٢ - ٥٥٣

فما يتعلق بالعفو (البسيط) نصت المادة ٤٣ من الدستور على أن
« الملك . . . له حق العفو وتخفيف العقوبة »
Il a le droit de grâce et de
commutation de peine

أما العفو الشامل فقد نصت عليه المادة ١٥٢ من الدستور بقولها :
« العفو الشامل لا يكون إلا بقانون . »

ولقد تحدث قانون العقوبات الأخير رقم ٥٨ لسنة ١٩٣٧ عن العفو
بنوعيه في المواد ٧٤ و ٧٥ و ٧٦ ، فقالت المادة الأولى : « العفو عن العقوبة
المحكوم بها يقتضى إسقاطها أو بعضها أو إبدالها بعقوبة أخف منها مقرر
قانونا ولا تسقط العقوبات التبعية ولا الآثار الجنائية المترتبة على الحكم
بالإدانة ما لم ينص أمر العفو على خلاف ذلك . »

أما المادة ٧٥ فتقول : « إذا صدر العفو بإبدال العقوبة بأخف منها
تبدل عقوبة الإعدام بعقوبة الأشغال الشاقة المؤبدة ، وإذا عني عن محكوم
عليه بالأشغال الشاقة المؤبدة أو بدلت عقوبته وجب وضعه حتما تحت
مراقبة البوليس مدة خمس سنين . »

« والعفو عن العقوبة أو إبدالها إن كانت من العقوبات المقررة للجنايات
لا يشمل الحرمان من الحقوق والمزايا المنصوص عنها في الفقرات الأولى
والثانية والخامسة والسادسة من المادة الخامسة والعشرين من هذا القانون .
» وهذا كله إذا لم ينص في العفو على خلاف ذلك »

وفي النهاية تنص المادة ٧٦ على أن « العفو الشامل يمنع أو يوقف السير
في إجراءات الدعوى أو يحو حكم الإدانة . » ولا يمس حقوق الغير إلا إذا
نص القانون الصادر بالعفو على خلاف ذلك . »

ولكن إذا كان العفو الشامل يصدر بقانون على هذا النحو والعفو البسيط
من اختصاص الملك ، فهل يستعمل الملك هذا الحق بواسطة وزرائه (وفقا للمادة

٤٨ من الدستور) أى هل يجب لذلك « أن يوقع — إلى جانب توقيع الملك — رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون (وفقاً لنص المادة ٦٠ من الدستور) ؟

ذهب رأى إلى أن الملك يستعمل هذا الحق بواسطة وزرائه (م ٤٨ وم ٦٠) ومعنى ذلك أن هذا الحق يكون للملك اسماً والوزارة فعلاً تمشياً مع طبيعة النظام البرلماني ومبادئه العامة . وعليه يكون من الواجب صدور العفو برسم يوقع عليه وزير العدل حتى يتحمل مسؤوليته أمام البرلمان وفقاً لقواعد المسؤولية الوزارية (١) .

وذهب رأى آخر إلى اعتبار هذا الحق امتيازاً سياسياً للملك غير مقيد بإرادة الوزراء . ولكن اشترط هذا رأى أن يكون أمر العفو موقعا عليه من الوزير المختص طبقاً للقاعدة العامة الواردة في المادة ٦٠ من الدستور كما ذكرنا (٢) .

ونحن نرى هذا رأى الثانى ونجده متماسكاً إذ لا غرابة بالمرة فى أن

(١) السيد صبرى - المرجع السابق ص ٥٥٧ وما بعدها

(٢) مصطفى الصادق ووايت ابراهيم - المرجع السابق - ص ١٦٢ . وربما يؤيد فكرة عدم ائثارك الملك أحد أمعه فى العفو أن قانون العقوبات الجديد (١٩٣٧) على خلاف المادة ٦٨ من قانون العقوبات القديم لم ينص على أن يأخذ الملك رأى وزير العدل فى هذا العفو . ولكن يرد على ذلك بأننا لم نعد فى حاجة لثل هذا النص فى سنة ١٩٣٧ مادامنا قد أصبحنا نعيش فى نظام دستورى برلمانى تولى الدستور فيه بيان السكيفية التى يباشرها الرئيس الاعلى اختصاصاته . وكما يجب أن يلاحظ فى هذا المقام أن قانون العقوبات قانون عادى فى حين أن الاحكام الخاصة بسكيفية مباشرة الملك لاختصاصاته مقررة فى الدستور ، وهو يسو على كل القوانين العادية فى حدودها ولا تستطيع هى تحديده - وهذا هو ما جرى عليه العمل حتى بعد سنة ١٩٣٧ فنجد فى دياجة أمر العفو الصادر بتاريخ ٢٨ / ٢ / ١٩٣٨ عبارة « وبناء على ما عرضه علينا وزير الحفانية الخ »

يكون العفو حقاً شخصياً للملك (فلا تطبق المادة ٤٨) ومع ذلك يجب أن يوقع على الأمر الصادر في هذا الشأن من شؤون الدولة رئيس الوزراء والوزير المختص إلى جانب توقيع الملك (م ٦٠) فليس معنى توقيع الوزير أن يكون هو حتماً صاحب السلطة الفعلية في حق العفو ولا أدل على ذلك من أن الملك يوقع على المراسيم الخاضعة للمادة ٤٨ من الدستور وليس له في الأمر إلا السلطة الاسمية . فبمثل هذا السكيل يجب أن يقاس توقيع الوزير الى جانب الملك في أمر العفو وهو حق شخصي .

(٤) إنشاء ومنح الرتب والنياشين وألقاب الشرف الأخرى :

نص الدستور المصري (م ٤٣) على أن « الملك ينشئ ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنيشين وألقاب الشرف الأخرى ... »
ولكن هل يستعمل الملك حقه في هذا الشأن بواسطة وزرائه وفقاً للمادة ٤٨ من الدستور ؟ قالت بذلك الوزارة النحاسية الرابعة أسوة بسائر حقوق الملك واستناداً إلى طبيعة النظام البرلماني وإلى حجج دستورية مختلفة ضمتها منذ كرتها التي نشرتها حينذاك ولكن نلاحظ صحة ماذهب إليه البعض من أن هذا الموضوع كان من اختصاص التاج قبل الدستور وظل كذلك بعده ، ونذكر على سبيل المثال الأمر الملكي رقم ٤ يناير سنة ١٩٢٣ (قبل الدستور) والأوامر الملكية المعدلة له (بعد الدستور) وهي الرقمة ٤٧ لسنة ١٩٢٦ و ٣١ لسنة ١٩٢٩ و ٥ لسنة ١٩٣٦ . وفي تنظيم الأوامر الملكية لهذا الموضوع اقتصر حق الوزارة على اختصاصها دون الملك بالتعويضات بالإنعام بالرتب والنيشين على موظفي الحكومة عدا موظفي الحاشية الملكية (والالتباس يقدم من رئيس الوزراء بناء على طلب الوزير المختص) . أما فيما وراء ذلك فتحق منح الرتب للمصريين والأجانب خاص بالتاج مع جواز التماس رئيس الوزراء منح الرتب إلى الأعيان المصريين الذين قاموا بخدمات للبلاد وذلك

بناء على طلب وزير الداخلية . وهنا فقط يمكن ان تسأل الوزارة عن عمل الملك اما في الحالات الأخرى فالحق شخصي للملك والملك غير مسؤول ؛ ولذا يحمل ان يصغى الرئيس الأعلى إلى في استعمال هذا الحق الشخصي إلى نصيح رئيس الوزراء مستشار الملك الأول . ويلاحظ في تدعيم هذا الرأي — رغم مجافاته إلى حد كبير لنص المواد ٤٨ و ٦٠ و ٦٢ من الدستور — ان المادة ١٦٧ قد نصت على أن « كل ما قرره القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام يبقى نافذا بشرط ان يكون نفاذها متفقا مع مبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخول بما للسلطة التشريعية من حق القائها وتعديلها في حدود سلطتها الخ .

(٥) مقوق الملك باعتباره رئيس الأسرة المالكة :

هذه الحقوق منظمة بالقانون ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الذى أصبحت له صبغة دستورية بنا على نص الفقرة الأخيرة من المادة ١٥٣ من الدستور التي تقول « .. تبقى الحقوق التي يباشرها الملك بنفسه بصفته رئيس الأسرة المالكة كما قررها القانون نمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الأسرة المالكة » وقد سبق ان اشرنا إلى هذا الموضوع عند حديثنا من الملك والسلطة التشريعية .

ملاحظة ختامية : هذه هي حقوق الملك الشخصية ، وإننا لنلفت النظر في خاتمة بحثنا إلى أن هذه الحقوق وقد بوشرت على منأى من الوزارة فلا يمكن أساسا أن تتحمل مسؤوليتها مباشرة ، ولما كان الملك منزها عن المسؤوليات — اللهم الا المسؤولية الادبية — أصبحت مباشرة الملك لحقوقه الشخصية غير خاضعة لرقابة البرلمان والمحاكم ولا يمكن أن تكون موضع مناقشة أو انتقاد . وبالتالي لا يصح أن تكون هي نفسها موضع استجواب في أحد

مجلسى البرلمان (٩)

(١) وجه أخيراً أحد أعضاء مجلس الشيوخ (محمود غالب باشا) استجواباً الى رئيس الوزراء (النحاس باشا) عن الظروف والملايسات التى أدت الى تأليف الوزارة الحاضرة . . ولكن مجلس الشيوخ قد قرر عدم مناقشة هذا الاستجواب بعد بيان ألفاه رئيس الحكومة جاء فيه :

« . . تنص المادة ٤٩ من الدستور على أن الملك يعين الوزراء ويقيهم

» وتأليف وزارة جديدة يقتضى صدور أمر ملكى يعهد فيه جلالة الملك الى من يختاره بتأليف الوزارة هذا الامر الملكى ، لا تسرى عليه المادة ٦٠ من الدستور ..

وفلترئيس الدولة أى لذلك اختصاصان مختلفان . اختصاص يفرد به . واختصاصات لا يباشرها

إلا بواسطة وزارته المسئولة

« واختيار الملك لشخص رئيس الوزراء هو بصفة خاصة من الاختصاصات التى يفرد بها جلالة

« وأما تلك (الاختصاصات) التى يباشرها جلالة منفرداً فى صورة أمر ملكى كالأمر بتكليف رئيس الوزراء

تشكيل وزارة ، فلا يمكن أن تكون محل مناقشة بالبرلمان أو موضوع بحث أو استجواب . لأنها من الاختصاصات التى يستقل بها رئيس الدولة بدليل أن الامر الملكى بدعوة أحد رجال الدولة المكلف بتشكيل وزارة لا يوقع عليه الا جلالة ...

« ورئيس الدولة « الملك » ذاته مصونة لا تمس . ويجب دائماً أن يكون بمنأى عن المناقشات البرلمانية

فما يتعلق بالسلطات الدستورية المخولة له لانه غير مسؤول

» وعلى ذلك فلا استجواب الذى يقدم بشأن تأليف وزارة يكون من شأنه إثارة مسئولية رئيس

الدولة . والواقع أن مثل هذا الاستجواب يجب اعتباره كأنه موجه الى الملك ذلك لان من حق جلالة

تعيين رئيس مجلس الوزراء ومثل هذا التعيين متروك لكامل تقديره وهو من الخصائص التى يمارسها شخصياً دون تدخل وزارته

« فإذا كان اختيار رئيس الدولة لا يروق فى نظر البرلمان فى وسعه أن يسهط الوزارة عن طريق الثقة

لأن طريق مناقشة كيفية تشكيلها .. هذه السلطة التى يزن فيها جلالة الملك الظروف والملايسات التى

تسبق أو تعاصر تأليف وزارة جديدة ، ساطة متروكة لمحض تقدير جلالة ولا يصح أن توضع موضع

المناقشات عن طريق السؤال أو الاستجواب

« وكل تعرض لها ولو عن بعد — فيه مساس بالدستور ومساس بامتيازات العرش لا أسمع لنفسى

بالاشتراك فيه وأعقد أن مجلسكم الموقر لا يقر المناقشة فى مثل هذا الاستجواب ...»

ثانيا - حقوق الملك التي يباشرها بواسطة وزرائه

درسنا فيما سبق حقوق الملك الشخصية أما هنا فندرس حقوقه الأخرى التي يستعملها بواسطة وزرائه والتي تقتصر كذلك على بيان كلياتها الدستورية دون الدخول في جزئياتها الإدارية . فندرس على هذا النحو بالذات :

١ - حق ترتيب المصالح العامة .

ب - حق تعيين الموظفين وعزلهم .

ج - حق اعلان الاحكام العرفية .

د - حق اصدار اللوائح .

١ - من ترتيب المصالح العامة

Le Droit D'organiser Les Services Publics

المقصود بترتيب المصالح العمومية إنشاء الوزارات ووكالات الوزارات والمصالح العمومية . وكذلك الغاؤها وتنظيمها وتحديد أعمالها واختصاصاتها ونقل هذه الاختصاصات من إحدى هذه الجهات إلى الأخرى . وتنظيم شؤون الموظفين وغير ذلك مما يستتبعه التنظيم والترتيب .

هذا الحق معترف به لذلك في مصر (يباشره طبعاً بواسطة وزرائه) بصريح نص المادة ٤٤ من الدستور (الملك يترتب المصالح العامة) كما أنه حق مقرر لمجلس الوزراء بنص المادة ٥٧ من الدستور القائلة بأن « مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة » (١) ونجد هذا الحق معترفاً لرئيس الجمهورية

(١) راجع وحيد رأفت - المرجع السابق ص ٤٧ وما بعدها - وعبد الحيد متولى ص ٨٠ - ٨١ الذي لاحظ في مصر إهمال الإشارة إلى المادة ٤٤ السابقة الذكر . ويلاحظ أن العمل في مصر لم يسر على وتيرة واحدة في مباشرة هذا الترتيب فتارة يصدر مرسوم وأخرى يصدر قانون في المسألة الواحدة وأحياناً تنظم مسألة من المسائل بمرسوم تارة وأحياناً بقرار من مجلس الوزراء أو بمجرد قرار وزاري تارة أخرى . وهذا التضارب مشاهد أيضاً في الترتيب الداخلي للمصالح العامة

الفرنسية رغم عدم وجود نص صريح يقابل المادة ٤٤ السابقة الذكر. ويرجع العميد دوجي هذا الحق إلى التقاليد الدستورية كما يعد العميد هريو هذا الحق من الضمانات الدستورية اللازمة لاستقلال السلطة التنفيذية . على أنه قد صدرت قوانين حددت من سلطة رئيس الجمهورية هذه (١) .

(ب) تعيين الموظفين وعزلهم

لقد نصت المادة ٤٤ من الدستور على أن الملك يولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين ، والمقرر دستوريا في فرنسا وغيرها أن الرئيس الأعلى لا يتولى هذا الحق إلا بواسطة وزرائه ، وهو يتولاها حتما وفقاً للشروط والقيود التي تضعها القوانين واللوائح وبشرط ألا يكون هذا الحق قد منحه القوانين واللوائح لسلطة أخرى ، وعلى هذا الأساس يعين الموظفون في مصر على النحو الآتي :

(١) تعيين رئيس الوزراء : وقد تكلمنا عنه

(٢) تعيين الوزراء :

لا يكون تعيين الوزراء إلا بناء على ترشيح رئيس الوزراء. وهذه قاعدة

(١) راجع Duguit - موجز القانون الدستوري الطبعة الرابعة ص ٥٣٣ - وانظر هريو - المرجع

سابق ص ١٥١

ولقد لاحظ البرلمان في فرنسا إساءة استعمال الحكومة لهذه السلطة أثناء الحرب واكتثارها من إنشاء الوزارات ووكلاتها بدون مبرر ولا رضا أنصارها الحزبيين فأصدر قانون يونية سنة ١٩٣٠ مقرر أن إنشاء وزارة أو وكالة وزارة أو نقل بعض اختصاصات من وزارة الى أخرى أو إنشاء وظيفة سكرتير عام للوزارة أو وظيفة مدير مصلحة لا يكون الا بمنتهى قانون ، ولكن هذا القانون لم يطبق في الواقع وخالفته كل الوزارات التي تألفت منذ صدوره ولذا اقترح عدة مرات الغاؤه بل وتشكك بعض الفرنسيين في صحته من الوجهة الدستورية لأنه لا يقيّد (حق السلطة التنفيذية) الدستوري في تنظيم وترتيب المصالح العامة [انظر وحيد رأفت - القانون الإداري - المرجع السابق - ص ٥٥٧ — ٥٥٨]

مقررة في كل نظام برلماني ، ولو لم ينص عليها الدستور بصراحة ولكن ما هو بالضبط الدور الذي يقوم به في هذا الصدد كل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء ؟ يخضع هذا الموضوع في مصر لنفس الأحكام التي يقررها النظام البرلماني بصفة عامة وذلك لعدم وجود نص خاص بذلك في الدستور المصري ، وعليه ففي مصر وغيرها من الدول البرلمانية يجب ان يراعى من ناحية ان رئيس الدولة غير مسؤول وبذلك ليست له إلا السلطة الاسمية وحدها . في حين ان الوزارة هي المسئولة وهي التي لها تبعاً لذلك السلطة الفعلية . هذا فضلاً عن ان استقلال رئيس الوزراء في اختيار زملائه امر ضروري لتحقيق الانسجام الواجب توفره بين اعضاء الوزارة البرلمانية *l'homogénéité ministérielle* ، وهو كذلك امر منطقي نظراً لضرورة تعاون هؤلاء الاعضاء داخل مجلس الوزراء ، ولتضامنهم كذلك في المسؤوليات العامة .

ومن ناحية ثانية يجب أن يلاحظ حق الرئيس الاعلى في النصح والارشاد غير الملزمين ، وأن حقه في التوقيع على التعيينات — وبصفة خاصة تعيين الوزراء ممن سيتصلون شخصياً بالرئيس الاعلى — كل ذلك لابد وأن يقوى حق هذا الرئيس الاعلى في نصح رئيس وزرائه أولاً بالعدول عن ترشيح من يعتقد رئيس الدولة أن من مصلحة الدولة عدم ترشيحه ولكن إذا لم يقبل رئيس الوزراء هذا النصح هل يصح للرئيس الاعلى أن يصصر على الامتناع عن تعيين الشخص موضع الخلاف وزيراً أم لا ؟ .

له ذلك إن كان يرى أن الأمر بدرجة من الأهمية تستحق التضحية برئيس وزرائه مع ما قد ينجم عن ذلك من آثار خاصة بموقف أنصار هذا الرئيس في مجلس النواب أو في الرأي العام . وعليه فيصح ان يمتنع الرئيس الاعلى عن إسناد رئاسة الوزارة الى المرشح لرئاستها إن كان لم يعين بعد أو يقيله بعد تعيينه إن كان للرئيس الاعلى هذا الحق دستورياً كما في مصر .

أما إذا لم يكن له هذا الحق كما في العراق مثلاً فكل ما يستطيع الرئيس الأعلى عمله — في اعتقادنا — هو عدم التعاون مع هذا الرئيس حتى يضطره إلى الاستقالة. فإذا أستحكم الخلاف إلى هذا الحد بين الملك ورئيس وزرائه آل الأمر إلى مجلس النواب القائم أو إلى المجلس الجديد إن رأى الملك حل المجلس القائم. فالأغلبية البرلمانية الجديدة هي التي سيكون رأيها فاصلاً، فإن اتفق رأيها مع رأي الملك كان بها والا وجب أن يقبل الرئيس رأى رئيس وزرائه الجديد خصوصاً وإن المسؤولية والسلطة الفعلية قاصرتين على الوزارة دون الرئيس الأعلى الذي لا مسؤولية عليه بالمرة.

على أننا نرى لزماً أن نكرر في هذا المقام ما سبق أن ذكرناه بصدد حقوق الملك الشخصية وهو أن النظام البرلماني نظام تعاون وتآزر ولذا يجب أن يقوم قبل كل شيء على التفاهم والود وأن يعمل رجاله جهد طاقاتهم على تسهيل السبل وتذليل العقبات في سبيل خدمة الصالح العام، تلك الخدمة التي تفرض أنها غاية الجميع مهما اختلفت الآراء على السبل الموصلة إليها. فيجب أن يكون للمجاملة *Courtoisie* اعتبار في هذا الشأن إلى جانب حرفية النصوص والمنطق المجرد مادامت هذه المجاملة في حدود الصالح العام. إن حل النزاع بطريق إقالة رئيس الوزارة على النحو السابق قد لا يحسم النزاع نهائياً إذ يجب لذلك أن يضمن الرئيس الأعلى — فوق هذا — أن الرأي العام (أي مجلس النواب القائم أو الذي سيأتي بعد حله) سيؤيده فيما يتمسك به. فإن لم يتحقق هذا الشرط أو كان موضع شك جدي وجب أن يبقى رئيس الدولة على رئيس وزرائه دون التجاء إلى الطرق السابقة ببيانها. وبذلك يستثنى بالنصح والارشاد اللذين لا الزام فيهما، واللذين يجب على رئيس الوزراء أن يقابلهما بما يستحقانه من مجاملة وتقدير، فالنظام البرلماني أولى بالتفاهم حول هذه النقطة وغيرها

من أى نظام آخر ، لأن قوامه التعاون حتى بين السلطات التى وجب الفصل بينها . ولقد شوهد فى النظام الرئيسى Régime Présidentiel المعمول به فى الولايات المتحدة الأمريكية ورغم نص الدستور الأمريكى صراحة على ضرورة تصديق مجلس الشيوخ على تعيين كبار موظفى الاتحاد ومنهم الوزراء (السكرتيرون) - شوهد رغم ذلك أن قواعد المجاملة التى جرى عليها مجلس الشيوخ الأمريكى The senatorial courtesy منذ سنة ١٧٨٧ قد جعلت هذا المجلس يترك لرئيس الجمهورية الأمريكية الحرية التامة فى اختيار وزرائه وذلك الى درجة يروى معها أن من رؤساء الجمهوريات الأمريكية من خص بمناصب الوزراء بعض أخصائه عن امتيازوا باعتدال المزاج حتى يدخلوا السرور على نفسه (الرئيس جرانت - ١٨٦٩ - ١٨٧٧) . فإذا كانت المجاملة قد وصلت إلى هذا الحد فى النظام الرئيسى وهو نظام الفصل التام بين السلطات فمن باب أولى يجب أن يكون للمجاملة نصيب فى النظام البرلمانى وهو النظام المشرب بفكرة التقارب والمشييع بروح التعاون بين السلطات والهيئات المختلفة .

وعليه فى اعتقادنا ، يجب دستوريا ومجاملة - وذلك على التفصيل السابق - أن تكون الكلمة فى اختيار الوزراء لرئيس الوزراء ويجب كذلك على رئيس الوزراء مجاملة للرئيس الأعلى وتقديرآ لحقه فى النصيح والارشاد أن تلين قناته فى التشبث بترشيح من يعترض هذا الرئيس على ترشيحه وأن يتولى رئيس الوزراء بعد ذلك ترشيح غيره ممن يتمتعون بثقة رئيس الدولة ورئيس الوزراء كليهما . ولقد حدث هذا أكثر من مرة فى تاريخ النظام البرلمانى المصرى الحديث . وللملك كما عرفنا حق إقالة الوزراء بصريح نص المادة ٩٤ من الدستور .

(٣) - سائر الموظفين : يختلف الحكم هنا على التفصيل الآتي :

١ - بعض الموظفين يعينون ويعزلون بأمر ملكي Rescrit Royal وقد سبق أن بينا ذلك .

ب - وهناك موظفون يعينون بمرسوم ملكي Décret ونعني كبار الموظفين الذين ذكرهم المرسوم الملكي الصادر في ٨ فبراير سنة ١٩٢٥ وهم وكلاء الوزارات ومساعدوهم وقضاة المحاكم المختلطة والاهلية والشرعية والنائبان العموميان ورؤساء النيابة ووكلاء النيابة لدى المحاكم المختلطة والمحاكم الاهلية والمستشارون الملكيون ومساعدوهم والسكرتيريون العامون للوزارات ومجلس الوزراء والمديرون والمحافظون ووكلاء المديريات والمحافظات والمديرون العامون للمصالح وكل موظف لا يقل راتبه السنوي عن ١٧٥٠ جنيهها . ونرى في تعيين وعزل هؤلاء الموظفين وخصوصا كبارهم من يتصل عملهم بالملك عن قرب - وجوب الأخذ بما ذكرناه خاصا بالوزراء والدور الذي يقوم به كل من الملك والوزارة في هذا الشأن .

وقد لاحظ البعض أن سلطة الملك في تعيين وعزل الموظفين قد بينها على هذا النحو مرسوم لا قانون وفي هذا مخالفة للدستور (المادة ٤٤ السابق ذكرها) (١) . ولكننا لا نرى هذا الرأي لأن كلمة «قوانين» الواردة بالمادة مستعملة هنا بالمعنى العام الشامل وليس بالمعنى الخاص الضيق .

كما يلاحظ أيضاً أنه بمرسوم ٢٢ سبتمبر سنة ١٩٣٠ لم يعد عزل هؤلاء الموظفين (المعينين بمرسوم) يحصل بمجرد قرار من مجلس الوزراء (كما كان الأمر من قبل) وإنما بمرسوم آخر وفي هذا ضمان لهؤلاء الموظفين الكبار من العزل السياسي وتوحيد بين سلطتي التعيين والعزل . وتطبيق للقاعدة المعروفة « من يملك التعيين يملك العزل » .

هـ - وهناك موظفون ومستخدمون يعينون بقرار وزارى هم الموظفون العاديون وهم الأغلبية طبعاً ويكون تعيينهم بناء على طلب رئيس المصلحة ويعزلون أيضاً بواسطة السلطة التى عينتهم ووفقاً للحدود القانونية المقررة والضمانات الموضوعة للموظفين بما يدينه بالتفصيل القانون الادارى .

م - اعلان الاعطام العرفية

تنص المادة ٤٥ من الدستور على أن : « الملك يعلن الأحكام العرفية ، ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاؤها . فاذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة » .

وقد أضافت المادة ١٥٥ إلى ذلك قولها : « لا يجوز لاية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون ذلك وقتياً فى زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين فى القانون »

« وعلى أى حال لا يجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت فى انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور » .

ولقد سبق أن درسنا هذا الموضوع عند دراستنا للحصانة البرلمانية (١) ولم يجد فى هذا الشأن بعد كتابة ما سبق إلا مناقشة مجلس الشيوخ فى ٢٩ أبريل ١٩٤٢ و ٧ مايو سنة ١٩٤٢ للاستجواب الخاص باعتقال على ماهر باشا عضو مجلس الشيوخ دون رفع الحصانة البرلمانية عنه وقد انتهى الأمر بتقرير المجلس الانتقال إلى جدول الأعمال .

على أننا ونحن ندرس هنا الأحكام العرفية بصفة عامة نلقت النظر إلى الملاحظات الآتية :

(١) ذكر رئيس الوزراء في بيانه الذى القاه بمجلس النواب بتاريخ ٢٠ مايو سنة ١٩٤٢ أن «المادة ١٥٥ من الدستور بعموم نصها ، تبيح تعطيل أى حكم من أحكام الدستور عدا ما استثنته باللفظ الصريح وهو عدم جواز تعطيل انعقاد البرلمان - وعبارة أى حكم من أحكام الدستور (وهو ما أباحت المادة ١٥٥ تعطيله أثناء قيام الأحكام العرفية) تشمل بطبيعة الحال الحصانة البرلمانية فهى أحد أحكام الدستور ... »

ونحن نلاحظ على هذا القول أنه اعتبر التعطيل أصلا وعدم التعطيل استثناء مقصور على « تعطيل انعقاد البرلمان » واستند فى ذلك إلى أن النص عام يبيح « تعطيل أى حكم من أحكام الدستور » وأن عبارة « أى حكم » تشمل بطبيعة الحال الحصانة البرلمانية ، وقد عاد رئيس الوزراء فأكد ذلك أمام مجلس الشيوخ .

ولكن إذا أنعمنا النظر فى النص لوجدناه عكس ذلك على خط مستقيم يجعل تحريم التعطيل أصلا والتعطيل استثناء (فيجب قصره بالتالى على حدوده المنصوص عليها) ، بل ونجد الفقرة الأخيرة من المادة قد أرادت بعد ذلك أن تضيق الخناق على هذا الاستثناء (فقررت عدم شموله لانعقاد البرلمان مطلقا) .

ودليلا على ذلك كله صريح النص ، فالمادة لم تقل « يجوز تعطيل أى حكم من أحكام الدستور » وإنما قالت « لا يجوز لاية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور الا أثناء قيام الأحكام العرفية » فالإطلاق والعمومية ينصبان من غير شك على منع التعطيل لا على إباحته . وبهذا تنقلب القرينة التى جاءت بالبيان السابق ذكره رأسا على عقب فيصبح احترام الدستور أصلا

وتعطيله استثناء ضيقا للغاية بل ومحرمات كلية فيما يتعلق بانعقاد البرلمان متى توفرت شروط انعقاده .

(٢) أخذ البعض على المادة ٤٦ أنها أعطت رئيس الدولة حق اعلان الأحكام العرفية حتى وإن كان البرلمان قائما ودون عرضها عليه مقدما . ونحن لا نقر هذا النقذ لأن مصلحة الدولة العليا قد تقتضي اعلان الأحكام العرفية في بحر سيوعات لا تكفي ماديا لمجرد توجيه الدعوة إلى الأعضاء للاجتماع ولا تحتل الوقت اللازم لمناقشة الأعضاء لهذا الموضوع الخطير ، ثم لا ضرر مطلقا من صيانة الصالح العام باعلان الملك الحكم العرفي فورا بواسطة وزارته المسؤولة أمام البرلمان والتي يجب وفقا للنص الصريح أن تعرض هذه الأحكام « فورا » على البرلمان « ليقرر استمرارها أو إلغاؤها » .

د - اصدار اللوائح

Règlements

تعريف المصطلح : اللائحة كما يقول العلامة هريو — هي اظهار الارادة الادارية في صورة قواعد مكتوبة صادرة من هيئة لها سلطة التنظيم ^(١) ويقصد باللائحة هنا بصفة خاصة تلك القواعد العامة المكتوبة التي تضعها السلطة التنفيذية أساسا لتطبيق القوانين وتنظيم المصالح العمومية وصيانة الأمن والسكينة والصحة العامة ^(٢) .

(١) « Une Manifestation de volonté administrative sous forme de règle générale écrite, émise par une autorité ayant le pouvoir réglementaire . »

[انظر هريو - الموجز - ١٩٣٣ ص ٥٥٥]

(٢) وذلك بخلاف الحالات الاستثنائية التي تضع فيها السلطة التنفيذية أحكاما عامة كان من الواجب أن يصدر بها قانون وذلك لظروف خاصة ضرورية كغلبة البرلمان أو بناء على تفويض خاص من السلطة التشريعية أو استنادا إلى سلطات مطلقة استثنائية منحها هذه السلطة للسلطة التنفيذية كما سرى بعد قليل

اللائحة والقانون : على ضوء هذا التعريف يمكننا أن نلاحظ ما يأتي :-

(١) تشبه اللائحة القانون من حيث كونها تضع للمستقبل قواعد وأحكاماً عامة ملزمة للأفراد والمحاكم على حد سواء ولذلك شبهت بأنها «تشرع ثانوي» Une Législation secondaire et dérivée ويلاحظ أن حق السلطة التنفيذية في إصدار هذه اللوائح لا يتنافر مع مبدأ الفصل بين السلطات لأن سلطة إصدارها في الحقيقة وكما قال الأستاذ اسمان شيء يختلف عن سلطة التشريع فاللائحة غير القانون .

« Le Pouvoir réglementaire est pleinement distinct du pouvoir législatif, et le règlement n'est pas la loi ».

كما أن الهيئة التنفيذية في إصدارها لللائحة لا تعمل بناء على سلطة مفوضة اليها من الهيئة التشريعية وإنما بناء على سلطة مستقلة خاصة بها تسمى Pouvoir autonome^(١).

(٢) تخالف اللائحة القانون مصدراً وقوة وأهمية وخضوعاً لرقابة المحاكم فمصدر القانون هو السلطة التشريعية في حين أن مصدر اللائحة هو السلطة التنفيذية . والقانون أقوى من اللائحة وأعلى مرتبة منها لأن إرادة الأمة فوق إرادة الحكومة فيجوز أن يأتي القانون على خلاف اللائحة أو يعطلها أو يلغئها كلية أو يعدلها أو يعفي من تنفيذها . والعكس غير ممكن أى لا تستطيع اللائحة أن تحدث شيئاً من ذلك ضد قانون من القوانين . ولذلك كان وضع اللوائح أساساً وبصرى نص المادة ٣٧ من الدستور « لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إلغاء من تنفيذها » . وهذا الفارق في القوة بين القانون

(١) وحتى في « الأنظمة التفويضية » التي سيأتي ذكرها لا يكون التفويض في السلطة ، Pouvoir وإنما د في الموضوعات Délégation de matières ، ٠٠ مبر - الموجه - ١٩٣٣ ، ص ٥٥٦ و ٥٦٧

واللائحة أمر طبيعي مادامت السلطة التشريعية التي تضع القانون هي المعبرة عن إرادة الأمة مصدر السلطات . ولكن ذلك كان طبيعياً أيضاً أن تفوق أهمية القانون أهمية اللائحة بمعنى أن يتناول الأول الأمور الهامة في حين تتناول اللائحة الأمور الأقل أهمية . ولذلك نجد الدساتير تشير في بعض المسائل الهامة إلى ضرورة صدور قانون خاص بكل مسألة . كما لاحظ بصفة عامة أن تنظم المسائل الهامة وكذلك المسائل الجديدة التي لم يتناولها المشرع من قبل يجب أن يكون بقانون لا باللائحة . وهذا هو رأى الفقه في فرنسا أيضاً ^(١) . وفي النهاية تختلف رقابة المحاكم على دستورية القوانين Constitutionnalité (موافقتها للدستور) عن رقابتها على دستورية اللوائح (موافقتها للدستور) وقانونيتها Légalité (أى موافقتها للقوانين العادية) كما سبق أن فصلنا ^(٢) .

أنواع اللوائح : تنقسم اللوائح من وجه إلى لوائح تصدرها السلطة المركزية وهي الشائعة وأخرى محلية كالتي يصدرها المديرون والمحافظون ومجلس بلدى الاسكندرية . كما تنقسم من وجه آخر إلى أقسام ثلاثة . لوائح تكميلية أو تنفيذية ولوائح قائمة بذاتها أو مستقلة (وهذه إما أن تكون تنظيمية أو بوليسية) وثالثة تملئها الضرورة . وإنا لندرس هنا هذه الأقسام الثلاثة على النحو التالى :

(١) اللوائح التكميلية أو التنفيذية : هذه اللوائح تصدرها السلطة التنفيذية لتسهيل تطبيق القانون وتفصيل جزئياته ، فان كان القانون يشرع القواعد العامة الرئيسية والهامة فان اللائحة التكميلية أو التنفيذية تشرع القواعد العامة التفصيلية الثانوية . ولذلك اعتبرت اللائحة كما قلنا تشريعاً

(١) وحيد رانت - القانون الإدارى - المرجع السابق - ص ٥٨٩ - ٥٩٣

(٢) انظر قبله ص ٨٣ وما بعدها

ثانياً . فما هي مهمة إناطة السلطة التنفيذية بها دون السلطة التشريعية ؟

يرجع ذلك في الواقع إلى اعتبارين :

(١) يستحيل على البرلمان أن يضمن التشريع الذي يضعه كل التفاصيل الجزئية اللازمة لتطبيق القانون ، ولذلك يكتفي بوضع القواعد الأساسية ويكفي نفسه مؤونة الدخول في الجزئيات القانونية ملقياً حجبها على السلطة التنفيذية . وفي هذا تخفيف للعمل التشريعي وتيسير لمهمة البرلمان . خصوصاً إذا لاحظنا تعرض اللوائح للتبديل المطرد والتغيير المتكرر .

(٢) إن هنالك فائدة عملية جلية من إعطاء السلطة التنفيذية هذا الاختصاص لأنها وهي القائمة على تطبيق القوانين في مختلف أنحاء الدولة أقدر من السلطة التشريعية على التشريع في جزئيات هذا التطبيق وتفصيلاته مما لا يتضح كنهه تماماً إلا عند الاقدام على تنفيذ القانون ^(١) .

اللوائح المستقلة أو القائمة بذاتها : Règlements autonomes

هنا لا تستند اللائحة إلى قانون ما يقصد تنفيذه كما هو الحال في اللوائح التنفيذية السابقة ذكرها وإنما تصدر مستقلة وهي على نوعين .

(١) لوائح يقصد بها تنظيم المصالح العامة على أهمها أي تنظيمية

Règlements organiques ويعتبر إصدارها متفرعاً من حق السلطة

ال تنفيذية في ترتيب المصالح العامة مما سبق لنا الكلام عنه (م ٤٤ دستور)

ب - لوائح بوليس : Règlements relatifs à la police

ويقصد بهذه اللوائح تلك الأوامر العامة التي تصدرها السلطة التنفيذية للمحافظة

على الأمن والسكينة ، ولصيانة الصحة العامة La sécurité, La tranquillité العامة

et la salubrité publique كما قال العميد دوجي عبارة عن

« نص عام يحد من الحريات الفردية بقصد حفظ الأمن والسكينة والصحة

العامه^(١). ومن أمثلة ذلك نظم المرور ومقاومة الاوبئة ومراقبة الاغذية ومياه الشرب وكذلك مراقبة المحال المقلقة للراحة أو المضرة بالصحة والبياعة المتجولين وغير ذلك .

مثل هذه الأمور قد يتناولها قانون خاص . كما أنه يصح أن ينص هذا القانون على إمكان صدور لائحة بوليس لتسهيل تطبيقه وفقا للمادة ٣٧ من الدستور . ولكن هل يجوز صدور هذه اللوائح دون التصريح بها على هذا النحو في القانون ؟ أو بعبارة أخرى هل يصح صدور لوائح بوليس غير مستندة إلى المادة ٣٧ (التكميلية) ولا إلى المادة ٥٧ من الدستور (التنظيمية) ؟

أجيز ذلك في فرنسا رغم عدم وجود نص صريح . ولكن استناداً إلى العرف ومراعاة لسرعة تبدل الموضوعات التي يتناولها هذا النوع من اللوائح^(٢) . أما في بلجيكا فلعدم النص عليها نجد الفقه لا يجيزها . ولكن محكمة النقض البلجيكية (في ١٦/١/١٩٢٢) قد أخذت برأى عكسى فاعترفت للسلطة التنفيذية بحق وضع لوائح بوليس قائمة بذاتها^(٣) .
والرأى منقسم في مصر :

(١) فيرى البعض عدم جواز إصدار هذه اللوائح لعدم وجود نص

(١) دوجي - المطول في القانون الدستوري - ح ٤ ص ٧٢٨

(٢) يعلن هريو تلك اللوائح في فرنسا بكونها ليست إضمانا لتنفيذ قوانين البوليس وأنها لا تنفيذ قيوذا جديدة على القيود الواردة بالقانون . أما دوجي فلا يأخذ بهذا التحديد بل يورد عدة أمثلة على لوائح بوليس لم تستند الى قانون ما . ولذا نجد دوجي يستند على فكرة العرف الدستوري في هذا المقام [دوجي - المرجع السابق - ص ٨٢٧ وما بعدها - السيد صرى - المرجع السابق - ص ٤٩٦ وما بعدها]

(٣) فوتييه - موجز القانون الإداري البلجيكي - سنة ١٩٣٧ - ص ٢٦ — ٢٧ ورأيه يخالف رأى محكمة النقض المذكور

صريح يبيح ذلك في الدستور . خصوصا وان هذه اللوائح تقيد الحريات الفردية التي كفلها الدستور ، والتي لا يصح — أساساً — وضع قيود عامة عليها إلا بقانون أو بلائحة مستندة إلى قانون^(١) .

(٢) وهناك رأى آخر نؤيده — يتفق وما جرى عليه العمل فعلا قبل صدور الدستور سنة ١٩٢٣ وبعبءه ، ومقتضى هذا الرأى جواز إصدار هذه اللوائح استنادا إلى ذلك العرف ، وإلى أن هذا الحل أكثر ملاءمة لمقتضيات العمل أيضا ، نظرا لدقة مسائل البوليس وتشعبها واحتياجها إلى سرعة التنظيم ، كما أنها من الكثرة بحيث لو فرضت على البرلمان لعطلت أعماله الهامة وقضت على السرعة المطلوبة في اتخاذ الاجراءات المتعلقة بمسائل البوليس . وزيادة على ذلك قيل إن جزاء مخالفة هذه اللوائح لا يعدو عقوبة المخالفة البسيطة فامرأها من هذه الناحية قليل الخطر ، هذا فضلا عن أن البرلمان يستطيع في أى وقت التدخل لوضع قواعد عامة مقيدة للسلطة التنفيذية في مسائل البوليس . ولعل هذه الضرورات العملية هي التي حملت محكمة النقض الباجيكية على الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق إصدار هذه اللوائح كما رأينا ورغم عدم النص على ذلك الحق صراحة في الدستور الباجيكي . كما لوحظ أن هذا الحق ينطوى تحت وظيفة رئيس الدولة باعتباره الساهر على الأمن والصحة العامة كما يلاحظ أنه في اليوم الذي ينظم فيه البرلمان قواعد البوليس بقوانين خاصة تدخل «لوائح البوليس» في صف اللوائح التكميلية أى التنفيذية التي نصت عليها المادة ٣٧ من الدستور المصري^(١) .

ويلاحظ أننا مادمنّا قد استندنا في إباحة إصدار هذه اللوائح في مصر إلى العرف لا إلى نصوص الدستور فيجب أن نسير مع هذا العرف إلى النهاية فنعترف بهذا الحق للوزير دون اشتراط أن تكون مرسوم كما قال البعض^(٢)

(١) انظر في هذا الرأى عبد الحيد متولى - المرجع السابق - ص ٩٨ - ٩٩ .

(٢) السيد صبرى - المرجع السابق - ص ٥٠٠ - ٥٠١ .

خصوصاً وأن نص المادة ٣٧ خاص باللوائح التكميلية ونحن هنا نتكلم عن لوائح مستقلة هي لوائح البوليس (١).

(٣) لوائح الضرورة Réglements de nécessité : عرفنا فيما مضى أن للوائح حدوداً لا يصبح أن تتعدها وإلا كان في ذلك اعتداء من السلطة التنفيذية على اختصاص السلطة التشريعية. هذا القول صحيح في الظروف العادية ولكنه في الأحوال غير العادية كأيام الحروب والاضطرابات والازمات الخطيرة قد تهدد الصالح العام أخطار جسيمة إذا اتبعنا اجراءات التشريع العادية وما تقتضيه من ضياع الوقت والجهد. ففي هذه الظروف ألا يصح للجنة أن تتناول أمراً هو في الظروف العادية من اختصاص السلطة التشريعية (البرلمان والمالك) ؟

أولاً — يمكن وهو الأفضل أن يصرح البرلمان للحكومة بذلك مقدماً إذا ما جدت ظروف عصبية وذلك بقانون يسمى Loi de pleins pouvoirs وهذا ما فعلته دول كثيرة أثناء الحرب الماضية وبعدها وكذلك عند نشوب الحرب الحالية بل وقبلها ومن بين هذه الدول فرنسا (٢) وهذه هي أولى صور اللوائح التي يقتضيها ظرف الضرورة.

ثانياً — قد يرى البرلمان عند الضرورة — وبدلاً من تحويل الحكومة هذه السلطات المطلقة — أن يصدر قانوناً يفوض السلطة التنفيذية في أن تصدر نظاماً في أمر معين أو في أمور معينة كان يجب أن يصدر فيها قانون وليس لائحة. فتسمى اللوائح التي تصدر في هذه الحالة لوائح تفويضية

(١) انظر دوجي — المراجع السابق ص ٥٣٤

(٢) في ١٩ أبريل سنة ١٩٣٩ أعطى البرلمان الفرنسي السلطات الكاملة Pleins pouvoirs

للحكومة لاتخاذ كل الاجراءات اللازمة للدفاع عن البلاد

تكليف اللوائح التفويضية .

ذهب أغلب الفقهاء الفرنسيين قديماً وكذلك مجلس الدولة ومحكمة النقض بفرنسا الى أن أساس مشروعية هذه اللوائح هو تفويض البرلمان قسطاً من سلطة التشريع للحكومة ، وبذلك تكون اللائحة التفويضية عملاً تشريعياً لا ادرياً ، لأن العمل الذي يأتيه الوكيل (الحكومة) يأخذ نفس الصفة التي يأخذها إن عمله الموكل نفسه (البرلمان) . ولذلك يجب أن يتمتع أمام القضاء بالضمانات المقررة للقوانين ويرى هؤلاء الفقهاء الا خطر من ذلك لأن الوزارة مسؤولة عن هذه اللوائح أمام البرلمان .

أما جمهور فقهاء العصر الحديث فلا يوافقون على هذا الرأي لأنه لا يمكن دستورياً أن توجد وكالة ولا تفويض من هذا القبيل وذلك — كما يقول العلامة أسمان — لأن تفويض السلطة التشريعية مستحيل قانوناً كسائر الاختصاصات الأخرى التي منحها الدستور للمجالس النيابية . فالسلطة ليست حقاً خاصاً للمجالس وإنما هي وظيفة Fonction خصها بها الدستور لا للتصرف فيها بحسب ما يترأى لها وإنما لتنفيذها بنفسها على مقتضى القواعد الدستورية . وصاحب السلطان (أى الأمة) هو وحده الذى يملك مثل تلك السلطة « التفويضية » والسلطة التشريعية ليست بصاحبة السلطان وإنما هي مفوضة Délégué من قبله ليس إلا » (١) .

ولقد عبر عن ذلك العميد دوجي بقوله « ليس الاختصاص حقاً يمكن

نقله » La compétence n'est pas un droit qui se transmet

وعليه يقول هؤلاء الفقهاء الحديثون ان الدستور الفرنسى لم يحدد المسائل التي يصح للحكومة أن تصدر بها لوائح . فالبرلمان عندما يفوضها باصدار

(١) عبد الحميد متولى - المرجع السابق - ص ٩٤ - ٩٥ وانظر المراجع التي أشار إليها

لائحة بها لا يمنح الهيئة التنفيذية سلطة جديدة انما يقدم لها مـ ألة جديد
وموضوعاً جديداً .

وفي مصر يمكن في اعتقادنا اصدار هذه اللوائح التفويضية بناء
على قانون يفوض الحكومة باصدارها — وذلك مراعاة للاعتبارات العملية
التي تبرر هذا الرأي واحدا بهذه المبررات الفقهية المقول بها في فرنسا —
واستنادا إلى كون اللوائح التي تصدر في هذه الحالة هي من وجد تنفيذ للقانون
المتسع النطاق الذي أصدره البرلمان (م ٣٧ من الدستور المصري) وتطبيق
لاحكامه في دائرة متسعة جداً .

ولا نجد بعد ذلك مبررا للتفريق بين المسائل التي يصح ان يتناولها التفويض
لأن المفروض أنها جميعها تتضمن موضوعات كان من الواجب صدر قانون
بها لانظام وسواء نص الدستور صراحة على ذلك أم قرره الفقه والعرف
وأحكام القضاء الدستورية . ولهذا نرى جواز التفويض في مسائل الضرائب
مثلا رغم نص الدستور المصري صراحة على أنه « لا يجوز إنشاء ضريبة ولا
تعديلها أو إلغاؤها إلا بقانون .. » وإذا رجعنا إلى ما جرى عليه العمل في فرنسا
لا نجد محلا للقول بأي تفريق في هذا الصدد (١)

ثالثا — إذا لم يصدر قانون على النحو المذكور في الحالتين السابقتين فهل
يصح للسلطة التنفيذية أن تصدر لوائح بدل القوانين في حالة الضرورة ؟
هنا يختلف الفقهاء في فرنسا وغيرها ولكن المشرع المصري قد كفانا

(٢) ذهب الدكتور متولى الى عكس هذا الرأي فقال : « على أنه يجب ألا يغيب عما أن البرلمان
غير حر في مدى هذه السلطة (أى التفويض) إذ أن الدستور قد اشترط صدور قانون في بعض المسائل
كما في حالة صدور العفو الشامل (مادة ١٥٣ من الدستور) وكما في حالة انشاء ضريبة أو تعديلها أو
إلغائها (مادة ١٣٤) مؤلفه السابق ذكره ص ٩٦] ويبدو لنا أن الدكتور وحيد رأفت قد أخذ بالرأي
الذي أيده [انظر القانون الإداري ص ٣٦٠ و ٣٦١ وانظر كذلك دروس في القانون العام المصري
لدوجي ص ١٧٠]

مؤونة هذا البحث ونص بصراحة على امكان صدور مراسيم من السلطة التنفيذية تقوم مقام القانون وتكون لها قوته وذلك في الظروف الاستثنائية التي حددها . ولذلك تسمى « مراسيم بقوانين » Décrets-lois وهي التي نغني بدراستها فيما يلي بصفة خاصة :

المراسيم بقوانين

نصت على هذه المراسيم بقوانين المادة ٤١ من الدستور بقولها : « إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور . ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له فاذا لم نعرض عليه أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون »

هذه السلطة التي أعطيت للحكومة على هذا النحو استثنائية كما قلنا ولذلك يجب عدم التوسع فيها لأن التشريع في الأصل وظيفة السلطة التشريعية لا التنفيذية وإعطاء الحكومة سلطة إصدار هذا النوع من اللوائح خروج على ذلك الأصل . ولذلك نجد النص السابق قد وضع لهذا الاختصاص الاستثنائي قيودا عديدة تتعلق بالزمان الذي يصبح أن تصدر فيه هذه المراسيم وبظرف هذا الاصدار وبالمدى التشريعي لها وبمدة نفاذها وذلك على النحو الآتي :

(١) فيود من حيث الزمن : تصدر المراسيم بقوانين فقط « فيما بين أدوار الانعقاد » بنص المادة ٤١ وسواء في ذلك أن تكون أدوار الانعقاد عادية أو غير عادية . ولما كان التأجيل لا ينهي دور الانعقاد ليُفصل بينه

وبين دور انعقاد آخر وانما يحدث في غضون دور الانعقاد الواحد، وجب القول بعدم انطباق المادة ٤١ على حالة التأجيل هذه .

ولكن ما حكمهم فترة الحل ؟

ذهب رأى إلى أن فترة الحل لا تشملها المادة ٤١ أى لا يصح إصدار المراسيم بقوانين خلالها . وقد استند هذا الرأى إلى أن « الحل لا ينهى دور الانعقاد فقط بل ينهى الفصل التشريعى كذلك ، والمجلس الجديد عندما يتعقد يبدأ فصلا تشريعيا جديدا » فالفترة بين الحل و انعقاد مجلس النواب الجديد لا تعتبر مطلقا أنها « بين أدوار الانعقاد » بل هى فترة « بين فصلين من فصول التشريع » (١) كما استند هذا الرأى كذلك إلى أن هذه السلطة استثنائية لا تطبق إلا فى حدودها الدستورية ولا تفسر إلا تفسيرا ضيقا . وعليه يجب أن تكون ممارسة هذه السلطة بين أدوار الانعقاد ، وزيادة على ذلك يجب دعوة البرلمان فورا ، فإن تعذرت دعوته فورا فلا تطبق المادة ٤١ ، وعليه فلا يجوز إصدار مراسيم بقوانين فى فترة حل مجلس النواب لأنه لا يمكن دعوة البرلمان فورا (٢) .

على أننا نخالف الرأى السابق وزى جواز اصدار المراسيم بقوانين فى فترة الحل ، وذلك لأن هذه الفترة وإن كانت تفصل بين فصلين تشريعيين حقا إلا أنها فى نفس الوقت تفصل بين دورين من أدوار الانعقاد ، الدور الأخير فى الفصل المنصرم والدور الأول فى الفصل الجديد . على أن مطلق الرأى السابق لا بد وأن يؤدى الى نتيجة لا نظنه يقول بها . وهى عدم جواز اصدار المراسيم بقوانين فى الفترة التى تفصل بين فصلين تشريعيين لا بسبب الحل وانما بسبب انتهاء الفصل الأول انتهاء طبيعيا بانقضاء

(١) السيد ضبرى - المرجع السابق - ص ٥٠٦ — ٥٠٧

(٢) هذه هى حجة العميد ديجى - راجع دروسه لطالبة كلية الحقوق المصرية ص ١٧١

الخمس السنوات المقررة لنياية مجلس النواب ، فلوسرنا مع الرأى السابق إلى النهاية لمنعنا السلطة التنفيذية من إصدار المراسيم بقوانين فى هذه الفترة وهذا ما لا يمكن التسليم به مطلقا .

ويلاحظ فى النهاية ان كلمة « فورا » التى استند اليها الرأى السابق وردت فقط بالنص الفرنسى دون النص العربى وهذا الأخير هو الأصل . فضلا عن ذلك فان الفورية مسألة اعتبارية تقاس بظروفها فتمتد فى حالة الحل بالقدر الضرورى لصيرورة انعقاد البرلمان يمكننا (١)

هذا هو حكم فترة الحل ، فما هو الحكم بالنسبة لفترة تعطيل الحياة النيابية؟
نعنى بهذه الفترة بالذات مايل :

(١) فترة تعطيل الحياة النيابية سنة ١٩٢٨ فى عهد المغفور له محمد محمود باشا (الفترة بين ١٩ يوليو سنة ١٩٢٨ و ٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٩) . وذلك بناء على الأمر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ الذى جاء فى مادته الأولى : « . . . اما السلطة التشريعية فى فترة السنين الثلاث المذكورة . . . فستتولاها طبقا لحكم

(١) أخذ الأستاذ مصطفى الصادق بك ووايت ابراهيم بك على الصيغة العربية للবাদة عدم نصها بصراحة على كلمة « فورا » الواردة بالصيغة الفرنسية . تخيف أن تستغل الحكومة ذلك فتتراجع فى دعوة البرلمان للاجتماع غير العادى رغم اصدارها مراسيم بقوانين . أما الأستاذ السيد صبرى فيرى تفسير المادة مع افتراض وجود كلمة « فورا » لأن « حذفنا نشأ عن سهو مطبعى يؤسف له » . هذا فضلا عن اعتباره النص الفرنسى نصا رسميا يجب الاعتداد به كالنص العربى . ولكنه أخذ على المادة « عيبا ثانويا » وهو عدم اعطاء البرلمان حق الاجتماع من تلقاء نفسه . ولكن يلاحظ أن هذا الحق مقرر بصفة عامة لأعضاء البرلمان وفقا لنص المادة « التى تقول : « لذلك عند الضرورة أن يدعو البرلمان لى اجتماعات غير عادية وهو يدعوها أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الاغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين »

[راجع مصطفى الصادق ووايت ابراهيم - المرجع السابق - ص ١٦٢ — والسيد صبرى - المرجع السابق - ص ٥٠٩ و ٥١٠]

المادة ٤٨ من الدستور وذلك بمراسيم تكون لها قوة القانون .

(ب) الفترة بين ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ و ٨ مايو سنة ١٩٣٦ أى الفترة التى مضت بين إلغاء دستور سنة ١٩٣٠ والعودة إلى دستور سنة ١٩٢٣ . وقد بدأت هذه الفترة بالأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٣٤ الذى نص فى مادته الثالثة على مايلى : « إلى أن ينفذ الأمر الملكى بوضع النظام الدستورى ... نتولى نحن السلطة التشريعية والسلطات الأخرى التى خص بها البرلمان حتى الآن ... » كما نصت المادة الرابعة من هذا الأمر على أن « تعرض المراسيم بقوانين التى تصدر طبقا لأمرنا هذا على البرلمان الجديد فى دور انعقاده الأول ، فان لم تعرض بطل العمل بها فى المستقبل . ولا يجوز أن تنسخ المراسيم بقوانين المعروضة أو أن تعدل إلا بقانون . »

ولقد امتدت هذه الفترة إلى ٨ مايو سنة ١٩٣٦ رغم صدور الأمر الملكى فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بعودة دستور سنة ١٩٢٣ ، وذلك لأن هذا الأمر قد نص فى مادته الثالثة على أن « يعمل بالنظام المذكور » (دستور سنة ١٩٢٣) من تاريخ انعقاد البرلمان . ولم يتم هذا الانعقاد إلا يوم ٨ مايو سنة ١٩٣٦

فى هاتين الفترتين لا تطبق المادة ٤١ بالمرّة لأنها قد عطلت خلالها وإنما يطبق الأمر الملكى الذى عطّلها ، أى يصدر الملك مراسيم لها قوة القانون طبقا للمادة ٤٨ فى الفترة الأولى ودون حاجه لعرضها فيما بعد على البرلمان . أما فى الفترة الثانية فقد اشترط الأمر الملكى (م ٤) عرض المراسيم بقوانين على البرلمان فى دور انعقاده الأول وإلا بطل العمل بها مستقبلا . فان استوفت هذه المراسيم بقوانين تلك الشروط المقررة بالأمر الملكى الخاص بها كانت قانونا ووجب إلغاؤها أو تعديلها أن يصدر قانون جديد بذلك وفقا

للأصول التشريعية المقررة ولا يكفي مجرد صدور قرار بطلانها من أحد المجلسين أو من كليهما دون تصديق الملك . وهذا ماقررتة محكمة النقض بتاريخ ٤ يناير سنة ١٩٣٠

(٢) - فيود منه حيث الظروف : لا تطبق المادة ١٤ إلا إذا حدث .. ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تختمل التأخير ... ومعنى ذلك ألا يصدر الملك المراسيم بقوانين إلا في حالة الضرورة وهذه مسألة اعتبارية تقديرها للملك (وحكومته) أولا وللبرلمان القول الفصل فيها أخيرا .

(٣) فيود من حيث المردى : تنص المادة ١٤ أيضا على إصدار المراسيم بقوانين « بشرط ألا تكون مخالفة للدستور . » وهذا القيد يمنع الملك من مخالفة الدستور بحال من الأحوال ، كما يمنعه من باب أولى من تعطيل الدستور نفسه .

(٤) فيود من حيث مدة النفاذ : وفقا لنص المادة ١٤ كذلك يجب دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون . ولكن الملاحظ اهمال تطبيق هذا الشرط في مصر أحيانا .

أما دستور سنة ١٩٣٠ فقد عدل القاعدة السابقة فنص في المادة ١٤ منه على أنه « يجب أن تعرض هذه المراسيم على البرلمان في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالي . فإذا لم تعرض على البرلمان في ذلك الميعاد أو لم يقرها أحد المجلسين انتهى ما كان لها قبل من قوة القانون »

ولقد جاء في الفقرة الأخيرة لهذه المادة بدستور سنة ١٩٣٠ ما يلي : « ويجب أن ينشر في الجريدة الرسمية أمر عدم عرض المراسيم أو عدم اقرارها . » هذه هي قيود المراسيم بقوانين وإنما لنلاحظ في النهاية :

- (١) أن زوال هذه المراسيم يحصل من يوم عدم عرضها على البرلمان « في أول اجتماع له » أو من يوم عدم إقرار أى المجلسين لها
- (٢) أن زوال هذه المراسيم لا يكون له أثر رجعى بالمرّة بل يقتصر على المستقبل مع جواز تقرير البرلمان تعويض الأفراد عما أصابهم من ضرر بسبب هذا الزوال .



هذه هي جملة القول في اختصاصات السلطة التنفيذية ^(١) منظوراً إليها من أفق دستورى متسع أما التخلخل في جزئيات هذه الاختصاصات التنفيذية فهو محور دراسة القانون الإدارى .

(١) يلاحظ الى جانب هذه الحقوق حق إعلان الحرب وعقد المعاهدات ما نصت عليه المادة ٤٦ من الدستور بقولها :

« الملك يعلن الحرب ويعقد الصلح ويرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يتناسب من البيان .

« على أن إعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحاة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضي الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزانها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان .

« ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط المبرمة فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية ،

ثالثا

السلطة القضائية

هذه هي السلطة العامة الثالثة ، وهي الآمنة على القانون وتطبيقه على الوقائع والمنازعات . ولقد اختلف الرأى على هذه السلطة فقال البعض مثل دوجي إنها ليست سلطة مستقلة . وانما تعتبر جزءا من السلطة التنفيذية . ولكن قال الكثيرون وعلى رأسهم منتسكيو إنها سلطة مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية .

ولقد خص الدستور المصرى هذه السلطة القضائية بالفصل الرابع من الباب الثالث ، وقد جاء فيه :

✓ م ١٢٤ : « القضاء مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون وليس لآية سلطة فى الحكومة التدخل فى القضايا »

✓ م ١٢٥ : « ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون » .

✓ م ١٢٦ : « تعيين القضاء يكون بالكيفية والشروط التى يقرها القانون »

✓ م ١٢٧ : « عدم جواز عزل القضاء أو نقلهم تبعا لحدوده وكيفية بالقانون » .

م ١٢٨ : « يكون تعيين رجال النيابة العمومية فى المحاكم وعزلهم وفقا للشروط التى يقرها القانون » .

م ١٢٩ : « جلسات المحاكم علنية إلا اذا أمرت المحكمة بحكمها سرية مراعاة للنظام العام أو للمحافظة على الآداب » .

م ١٣٠ : « كل متهم بجنائية يجب أن يكون له من يدافع عنه » .

م ١٣١ : « يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فىمن يتولون القضاء فيها » .

ولما كنا قد درسنا في « المبادئ الدستورية العامة » الأحكام المتعلقة
بالسلطة القضائية من حيث اختيار القضاة ومدة عملهم وضمانات نقلمهم
وعزهم ، فانا نكتفي هنا بما أوردناه من النصوص الخاصة التي تضمنها الدستور
المصري والتي لا تشير ملاحظات تهمنا في هذا المقام بصفة خاصة اللهم الا
ملاحظة أن الوعود قد بذلت سخية بتحقيق استقلال القضاء في مصر كاملا
وقد بذلت جهود ووضعت مشروعات في هذا الصدد ولكن لم يكتب لها
النجاح حتى اليوم . وانا لنسجل هنا ما جاء في خطاب العرش الاخير بهذا
الصدد (في ٣٠ مارس سنة ١٩٤٢) حيث قال : « وفي مقدمة ما تعني به
الحكومة دراسة النظم التي تكفل استقلال القضاء وتنظيم هيئاته ، ورفع
شأنه ، وتثبيت أركانه ، وهي ترجو أن تقدم اليكم في هذه الدورة التشريع
المحقق لهذه الاغراض » .

العلاقة بين السلطات

لما كانت مصر آخذة بالنظام البرلماني، كان معنى ذلك أنها لم تفصل بين السلطات العامة - التي سبقت دراستها - فصلا تاما كما فعل الدستور الأمريكي ولم تخلط بينها إلى درجة الأدماج كما فعلت دساتير أخرى كدستور سنة ١٩٢٠ باستونيا مثلا، بل أخذت بحل وسط يفصل بين هذه السلطات فصلا مشبعا بروح التعاون والتآزر بينها، وذلك على النحو الآتي:

أولا

علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية

لقد عرفنا الخلاف الذي ثار حول استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية أو أدماجها فيها. وتبيننا أن الغلبة للفكرة الأولى، على أن هذا الاستقلال لم يمنع من أن يكون تعيين القضاة في مصر بواسطة السلطة التنفيذية بعكس ما هو متبع في أغلب الولايات المتحدة الأمريكية. وفي هذا رقابة من تلك السلطة على السلطة القضائية. وللسلطة التنفيذية رقابة أيضا فيما يتعلق بالترقية والتأديب والعزل وذلك في الحدود القانونية المقررة. كما تتمتع الحكومة ببعض الاختصاصات الهامة المتصلة بالقضاء حتى العفو الذي سبق أن تكلمنا عنه. ومن ناحية ثانية نجد القضاء يبادل هذه الرقابة رقابة مثلها، يباشرها على أعمال السلطة التنفيذية في حدود القواعد الخاصة بمسؤولية الدولة عن أعمالها أمام القضاء بما يدرس تفصيلا في القانون الإداري.

فمن هذه الملاحظات العامة يستنتج بوضوح أن ما بين السلطتين القضائية والتنفيذية ليس فصلا تاما وإنما هو تعاون ورقابة متبادلان .

ثانيا

علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية

هاتان السلطتان منفصلتان في مصر أيضا مع تعاونهما . فمن مظاهر الفصل وجوب احترام السلطة التشريعية لأحكام القضاء احتراماً لا يكفي فيه مجرد امتناع هذه السلطة عن التدخل لتعديل أحكام القضاة أو إلغاؤها وإنما يجب أيضا عدم التعرض لها بالنقد والتجريح لأنها معتبرة عنوان العدالة . ولكن هذا لا يمنع البرلمان من إصدار ما يشاء من القوانين لتعديل تنظيم القضاء أو اختصاصاته أو لتعديل ما يطبقه من قوانين أو لإصدار قانون تفسيري لقانون قائم ولو خالف هذا القانون التفسيري التفسير الذي يراه القضاء .

هذا من ناحية ، ومن ناحية ثانية يجب على القاضي أن يقتصر على تطبيق القانون دون وضع قواعد عامة جديدة لأن ذلك من اختصاص المشرع دونه كما لا يصح للقاضي أن يلغى عملاً من أعمال السلطة التشريعية أو ينقضه ، بل لقد ذهب البعض في ذلك إلى حد القول بعدم جواز فحص القاضي لدستورية القوانين . وقد سبق أن فندنا هذا القول في حيتة تفصيليا .

على أنه رغم هذا الفصل يوجد تعاون بين السلطتين التشريعية والقضائية فالبرلمان يشرف تشريعياً على القضاء ويراقب السلطة التنفيذية التي تباشر رقابتها — كما ذكرنا — على القضاة في تعيينهم وترقيتهم بل وفي نقلهم وتأديبهم وعزلهم . وكذلك يباشر البرلمان بعض اختصاصات متصلة بالعمل القضائي .

ونعنى بذلك حق العفو الشامل الذى تكلمنا عنه من قبل . هذا من ناحية
ومن ناحية ثانية يشرف القضاء على أعمال السلطة التشريعية بحقه فى فحص
دستورية القوانين من حيث الشكل مالا نزاع فيه . وكذلك يحق لى مصر —
كما سبق أن أثبتنا — فحص دستورية القوانين من حيث الموضوع . وفى هذا
دليل على أن الفصل بين السلطين التشريعية والقضائية فى مصر ليس تاما بل
مصحوبا بالتعاون وبرقابة واشراف متبادلين

ثالثا

علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية

إن التعاون بين السلطات العامة فى مصر أكثر ما يكون ظهورا بين
السلطين التشريعية والتنفيذية ، فنجد البرلمان يشرف على الحكومة ويراقبها ،
ونجد الحكومة بدورها تتدخل فى أعمال البرلمان بل وتتحكم فى مصيره . هذا
الاشراف المتبادل ، أو التعاون الوثيق هو محور النظام البرلمانى ، وأنا لنعنى
الآن ببيان مظاهره المختلفة فى الدستور المصرى :

١ — رقابة البرلمان للحكومة

أهم وظيفة للبرلمان فى الدولة الأخذ بالنظام البرلمانى كمصر — هى رقابته
للحكومة ، تلك الرقابة التى تأخذ عدة مظاهر هى :

(١) حق السؤال ✓

(٢) حق الاستجواب ✓

(٣) حق اجراء التحقيق ✓

(٤) المسؤولية الوزارية أمام البرلمان ✓

١ - من السؤال

Question

المقصود بذلك امكان عضو البرلمان توجيه أسئلة إلى الوزراء للاستفسار عن أمر يجمله العضو أو بقصد لفت نظر الحكومة إلى أمر من الأمور . ولذلك كان السؤال مسألة خاصة بين السائل والمسؤول فان اقتنع الأول برد الثاني كان بها وإلا أمكنه - دون غيره - استيضاح الوزير عما ظل غامضاً أو غير شاف من الأمر أو الرد . وهذا كله وفقاً لإجراءات بسيطة وميسرة وضع الدستور أساسها وترك لللائحة الداخلية لكل مجلس تفصيل هذا الأساس .

أما الدستور فقد نص في المادة ١٠٧ على أن « لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة ... وذلك على الوجه الذي يبين في اللائحة الداخلية لكل مجلس »

أما اللائحة الداخلية لكل من المجلسين فقد تناولت الأمر بالتفصيل . فنصت على ذلك المواد ١٤٨ - ١٥٦ من لائحة مجلس النواب والمواد ٤٦ - ٤٨ من لائحة مجلس الشيوخ وبالرجوع إلى النصوص الواردة باللائحة الأولى نجد المادة ١٤٨ قد تضمنت تعريف السؤال بأنه : « استفتاء العضو عن أمر يجمله أو رغبته في التحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو استعلامه عن نية الحكومة في أمر من الأمور » .

أما مضمون السؤال فقد حددته المادة ١٤٩ بقولها :

« يجب أن يكون السؤال موجزاً منصباً على الوقائع المطلوب استيضاحها خالياً من التعليق والجدل والآراء الخاصة ، كما يجب ألا يكون توجيه السؤال ضاراً بالمصلحة العامة أو مخالفاً لأحكام الدستور ولا يشتمل على عبارات نابية أو ذكر أسماء أشخاص أو المساس بهم فيما يتعلق بشؤونهم الخاصة ،

والا يكون موضوع السؤال متعلقا بشخص النائب أو مصلحة خاصة موكل أمرها اليه .

« كما يجب ألا يشير الى ما ينشر في الصحف والا يكون فيه مساس بأمر معلق أمام القضاء . »

كما حددت المادة ١٥٠ الاجراءات الواجب اتباعها في تقديم السؤال فقررت ان : « على العضو الذي يريد توجيه السؤال الى احد الوزراء ان يقدمه كتابة الى رئيس المجلس الذي يبلغه الى الوزير المختص وبدرجه في جدول اعمال اقرب جلسة . »

كانصت المادة ١٥١ على انه « لا يجوز ان يوقع السؤال اكثر من عضو واحد ولا ان يوجه الا لوزير واحد »

الاجابة وموعدها : نصت على ذلك المادة ١٥٢ بقولها : « يجيب الوزير عن السؤال في الجلسة وله ان يطلب تاجيل الاجابة ثمانية ايام الا اذا رأى المجلس تقصير هذا الاجل او اطالته . »

« وللعضو ان يطلب الاجابة عن سؤاله كتابة وفي هذه الحالة يرسل الوزير الاجابة الى رئيس المجلس خلال شهر ليمبلغها الى مقدم السؤال وتنشر هذه الاسئلة والاجوبة عنها في مضبطة الجلسة . »

« ويجب ان تكون الاجابة في الحالتين مقصورة على ما طلب مقدم السؤال استيضاحه . »

استيضاح الوزير : تنص المادة ١٥٣ على أن « للعضو الذي قدم السؤال دون غيره أن يستوضح الوزير او يرد عليه بايجاز مرة واحدة . »

تحويل السؤال الى استجواب : يجوز للعضو السائل ان يطلب — عند عدم اقتناعه باجابة الوزير — تحويل سؤاله الى استجواب وانما نصت المادة ١٥٤ من اللائحة — رغبة في عدم الاسراف والتسرع في هذا الشأن —

على انه « لا يجوز تحويل السؤال الى استجواب في الجلسة » .
وتحدد للاسئلة بالمجالس فترة في اول الجلسة او آخرها حتى لا تتدخل اعمال المجلس . ولقد اخذت بالتجديد الاول المادة ١٥٥ من لائحة مجلس النواب حيث تقول : « يخصص نصف ساعة في اول الجلسة للاسئلة والاجوبة . فاذا بقي بعد ذلك شيء منها يدرج بجدول اعمال الجلسة التالية » .
ونلفت النظر في النهاية إلى مايلي : (١) تنص المادة ١٥٦ من لائحة مجلس النواب مع ذلك على أنه : « لا تنطبق الاجراءات الخاصة بالاسئلة على ما يوجه منها الى الوزراء عند المناقشة في الميزانية وفي مشروعات القوانين فان للاعضاء أن يوجهوها في الجلسة أى وقت شاءوا » .

(ب) السؤال لا يؤدي مباشرة إلى اثارة مسألة الثقة بالوزارة ، وانما يصح أن يطلب السائل في الحدود السابقة تحويله الى استجواب فيمتنع مداه ويزداد أهميته ويمكن أن يؤدي الاستجواب - في هذه الحالة - إلى عرض مسألة الثقة كما سنرى . على أن هذا لا يمنع الحكومة أو البرلمان في أى وقت من عرض مسألة الثقة بالوزارة على نحو مستقل وفي الحدود الدستورية التي سنعني الآن ببيانها .

ب - من الاستجواب

Interpellation

الاستجواب - بنص المادة ١٥٧ من لائحة مجلس النواب - هو محاسبة الوزارة أو أحد الوزراء على تصرف في شأن من الشئون العامة . وعليه فالغرض من الاستجواب نقد الحكومة وتجريح سياستها لا مجرد الاستفهام ولقد نص الدستور على اساس هذا الحق حيث تقول المادة ١٥٧ منه « لكل عضو من اعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء ... استجوابات وذلك على الوجه الذي يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجري المناقشة في استجواب

الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير.

هذا الاستجواب اكثر خطورة من السؤال لانه من ناحية نقد وليس استفهاما، ومن ناحية ثانية لا يقتصر أمره على ما بين السائل والمستول وإنما يشير بحثا جديا ومناقشات حقيقية يحق لكل عضو الاشتراك فيها والاستمرار إلى نهايتها ولو عدل صاحب الاستجواب عن استجوابه، وينتهي الامر في النهاية إلى اصدار المجلس قرارا في الموضوع وقد يؤدي الاستجواب إلى عرض مسألة الثقة بالوزارة، وقد تكون نتيجة ذلك التطويج بها واسقاطها ولذلك كان طبيعيا أن يحاط الاستجواب بضمانات شديدة على عكس السؤال ومن ذلك ما نص عليه الدستور في المادة ١٠٧ من عدم جواز مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية ايام على الأقل من يوم تقديمه « وذلك في غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير ». وعليه فلا يكفي لتقصير هذا الاجل مجرد توفر حالة الاستعجال وإنما يجب لذلك موافقة الوزير. وذلك على خلاف ما قرره الدستور العراقي الذي اكتفى بتوفر أحد هذين الشرطين دون الآخر حيث قال « وذلك في غير حالة الاستعجال او موافقة الوزير ».

وإذا رجعنا إلى اللوائح الداخلية للبرلمان نجد بهذا الصدد المواد ٤٩ - ٥١ من لائحة مجلس الشيوخ كما نجد لائحة مجلس النواب الحالية وقد خصت الاستجوابات بالفصل الثالث من الباب العاشر. فبعد ان بينت المادة ١٥٧ ماهية الاستجوابات فصلت باقي المواد احكام الاستجوابات على النحو الآتي :

شكل الاستجوابات وموعد مناقشتها :

١٥٨ م ✓ يرسل المستجوب استجوابه مكتوبا للرئيس مبينا فيه بصفة

عامة الموضوعات والوقائع التي يتناولها الاستجواب ، وعلى الرئيس أن يدرجه في جدول أعمال أقرب جلسة لتحديد موعد المناقشة في موضوعه .
م ١٥٩ : يحدد المجلس موعد المناقشة بعد سماع أقوال الوزير بحيث لا يقل عن ثمانية أيام إلا إذا رأى المجلس وجها للاستعجال ووافق الوزير .
م ١٦٠ : لا يجوز تحديد ميعاد المناقشة في الاستجوابات المتعلقة بالأهوار الداخلية لأكثر من شهر .

جواز جمع الاستجوابات :

م ١٦١ : يجوز بموافقة المجلس أن تجمع الاستجوابات الخاصة بوقائع أو موضوعات واحدة وأن تشرح معا دون اعتبار ترتيب تقديمها .
حق الاطلاع على ما يتعلق بالاستجواب :

م ١٦٢ : د لكل عضو أن يطلب من الحكومة اطلاعه على أوراق أو بيانات متعلقة بالاستجواب المعروض على المجلس ويقدم هذا الطلب كتابة إلى رئاسة المجلس .

طريقة مناقشة الاستجوابات :

مادة ١٦٣ : « يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد إجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك في المناقشة . وللمستجوب بعد ذلك إذا لم يقتنع أن يبين أسباب عدم اقتناعه ، وله ولغيره من الأعضاء ان يطرحوا مسألة الثقة .

أولوية اقتراح الانتقال الى جدول الأعمال :

م ١٦٤ : « لاقتراح الانتقال البسيط إلى جدول الأعمال الأولوية على ماعداه من الاقتراحات ^(١) .

(١) أخذ بهذا الحكم مجلس الشيوخ بتاريخ ٧ مايو سنة ١٩٤٢ في موضوع الاستجواب الخاص باعتقال رفعة على ماهر باشا مما سبق بيانه .

أسبقية الاستجواب على مواد الجدول :

م ١٦٥ : للاستجوابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة في الجدول الأعمال ماعدا الأسئلة .

استرداد الاستجواب :

م ١٦٦ : « يجوز لكل من قدم طلبا بالاستجواب ان يسترده فلا ينظر فيه المجلس الا اذا طلب ذلك واحد او اكثر من بقية الاعضاء »

ح - من اجراء التحقيق

في هذه الحالة يستقي المجلس المعلومات مباشرة بنفسه ، لا على لسان الوزراء وحسب تصويرهم للحقائق . فيتصل بالافراد والموظفين ويطلع على الاوراق والملفات ويباشر غير ذلك من مقتضيات مهمة التحقيق ، وقد نصت على هذا الحق المادة ١٠٨ من الدستور بقولها « لكل مجلس حق إجراء التحقيق ليستنير في مسائل معينة داخلية في حدود اختصاصه » . والمشاهد أن التحقيق البرلمانى قد يتولاها المجلس بكامل هيئته وهذا غير شائع ، والمتبع أن يعهد المجلس بذلك الى إحدى لجانه الدائمة أو الى لجنة خاصة تؤلف لذلك خاصة . ويحصل التحقيق عادة لفحص الطعون المقدمة ضد نيابة الاعضاء أو إذا اقترح اتهم وزير أو عدد من الوزراء . وكذلك اذا أريد الوقوف على عيوب مصلحة من المصالح العمومية أو تحقيق حادثة سياسية معينة أو تصرف إدارى أو فضيحة مالية أو غير ذلك من المسائل الخطيرة ويلاحظ في النهاية ان لجان التحقيق تتمتع احيانا وبناء على نص صريح ببعض سلطات المحقق فتستدعى الشهود وتحلفهم اليمين وتوقع بعض العقوبات كعقوبة شهادة الزور وهذا استثناء على القاعدة العامة التى بمقتضاها ينحصر عمل البرلمان بين جسدانه . ولقد جاء هذا النص الصريح فى مصر بالنسبة للتحقيق فى المسائل الانتخابية ، حيث نصت المادة ٥٧ من قانون الانتخاب الحالى على مايلي خاصا بحالة الطعن فى صحة نيابة العضو .

« ... ولكل من المجلسين سماع الطالب (طالب إبطال الانتخاب) وإعلان الشهود اذا رأى محلا لذلك ، وتجري في حق الشهود احكام قانون العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنتح » .
« ولكل من المجلسين ان يعهد بهذه السلطة للجنة التي ينتخبها لفحص نيابة الاعضاء .

« ويفضل المجلس في الطلبات والمنازعات الخ »
وظاهر ان هذه السلطة الاستثنائية لا يصح التوسع فيها وتطبيقها في غير حالة الطعن في صحة نيابة الاعضاء (١) .

٥ - المسؤولية الوزارية

سبق ان عرفنا ان المسؤولية الوزارية مدنية وجنائية وسياسية أما المسؤولية المدنية — التي كنا تكلمنا عنها — فهي ليست مظهرا من مظاهر رقابة البرلمان على الحكومة وذلك على عكس المسئولين الجنائية والسياسية :
^{impeachment} **المسؤولية الجنائية :** هذه المسؤولية التي كانت في التاريخ الانكليزي نقطة التحول إلى المسؤولية السياسية نجدها منصوصا عليها بالدستور المصري .

١ - الاتهام ^{accusation} : تنص المادة ٦٦ من الدستور على ان لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تادية وظائفهم « وقد اشترطت هذه المادة اغلبية خاصة في هذه الحالة بقولها « ولا يصدر قرار الاتهام الا باغلبية ثلثي تلك الآراء » كما نصت العبارة الاخيرة من المادة المذكورة على ان « يعين مجلس النواب من اعضائه من يتولى تأييد الاتهام امام ذلك المجلس (اى المجلس المخصوص) ونجد المجلس الادنى هو سلطة الاتهام كذلك في انجلترا او فرنسا وبلجيكا وايطاليا والعراق وغيرها .

(١) يراجع في تفصيل الاحكام الخاصة بالطعون وتحقيق صحة النيابة الباب الرابع من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة في ٢٤ نوفمبر سنة ١٩٤١ .

ب - وقف الوزير ^{suspension} العمل : إذا أتهم مجلس النواب وزيراً على هذا النحو وجب بصريح نص المادة ٧١ من الدستور أن « يوقف عن العمل إلا أن يقضى مجلس الأحكام المخصوص في أمره . ولا يمنع استعفاؤه من إقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته » .

م - سلطة المحاكم : محاكمة الوزراء حق لمجلس الأحكام المخصوص وحده . وهذا ما نصت عليه المادة ٦٦ في فقرتها الثانية التي تقول : « وللمجلس الأحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء » عما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم .

ولقد أخذت بعض الدول - كالعراق - بهذه الطريقة طريقة محاكمة الوزير أمام محكمة خاصة (المحكمة العليا بالعراق) . ولسكن دولاً أخرى كانكترا جعلت سلطة المحاكمة هي المجلس الأعلى (مجلس اللوردات) . وقد سبق أن عرفنا كيف أن هذا الاختصاص يرجع إلى التطور التاريخي للنظم الإنكليزية وكيف أنه قد أخذته عنها دول أخرى مثل فرنسا وغيرها ، أما بلجيكا فقد جعلت سلطة المحاكمة محكمة النقض .

ولسكن كيف يشكل المجلس المخصوص في مصر ؟
يشكل وفقاً للمادة ٦٧ « ... من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيساً ومن ستة عشر عضواً ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك » .
ويتولى تأييد الاتهام أمام هذا المجلس كما ذكرنا من يعينه مجلس النواب لذلك من أعضائه .

د - إجراءات المحاكمة : لم ينص الدستور ولا القوانين العادية على

أحكام هذه الاجراءات ولذلك وجب تطبيق المادة ٧٠ من الدستور القائلة « إلى حين صدور قانون خاص ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء ». وإنما يلاحظ أن المادة ٦٩ من الدستور قد نصت بالذات على أن « تصدر الأحكام بالعقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثنى عشر صوتاً ». وأعضاء المحكمة سبعة عشر قاضياً وشيخاً كما قلنا .

هـ — القانون الوائب النطبيي : مسؤولية الوزراء الجنائية تشمل — وفقاً للمادة ٦٦ — ما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم . وهذه الجرائم إما أن تكون جرائم عادية أى منصوصاً عليها في قانون العقوبات كجرائم الرشوة مثلاً وهذه الجرائم قائمة بعقوباتها يمكن تطبيقها. ولكن هناك جرائم أخرى يرتكبها الوزراء خلاف الجرائم السابقة وينص عليها عادة في قانون خاص وهو ما أشارت إليه العبارة الأخيرة من المادة ٦٨ القائلة : « يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه . وتبين في قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات » وعليه فتطبق العقوبات المنصوص عليها في قانون العقوبات والتي ينص عليها هذا القانون الخاص . ولكن دستور سنة ١٩٣٠ قد خرج على هذا الحكم فنص في المادة ٦٩ على قيد خطير بقوله «... على أنه لا يجوز أن تقضى هذه القوانين بعقوبة غير الحرمان من الحقوق الوطنية حرماناً مؤقتاً أو دائماً . » .

ولقد أرادت الوزارة النحاسية الثانية (سنة ١٩٣٠) إصدار هذا القانون وذكرت ذلك في خطاب العرش . ثم وضعت مشروع القانون ولكن لم يأخذ دوره إلى التمام . وقد جاء في المذكرة الإيضاحية لهذا المشروع :

د ... ولما كان الوزراء مهيمنين على شئون الدولة ويمسكون بحكم مراكزهم من النفوذ والسلطان ما لا يملكه غيرهم من الموظفين قد يغرى ذلك بعضهم بالعبث بحقوق الأمة وسلطتها والاضرار بمصالح الدولة العامة بوسائل لا تتوفر لغيرهم من الموظفين ، لذلك كان لابد لحماية تلك الحقوق وصيانة تلك المصالح من تقرير مسئولياتهم الخاصة عن هذه الأفعال . فنصر الدستور في المادة ٦٨ على أن تبين في قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات . ولم يشأ أن يترك تحديد ما وتقرير العقاب عليها إلى الهيئة التي تتولى محاکمتهم كما جرى عليه بعض الدساتير (فرنسا مثلاً) . وإذا كان لابد من وضع القانون الذي يشير إليه الدستور يجب عند تحديد هذه الأحوال الاكتفاء منها بما يعد ارتكابه عدواناً على سيادة الأمة وسلطتها أو ضاراً بمصلحة عامة كبرى وأن يترك ما دون ذلك للمسؤوليتين السياسية والمدنية يؤخذ بهما الوزراء على حسب الأحوال . وهذه هي الغاية التي رأت الحكومة أن تحققها بوضع مشروع القانون^(١)

(١) ولقد نص هذا المشروع على جرمتين سياسيتين (١) الحياة العظمى ومن حالاتها قلب الدستور أو شكل الحكومة أو نظام توارث العرش أو تنقيح الدستور على خلاف أحكامه أو بغير الطريق المقررة فيه وكذلك إصدار قوانين لم يقرها البرلمان أو تأجيل انعقاد البرلمان تأجيلاً غير دستوري ، أو الامتناع عن دعوة البرلمان في الأحوال التي يجب فيها دعوته) ويسأل عن الحياة العظمى الوزراء الذين ارتكبوها وكذلك الوزراء الذين يتولون السلطة على أساس الاعتمادات المذكورة على نظام الحكم القائم والدستور (٢) جريمة الغدر وتمس أموال الدولة أو أموال الأفراد [راجع وحيد رافت ووايت ابراهيم المرجع السابق - ص ٤٦١ — ٤٦٢]

أما المذكورة التفسيرية لدستور سنة ١٩٣٠ فقد جاءت مبررة عدم اشارة الدستور المذكور إلى إصدار قانون خاص بجرائم الوزراء فقالت : د ولا ترى الوزارة مهراً للإشارة إلى أن قانوناً يصدر بتحديد أحوال المسئولية الجنائية فان تطور الأنظمة البرلمانية أحل المسئولية السياسية محل المسئولية الجنائية

العفو عن الوزير : لقد أدخلت المادة ٧٢ من الدستور قيداً على حق الملك في العفو بقولها : « لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام بخصوص إلا بموافقة مجلس النواب » .

وظاهر أن المقصود هنا هو العفو عن العقوبة Grèce وليس العفو الشامل لأن هذا الأخير كما عرفنا لا يكون إلا بقانون أى بعد موافقة المجلسين كليهما وتصديق الملك . ولا شك أن هذا القيد هام لأنه يمنع من أن يكون حق العفو وهو حق شخصي كما بينا سبيلاً للئيل من أثر هذه المسؤولية الجنائية .

المسؤولية السياسية : إذا كان جزاء المسؤولية المدنية المحكوم بتعويض مدني وكانت المسؤولية الجنائية عقابها يصيب الوزير في شخصه أو ماله فالمسؤولية السياسية على خلاف هذه وتلك لا يترتب عليها الاجزاء سياسى هو الاستقالة كما أنها إذا ما طبقت كان معنى ذلك عدم موافقة البرلمان على السياسة التي سارت عليها الوزارة أو انتهجها الوزير . ولهذا وذلك سميت بالمسؤولية السياسية .

ولقد نص الدستور المصرى على هذه المسؤولية في المادة ٦١ ثم عاذا كدها في المادة ٦٢ من الدستور كما يلي :

م ٦١ : « الوزراء مسؤولون متضامين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته . »

== ولم يعد لهذه ذكر أو تطبيق في هذا العصر . وآية ذلك أن البلاد التي أشارت إليها كمثل ما أشار الدستور المصرى لم تضع على العموم مشروعات القوانين الخاصة بها . وإذا قدر بالرغم مما تقدم أن هيئة تشريعية رأت أن تنص على جرائم خاصة بالوزراء فينبئى ألا تكون العقوبة غير سياسية وألا تتعدى الحرمان من الحقوق الوطنية حرماناً مؤقتاً أو نهائياً . وذلك للامامة بين العقوبة والجرم الذى هو بطبيعته عمل سياسى والمقصود هنا بالحقوق الوطنية حق الانتخاب وتولى الوظائف العامة والتحقى بالرب والياشين «

[راجع البيان المرفق بدستور سنة ١٩٣٠ ص ٢٣]

م ٦٢ : « أوامر الملك شفوية أو كتابية لا تخلى الوزارة من المسؤولية بحال » .

أما تقرير الاستقالة كجزء لهذه المسؤولية السياسية فقد نصت عليه المادة ٦٥ من الدستور بقولها : « إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل . فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة »

✓ أنواع المسؤولية السياسية : يتضح من النصوص السابقة أن المسؤولية السياسية على نوعين : مسؤولية تضامنية ومسؤولية فردية :

✓ ١ - المسؤولية التضامنية : في هذه المسؤولية تشمل التبعة الوزراء جميعاً فتوجب استقالة الوزارة بأسرها . وذلك إذا كان الفعل (الإيجابي أو السلبي) الذى أوجب المسؤولية متصلاً بسياسة الوزارة العامة ، أو إذا كان هذا الأمر منسوباً إلى رئيس الوزارة نفسه رمز هذه السياسة العامة والموجه لأعمال الوزارة . وتحديد حالات هذه المسؤولية التضامنية مسألة تقديرية موكول أمرها إلى رئيس الوزراء والبرلمان كليهما . فيعلن رئيس الوزراء أن الوزارة متضامنة مع الوزير المختص فى الأمر الذى حرك المسؤولية السياسية أو يمتنع عن إعلان ذلك إن لم ير الأمر متصلاً بسياسة الوزارة العامة ، وهنا لمجلس النواب الاقتراع على الثقة بالوزير المختص وحده كما أن له فى هذه الحالة - وفى كل وقت - أن يقترح على الثقة بالوزارة كلها .

ويلاحظ أن مجرد مخالفة البرلمان للحكومة فى رأى بصدد مسألة من المسائل ذات الأهمية العادية أو بصدد مشروع قانون من القوانين غير المتصلة مباشرة بالسياسة العامة ، لا يوجب بل ولا يصح أن يوجب استقالة الوزارة ، وإلا لمنعنا البرلمان من مخالفة الحكومة فى آرائها ومشروعاتها ولمنعنا بذلك رقابة البرلمان على الحكومة من أن تأخذ مجراها الطبيعي . ولذلك لا نقر

استقالة المغفور له عدلى يكن باشا فى ١٨ ابريل سنة ١٩٢٧ لمجرد رفض مجلس النواب اقتراحا كان موضوعه شكر الحكومة على تعضيد البنك مصر ورجاء الاستمرار على هذا التعضيد بوسائل مختلفة. فمجرد رفض المجلس لمثل هذا الاقتراح دون المساس بالثقة بالوزارة بل ودون انكار ما بذلته من جهد فى هذا الموضوع لا يصح أن يؤدى الى استقالة الوزارة ولا أن يتضمن مطلقا معنى تزعزع الثقة بها ، وهذا ما أكده فعلا رئيس المجلس ومعارضو الاقتراح السابق وهو ما نال كذلك موافقة المجلس العامة . ولكن الحكومة كانت مرفهة الحس إلى درجة أكثر مما يجب فأصرت على الاستقالة.

ب — المسؤولية الفردية : هنا يكون الفعل (الايجابى أو مجرد الامتناع) الذى تحركت المسؤولية بسببه منسوباً إلى وزير بالذات وخصوصا بسياسته هو لا بسياسة الوزارة العامة . فاذا كان الأمر كذلك ولم يتضامن رئيس الوزراء مع الوزير فى تحمل تبعه هذا الفعل ثم لم ير مجلس النواب أن يحمل الوزارة كلها هذه التبعة ، اقتصرت المسؤولية على الوزير دون الوزارة فيستقيل هو وتبقى هى فى الحكم . وهذا ظاهر من صريح نص المادة ٦٥ المذكورة .

الأغلبية المطلوبة : لم يشترط الدستور الحالى أغلبية خاصة فى هذا المقام وبذا وجب تطبيق المادتين ٩٩ و ١٠٠ من الدستور . فوفقا للمادة ٩٩ لا يجوز لأى المجلسين أن يقرر قراراً إلا إذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه . ووفقا للمادة ١٠٠ تصدر القرارات — فى الأحوال التى لم تشترط فيها أغلبية خاصة — بالأغلبية المطلقة . وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضاً (أى فى حالتنا هذه تعتبر الوزارة مازالت متمتعة بثقة البرلمان ابقاءاً للقديم على قدمه وبحكم استصحاب الحال) .

وعليه فيمكن أن يحضر الجلسة أكثر من نصف الأعضاء أيا كان العدد

وهنا يكفى لاسقاط الوزارة أن يقرر عدم الثقة بها أكثر من نصف الحاضرين .

ولقد رأى دستور سنة ١٩٣٠ على عكس دستور سنة ١٩٢٣ ضرورة اشتراط أغلبية خاصة حتى يضمن للوزارات شيئا من الاستقرار فاشتراط « أغلبية الاعضاء » لا مجرد « الأغلبية المطلقة » والفرق بين الأمرين معروف سبق بيانه في المبادئ العامة بالتفصيل . وعليه فقد جاءت المادة ٦٥ من دستور سنة ١٩٣٠ مقرر مايلي :

« إذا قرر مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه عدم الثقة ... الخ (١) »

(١) جاء في مذكرة دستور سنة ١٩٣٠ مايلي تبريراً لهذه الأغلبية الخاصة :

« أصبح من الممكن بالتطبيق للادتين ٩٩ و ١٠٠ (من دستور سنة ١٩٢٣) أن يكفى لاسقاط الوزارة — نظريا على الأقل — ربع عدد الأعضاء زائداً واحداً على أنه لما كان الملحوظ في أمر الاقتراع بالثقة أنه يقدر أن يتخلف أحد عن الجلسات التي يجري فيها ذلك الاقتراع كان المفهوم أن اسقاط الوزارة إنما يكون بالأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس . ولا شك في أن مثل هذا الأمر المهم أمر الثقة بالوزارة يحسن أن يكون حكمه مطرداً وألا يكون من الممكن اسقاط الوزارة مرة من المرات بربع عدد الأعضاء في حين أن المقدّر لما يقع في أغلب الاحوال أنها لا تسقط إلا بالأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء »

« على أن الملاحظ من جهة أخرى أن عدم ثبات الوزارات كان ولا يزال من الأدواء الدوية للنظام البرلماني وقد جاهد أهل الرأي في علاجه كما عنيت الدساتير الحديثة بذلك ومن أهل الرأي من يشترط أن لا يكون الوزير عضواً بالمجالس النيابية ليحول دون طمع الطامعين العابثين بأمر الثقة . ومنهم من يشترط ألا يجوز إعادة انتخاب أعضاء المجالس النيابية لمنع بذلك أن تصبح السياسة حرفة أو صناعة وليكف من مطامع محترفيها . أما الدساتير الحديثة فقد انتهجت في علاج هذه الحالة طريقة تحديد الأغلبية بالنسبة الى عدد أعضاء المجلس . ومنها ما يجعلها أغلبية متنازة — ثلاثة أخماس عدد الأعضاء (هكذا في ليتوانيا) ومنها ما يكفى بالأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء — أي نصف الأعضاء زائداً واحداً [الاصح

ان يقال « أكثر من نصف الأعضاء » ،]

المسؤولية أمام مجلس النواب وهذه : لقد راعى الدستور المصرى أن مجلس النواب هو المجلس الأكمل تمثيلاً لأن أعضائه جميعهم منتخبون فى حين نجد خمسى أعضاء مجلس الشيوخ معينين ، كما راعى كذلك أن مجلس النواب قابل للحل بعكس مجلس الشيوخ ، فلهذا وذاك جعل الدستور مسؤولية الوزارة أمام مجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ ، وبذا كان النظام البرلمانى المصرى نظاماً متوازناً *équiblé* .

إجراءات المسؤولية وضماناتها : نظراً لخطورة هذه المسؤولية السياسية وأثرها فى عدم استقرار الوزارات نجد المشرع قد أحاطها ببعض الضمانات وخصها ببعض الاجراءات الشديدة وهذا ما يمكن إيجاله فيما يلى :

(١) عدم جواز مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه إلا إذا توفر شرطان معاً وهما حالة الاستعجال وموافقة الوزير وهذا ما اشترطته بصراحة المادة ١٠٧ من الدستور . فعلى هذا النحو تضمن الحكومة ألا تفاجأ بمناقشة الاستجواب والاتخذ على حين غرة . بل على العكس يمكنها أن تعد عدتها وتحضر أسانيدها وتجمع أنصارها لتدود عن سياستها وكيانها .

(ب) إذا ما أريد الاقتراع على مسألة الثقة بالوزارة على إثر مناقشة استجواب ما فيحق للوزراء دائماً - بنص المادة ١٠١ من الدستور - « أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم » - وعليه فأمام الوزراء مهلة ثمانية أيام هنا تضاف إلى الثمانية الأيام الواردة فى الضمان الأول السابق ذكره . ولا شك أن هذا الضمان

== « وترى الوزارة الأخذ بالطريقة الأخيرة خصوصاً وأنها تتفق فى نتائجها مع ما يمكن أن يجرى عليها فى غالبية الأحوال فى مصر مع تطبيق المادتين ٩٩ و ١٠٠ » [راجع البيان المرفق بدستور سنة ١٩٣٠]

مضافا إلى الضمان السابق يزيد في تثبيت قدم الحكومة أمام العاصفة التي تمر بها في مجلس النواب والتي قد تجتاحها .

(ح) تنص المادة ١٠١ من الدستور على أن تعطى الآراء بالتصويت شفويا أو بطريقة القيام والجلوس ولكنها قد خرجت على هذه القاعدة العامة عندما قررت في فقرتها الثانية أنه « ... فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراع في مجلس النواب على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائما بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال » (١)

(١) وضع دستور سنة ١٩٣٠ ضمانات أشد من السابقة بالرغم من أنه لم يحصل قط في تاريخ حياتنا البرلمانية منذ سنة ١٩٢٣ أن سقطت وزارة أو وزير بناء على اقتراع مجلس النواب بعدم الثقة بهذا أو بتلك وإذا رجعنا إلى دستور سنة ١٩٣٠ نجد :

١ — م ٦٥ قول : « إذا قرر مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه عدم الثقة ... الخ ،

(وهذا قيد غير وارد بدستور سنة ١٩٢٣)

ب — م ٦٦ تقرر كذلك : « لا مكان النظر في طلب الاقتراع بعدم الثقة صريحا كان أو ضمنا يجب أن يقع عليه ثلاثون نائبا على الأقل وأن تبين فيه الشؤون التي ستجرى فيها المناقشة يانا واضحا ،
[وهذا لا مقابل له في دستور سنة ١٩٢٣ أيضا]

« ولا يجوز أن يطرح هذا الطلب للمناقشة إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه ، ولا أن تؤخذ الآراء عنه إلا بعد يومين على الأقل من تمام المناقشة فيه [لم يشترط ذلك دستور سنة ١٩٢٣] ويجب على أي حال أن يصدر بشأنه قرار في ميعاد لا يتجاوز أربعة عشرة يوما من يوم تقديمه ،

ولقد جاءت المذكرة التفسيرية للدستور سنة ١٩٣٠ بتبريره لهذه الاجراءات الجديدة حيث قالت : « ... وترى الوزارة من المفيد أن نقبس عن بعض النماذج الحديثة [إشارة إلى بروسيا وبافاريا واليونان وتشيكوسلوفاكيا] قيودا إجرائية أخرى يراد بها منع الاسراف في هذا النوع من الاقتراع الذي لا يجمل أحد خطره في الشؤون العامة

« وتتلخص هذه القيود في وجوب أن يطلب الاقتراع بعدم الثقة عدد مخصوص من الاعضاء مقدما بالكتابة وأن يهزم من ولو قصيرا بين انتهاء المناقشة في موضوع الاقتراع وبين الاقتراع نفسه وذلك —

(٥) للوزارة الحق في حل مجلس النواب وذلك على النحو الذى سيأتى بيانه . وفى هذا الحق ضمان كبير يوقف مجلس النواب عند حده إن جنح إلى الاسراف فى استعمال المسئولية الوزارية .

٢ - تدخل الحكومة فى أعمال البرلمان

لقد بينا مظاهر رقابة البرلمان للحكومة ، وعرفنا أن الحكومة بدورها تتدخل فى أعمال البرلمان . هذا التدخل متعدد المظاهر فيشمل أولا اشراف الحكومة على تكوين البرلمان من حيث قيامها باجراء الانتخابات على اختلافها ثم تتدخل على نحو أكثر وضوحا بحققها فى دعوة البرلمان إلى عقد ادواره العادية وغير العادية ، وبحققها فى تأجيل إنعقاده وفوضه فى الحدود الدستورية . كما تقاسم الحكومة البرلمان بعض الاختصاصات ويشترك الوزراء مباشرة فى العمل البرلمانى كما سبق أن لمسنا ذلك فى مواطن متعددة . وفى النهاية يصل اختصاص الحكومة فى هذا الشأن إلى القمة عندما تستعمل حقاً خطيراً الاثر بالغ الاهمية قرره لها الدستور المصرى وهو حق الحل . ذلك الحق الذى نعى بدراسته بصفة خاصة فيما يلى :-

== لى يكون الاضطراب الذى تحدثه مثل تلك المناقشة عادة قد هدأ واستقر ، وهذه القيود تشترط مراعاتها جميعا سواء ذكر العضو صراحة أنه يريد طلب الاقتراع على عدم الثقة أو اكتفى بأن يطلب من المجلس قرارا ينطوى ضمنا على معنى عدم الثقة . ولولا هذه الحيلة لجاز التخاص من أحكام تلك القيود بتجنب ألفاظ مخصوصة واستعمال أخرى تؤدي من قرب أو من بعيد إلى معنى عدم الثقة ، [راجع البيان

من الحل

Droit de dissolution

لقد عرفنا في دراستنا للبداية الدستورية العامة أن الحل هو إنهاء نيابة المجلس النيابي قبل الاجل المقرر لها . ولذلك كانت أهمية الحل بالغة كما قلنا . ولقد أخذت بهذا الحق عن انكثرا الدساتير البرلمانية المختلفة بصفة عامة ورغم ما أثاره هذا الحق من اعتراضات . فلقد قيل أنه مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات ، مناف لمبدأ سيادة الامة التي انتخبت المجلس النيابي ، قاض على أجل هذا المجلس قبل الميعات الذي انتخبته الامة له ، كما أنه يتمكينه الحكومة من التخلص من المجلس المنتخب في النظام النيابي يكون بمثابة عزل الوكيل لموكله .

على أن هذه الاعتراضات جميعها لم تمنع من شيوع الاخذ بحق الحل : أولا : كوسيلة لتحكيم الامة في نزاع قائم بين المجلس والوزارة (وهنا يكون الحل بناء على طلب الوزارة فيسمى حلا وزاريا . dissolution Ministérielle) .

ثانيا : كطريقة لدفاع الرئيس الاعلى عن حقوقه أو آرائه التي يعتقد أن الامة تؤيد وجهة نظره فيها (وهنا يسمى الحل رئيسيا D. présidentielle في الجمهوريات ويسمى حلا ملكيا D. royale في الملكيات) وفي هذه الحالة يقبل الرئيس الاعلى الوزارة التي تشارك البرلمان رأيه على خلاف رأى هذا الرئيس ويأتى بوزارة غيرها تشاركه هو رأيه وتحل البرلمان ويكون للبرلمان الجديد القول الفصل في النزاع القائم ولذلك لا يلجأ رؤساء الدول الى استعمال حق الحل الا بحذر وحرص شديدين ، بل وأصبحت العادة استعمال الحل الوزاري لا الحل الملكي أو الرئيسي . وفي انكثرا لا يوجد إلا الحل الوزاري .

ثالثا : يلجأ إلى الحل كذلك إذا أجريت تعديلات جوهرية في نظام الحكم أو في النظام الانتخابي أو في وضع الدولة الدستوري أو السياسي أو في غير ذلك من الأمور الأساسية الماسة بكيان الدولة أو بمصالحها الجوهرية ويلاحظ أن الاسراف في الالتجاء إلى حق الحل في مثل هذه الحالات والتوسع فيها كما في انكترا يجعل النظام البرلماني في الواقع نظاما نصف أو شبه نيابي كما عرفنا Régime Semi-Representatif (١)

رابعا : ويحل البرلمان — أو أحد مجلسيه حسب الأحوال — بقصد إيجاد أغلبية برلمانية ثابتة لم تكن موجودة من قبل وأدت إلى تقلب الوزارات وزعزعة الحكومة وعدم استقرارها .

ولقد نصت على حق الحل المادة ٣٨ من الدستور بقولها : « للملك حق حل مجلس النواب » ويلاحظ بصدد هذه المادة :-

(١) قرر الدستور حق الحل للملك بصفة مطلقة بمعنى أن الحل قد يكون في استعماله ملكيا أو وزاريا . وقد جاء العمل في مصر مطبقا لهذين النوعين من

(١) يلاحظ وجوب عدم الخلط بين هذه التسمية « النظام شبه أو نصف نيابي » والتي تعتبر مجرد تحويل وتطبيق في النظام نيابي لافي نصوصه وأحكامه وبين اصطلاح « النظام نصف المباشر » أو « الديمقراطية نصف المباشرة » التي لا يقصد بها مجرد الاسراف في استعمال حق الحل بل يراد بها اشتراك الناخبين فعلا ومباشرة في الحكم مع البرلمان القائم اشتراكا له صور متعددة عرفناها من قبل بالتفصيل كحق الاستفتاء الشعبي وحق الاقتراح الشعبي وحق الفيتو الشعبي وغيرها أما في النظام شبه نيابي فالإعادة — كما في كل نظام نيابي — أن تقتصر مهمة الناخبين على اختيار أعضاء البرلمان وعند هذا الحد تنتهي مهمتهم ويبدأ عمل البرلمان مستقلا دون مشاركة الناخبين إياه أو تدخلهم في أعماله باقتراح أو اعتراض أو إفتاء . [راجع وحيد رافت ووايت ابراهيم - المرجع السابق - ص ١٦١ - ١٦٦]

الحل ، كما نجد تقرير لجنة الدستور شارحا حق الحل ومؤيدا للرأى السابق حيث يقول :

« حق الملك فى حل مجلس النواب هو أحد سبل الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . وهو حق أقرته دساتير الأمم ذات النظام البرلمانى كافة لأنه الحق الضابط لهذا النظام وفيه كل التأييد لسلطة الأمة . قد ينقطع لطول العهد أو لتغيير الحوادث ما بين الأمة وبين النواب فتقوم الحاجة إلى الرجوع إلى رأى الأمة فى أمر معين . كما قد تقع مشادة بين الهيئة النيابية والهيئة التنفيذية تعرقل أداء المصالح العامة . وقد يقع خلاف بين مجلسى النواب والشيوخ فى أمر هام ولا تفلح وسائل التوفيق بينهما . وقد تنقسم الأحزاب فى المجلس إلى فئات متعددة يتعذر معها قيام الأغلبية المتجانسة الثابتة التى لا يستغنى عنها لانتظام العمل . فهذه وغيرها مما لا يسهل تحديده أسباب تدعو إلى حل المجلس والرجوع إلى الأمة نفسها لاختيار من النواب من ترى أنهم موضع ثقتهما وإنهم أهل لإظهار رأيها الملائم لمصالحتها وبهم يتم انتظام الأعمال » (١)

(٢) الحل قاصر على مجلس النواب دون مجلس الشيوخ . وهذا يتفق والتوازن المطلوب فى النظام البرلمانى لأن الوزارة غير مسئولة سياسيا فى مصر أمام مجلس الشيوخ . والقاعدة المقررة بالمادة ٨١ من الدستور أنه « إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ » .

(٣) أحاط الدستور المصرى الحل ببعض الضمانات والقيود التى رأى ضرورتها لمنع إساءة استعماله . فنص فى المادة ٨٨ على أنه « إذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر » . فما دام المقصود بالحل تعرف رأى الأمة وقد عرف هذا

(١) راجع تقرير اللجنة العامة - مجموعة المحاضر - المرجع السابق - ص ٢٢٣

بالحل الأول ، فلا محل بالمرة للتفكير في حل جديد من أجل نفس الأمر
وهذا هو ما يعبر عنه بعبارة « dissolution sur dissolution ne vaut. »
كما أورد الدستور ضمنا آخر في المادة ٨٠ التي تقول : « الأمر الصادر
بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لاجراء انتخابات
جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لإجتماع المجلس الجديد
في العشرة الايام التالية لتام الانتخاب . »

ويلاحظ أن المشرع المصرى لم يأخذ خلال هذه الفترة ببعض ضمانات
أخرى أخذت بها بعض الدساتير كتشكيل لجنة من المجلسين (سنويا) تتولى
مراقبة السلطة التنفيذية في فترة الحل . (دستور تشيكوسلوفاكيا سنة ١٩٢٢)
أو اعطاء مجالس المديرية اختصاصاً في هذه الفترة إن كان الحل غير دستوري بما
قرره في فرنسا قانون ١٥ فبراير سنة ١٨٩٣ (المسمى Loi Trévenec الذي اختلف
الفقه على امكان تطبيقه بفرنسا) . فقد قرر هذا القانون ضرورة اجتماع مجالس
المديرية (المجالس العامة Conseils généraux) بقوة القانون إذا ما حل
البرلمان حلا غير قانوني فينتخب كل مجلس مندوبين عنه لتكوين جمعية وطنية
Assemblée Nationale ^(١) وكذلك لم يشترط الدستور المصرى ما اشترطه
دستور سنة ١٨٧٧ بفرنسا عند ما قرر أنه لا يجوز حل مجلس النواب الا
بعد موافقة مجلس الشيوخ على الحل وقد ساعد ذلك على تعطيل حق الحل عملا في
فرنسا وعدم استعماله (في ظل دستور سنة ١٨٧٥) بالمرة منذ سنة ١٨٧٧

(١) راجع السيد صبرى - المرجع السابق - ص ٦٣٠ — ٦٣٣ - ووحيد رأفت ووايت ابراهيم
المرجع السابق ص ٤٧٣ — ٤٧٦ - ورسالتنا عن « اللامركزية ونظام مجالس المديرية في مصر »
المرجع السابق ص ٤٤

(٤) منذ سنة ١٩٢٣ استعمل حق الحل في مصر كثيراً في حين لم يسقط البرلمان أية وزارة بناء على اقتراح بعدم الثقة بها . أما استعمال حق الحل فقد لجأت اليه :

(١) وزارة زيور باشا الأولى في ٢٤ ديسمبر سنة ١٩٢٤ وقد اختلف على دستورية هذا الحل والصائب في اعتقادنا هو الرأي القائل بأنه كان دستوريا في شكله (إذ أجرى بحجة الرجوع إلى رأى الأمة) غير دستوري في الواقع ومن حيث الروح (لأن رأى الأمة كان معروفا مقدما ونتيجة الانتخابات كان لاشك في تأييدها لسياسة المغفور له سعد زغلول باشا)

(ب) كما لجأت وزارة زيور باشا الثانية الى حل مجلس النواب بعد إجراء هذه الانتخابات مباشرة (في ٢٣ مارس سنة ١٩٢٥) فكان هذا الحل من غير شك حلا غير دستوري ومخالفا لصريح نص المادة ٨٨ من الدستور القائلة « إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر » .

(ح) في عهد وزارة المغفور له محمد محمود باشا الأولى حل مجلس النواب ومجلس الشيوخ وعطلت بعض مواد الدستور في ١٩ يولية سنة ١٩٢٨ . وبذلك لم يكن هذا حلا فقط لمجلس النواب بل كان انقلابا سياسيا وخروجا على الدستور .

وفي سنة ١٩٣٠ ألغت وزارة صدقي باشا الأولى الدستور وقانون الانتخاب ووضعت دستورا وقانون انتخاب جديدين . وبذلك لم يقف الأمر عند الخروج على الدستور كما في الحالة السابقة بل وصل الى درجة الغائه واستبداله غيره به . وقد ألغى دستور وقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ في عهد وزارة المغفور له توفيق نسيم باشا الثالثة سنة ١٩٣٤ وفض البرلمان بمجلسيه وظلت البلاد خاضعة لنظام

دستورى مؤقت حتى عودة دستور سنة ١٩٢٣ واجتماع البرلمان الجديد على
أساسه في ٨ مايو سنة ١٩٣٦ .

(د) حلت وزارة المرحوم محمد محمود باشا الثانية مجلس النواب في ٢

فبراير سنة ١٩٣٨

(هـ) حلت وزارة مصطفى النحاس باشا الخامسة مجلس النواب في ٧

فبراير سنة ١٩٤٣ .



حقوق الشعب

أو

Les Droits individuels ^(١) حقوق الأفراد

إن الدساتير الديمقراطية تقوم جميعها الآن على أساس تقرير الحقوق الفردية أو حقوق الشعب. تلك الحقوق التي لم تكن معروفة بالمرّة في القديم حين كان سلطان الدولة مطلقا، والتي لم يظهر لها إلا قبس ضئيل في بعض مظاهر الحياة السياسية لدى الرومان والأغريق، قبس بدأ يتضح فيما بعد على شكل ديني بحت (كواجبات دينية تقيد سلطان الدولة أو الملك) ثم أدهم من بعد ذلك بدعائم غير دينية بحثة وخصوصا منذ القرن السادس عشر حيث اضيفت إلى القيود الدينية السابقة قيود مستمدة من القانون الطبيعي ومن قوانين الدولة الأساسية Les lois fondamentales du royaume ثم من نظرية العقد الاجتماعي. وبعد أن استقر أمر هذه الحقوق خصوصا في القرن الثامن

(١) شاعت تسمية هذه الحقوق في القرن الثامن عشر في فرنسا باسم الحقوق المدنية droits civils وانتشرت بفرنسا فيما بعد تسميتها باسم الحقوق العامة أو الاجتماعية، droits publics ou sociaux. وتقرر هذه الحقوق — كقاعدة عامة — لكل أبناء الأمة بل وللأجانب في حدود معينة، وهي تختلف تماما عن الحقوق السياسية القاصرة على الوطنيين بل وعلى فئة معينة منهم، فهذه الأخيرة يقصد بها اشراك الأفراد في السلطات العامة التشريعية وتنفيذية وقضائية. — كحق الانتخاب مثلا — ورغم وضوح هذا الفارق بين الحقوق المدنية والحقوق السياسية سنرى فيما بعد أن هنالك حقا يتذبذب بين هذه وتلك هو حق تقديم العرائض [امتنان — المرجع السابق ص ٥٨٧

[٥٨٨

عشر أخذت تنهار تلك الافكار السابقة التي كانت أساسا لهذه الحقوق من قبل ولا يمكن حقوق الأفراد ظلت قائمة رغم انهيار اسانيدھا القديمة لأنها غدت جزءا من الضمير العالمى والوجدان الانسانى . فاستقرت وإن اختلف الفقهاء على تحديد أساسها من جديد اختلفا لم يمنع اجماعهم على ضرورة صيانتها وتقديسها كما اجمعت البلاد الديمقراطية على تقرير هذه الحقوق تارة عن طريق اعلانات الحقوق *déclarations des droits* — كما حصل مثلاً فى انكلترا عند إعلان العهد الأكبر (*Magna Carta*) سنة ١٢١٥ وبيان الحقوق سنة ١٦٨٩ (*Bill of rights*) وغيرهما — ومثال ذلك فى فرنسا ايضا اعلان حقوق الانسان فى سنة ١٧٨٩ وكاعلان الحقوق الصادر فى السنة الثالثة للشورى وإعلان سنة ١٨٤٨ ؛ وتارة أخرى تقرر هذه الحقوق الفردية فيما يسمى بضمانات الحقوق *garanties des droits* بصورة نصوص دستورية فى صلب القوانين الاساسية ، وبذلك تسمى هذه النصوص فى صيغتها الدستورية هذه على القوانين العادية . وهذا ما أخذت به أغلب الدساتير الحديثة ومنها الدستور المصرى .

على أننا قبل الدخول فى تفصيلات دراسة هذه الحقوق وتطبيقاتها فى مصر يجب ان نلفت النظر إلى أن لهذه الحقوق جميعها صفة سلبية بمعنى أنها تحدد سلطان الدولة وحقوقها تحديدا لا تلتزم معه الدولة قبل الافراد بأى التزام ايجابى بل تلتزم بالامتناع عند اتيان الأمور التى تنافى هذه الحقوق

== ويلاحظ أنه قد تشترط على سبيل الاستثناء شروط خاصة للتمتع بحق من الحقوق العامة ، فان حصل مثل هذا التحديد كان مرجعه إما إلى كون هذا الحق العام يؤدى الى المساهمة فى الشؤون السياسية بطريقة غير مباشرة فيكون هذا الحق هنا شبيها بالحقوق السياسية من وجه . مثال ذلك الحقوق العامة المتعلقة بحرية الصحافة وحرية الرأى . وأما أن يكون ذلك التحديد راجعا إلى أن مباشرة الحق العام تحتاج إلى كفاءة ومؤهلات خاصة لا تتوفر لدى جميع الأفراد ومثال ذلك حق التوظيف .

وتلك الحريات . أو كما يقول الأستاذ اسمان

« il (l'Etat) doit s'abstenir de certaines imitations pour laisser libre l'activité individuelle »

وعليه فإن كانت للأفراد مثلاً حرية الملكية وحرية التعليم وحرية العمل كما سنرى ، فليس معنى ذلك حق كل فرد في أن يطالب الدولة بأن تحقق له فعلاً قدرأ مساوياً لغيره من الملكية أو التعليم أو العمل . فواجب الدولة هو عدم الوقوف في سبيل تمتع الفرد بهذه الحقوق لأن تضمنها له فعلاً (١) .

وإذا بحثنا مختلف الحقوق الفردية هذه وجدناها في الحقيقة تقوم على ركنين أساسيين وهما : المساواة المدنية L'égalité civile والحرية الفردية La liberté individuelle ولكل واحدة منهما مظاهر متعددة على النحو الآتي : —

أولاً - المساواة

(١) — المساواة المرمية : المقصود بالمساواة هنا هو المساواة القانونية

égalité de droit لا المساواة الفعلية égalité de fait كما أشرنا فليس الغرض أن يتساوى الناس جميعاً مهما اختلفت كفاءاتهم ومؤهلاتهم في الثروة والأموال وإنما المراد بالمساواة هنا أن ينال الجميع على قدم المساواة حماية القانون بحيث يتمم كل شخص من التمتع بنفس المنافع الاجتماعية وليدة القانون التي يتمتع بها الآخرون وبحيث يخضع الجميع للتكاليف التي يفرضها القانون على الأفراد وبذلك تكون المساواة في المنافع والتكاليف على السواء ، وبالتفصيل الآتي :

(١) — المساواة في المنافع الاجتماعية : ومظاهرها هي :

١ - المساواة أمام القانون

هذه المساواة تتضمن في الحقيقة كل مظاهر المساواة الأخرى

التي سيأتي ذكرها . ويقصد بالمساواة أمام القانون أن يكون الافراد جميعهم طائفة واحدة لا تميز لا حد على الآخر في تطبيق القانون ، وهذا يفيد القضاء حتما على نظام الرق وعلى تبعية الانسان للأرض مما كان معروفا في العهد الاقطاعي كما يتضمن القضاء على امتيازات الطبقات كامتيازات الاشراف والنبلاء التي لم تلغ بفرنسا إلا في ١٧٨٩/٨/٤ حيث لم تعد للاشراف إلا ألقابهم الفخرية التي لا تعطهم أى امتياز أمام القانون ولا تعفيهم من أى تكليف يفرضه النظام الاجتماعي الذي ينعمون قبل غيرهم بمنافعه ويفيدون من مغامره

ولقد نصت على هذه المساواة المادة الثالثة من الدستور المصري بقولها: « المصريون لدى القانون سواء . وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تميز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين » .

٢ — المساواة أمام القضاء

تشمل هذه المساواة القضاء بمختلف جهاته ودرجاته ، ومضمونها ألا يميز أشخاص على غيرهم من حيث القضاة أو المحاكم التي تفصل في الجريمة ولا من حيث العقوبات القانونية المقررة على مرتكبيها أى كما يقول الاستاذ اسمان^(١) « l'exclusion des juridictions privilégiées ou d'exception » وعلى هذا الاساس جاءت الثورة الفرنسية قاضية في فرنسا على المحاكم الممتازة الخاصة بالنبلاء وعلى المحاكم الاستثنائية الخاصة بالفصل في بعض الجرائم بالذات ، كما قضت على ما كان متبعاً قبلها من التفریق في العقوبة بين الاشخاص وفي طرق تنفيذها حيث كان الاشراف المحكوم عليهم بالاعدام مثلا يعدمون بضرب العنق (المقصلة) في حين كان يعدم غيرهم شنقا .

ولكن لا ينافي مبدأ المساواة أمام القضاء طبعاً اختلاف العقوبة التي يحكم

بها القاضى تبعاً لاختلاف ظروف المجرمين ولو كانت الجريمة واحدة. وكذلك لا يحافى هذه المساواة ان توجد محاكم خاصة بشرط ألا تتضمن تمييز فئة من الشعب على غيرها. فيجوز مثلاً أن توجد محاكم خاصة بالمجرمين الأحداث، وأن تتبع اجراءات خاصة بهم وتختلف عن المحاكم والاجراءات المقررة بالنسبة لغيرهم وهكذا.

هذه المساواة مسلم بها في الدول المختلفة ومنها مصر رغم أن الدستور المصرى لم ينص بالذات عليها كما فعلت دساتير أخرى كال دستور العراق مثلاً (٩ م).

ولقد جاء في « كتاب القضاء » الذى بعث به سيدنا عمر رضى الله عنه إلى ابن موسى الاشعري ما يلى : « ... آس بين الناس فى وجهك ومجلسك وقضائك حتى لا يطمع شريف فى حيفك ولا يئأس ضعيف من عدلك... »^(١)

(٣) المساواة فى التوظيف

وبقصد بهذه المساواة ألا تميز فئة من الموظفين على فئة أخرى فى تقلد وظائف الدولة . ولكن لا مساواة الا بعد توفر كل ما يتطلبه القانون لتقليد هذه الوظائف من شروط ومؤهلات . وهذه المساواة تقتضى أن يكون التعليم العام مجانياً — كقاعدة عامة — وفى متناول الجميع لأن التعليم هو الطريق الى التوظيف فيجب أن يفتح بابه للجميع دون عرقلة أو تعجيز.

ويلاحظ أن هذه المساواة التى نتحدث عنها مبدأ قد ترد عليه استثناءات ضيقة يملئها الصالح العام ففي فرنسا مثلاً — مهد المساواة والحرية — ولا اعتبارات متعلقة بصالح الجمهورية الفرنسية قرر قانون ١٨٨٦/٦/٢٢ منع أبناء العائلات التى سبق لها تولي عرش فرنسا من تقلد الوظائف العامة او الوظائف النيابية اى عضوية الهيئات المنتخبة^(٢)

(١) راجع د سبل السلام ، الجزء الرابع — محمد اسماعيل الصنعاني — ص ١٦٢

(٢) نيزار - المرجع السابق - ص ٢٩ - ٣٠

ولقد نصت على حق التوظيف المادة ٣ من الدستور المصرى بقولها :
« واليهـم (أى المصريين) وحدهـم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو
عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا فى احوال استثنائية يعينها
القانون » وقد صدر فى سنة ١٩٣٦ القانون رقم ٤٤ خاصا بتوظيف الأجانب
كما سبق أن ذكرنا.

(ب) — المساواة فى التوظيف الاجتماعية :

وذلك لأن الغنى بالغرم ومادام الناس متساوين فى مغائم الحياة الاجتماعية
وجب بالتالى أن يتساووا فى المغارم العامة التى يقتضيها النظام الاجتماعى
وقد نصت على هذه المساواة فى التكاليف المادة ٣ من الدستور التى سبق ذكرها .
ويلاحظان لهذه المساواة مظهرين :

١ — المساواة فى الضرائب : ليس المقصود بهذه المساواة طبعاً أن يتساوى
مقدار ما يؤديه كل فرد فى الجماعة من الضرائب وإنما المقصود أن يؤدى الجميع
الضرائب وفق مقدار ثرواتهم . بل إن هذه المساواة لا تتنافى مع قاعدة
تصاعدية الضريبة *la progressivité de l'impôt* أى أن ترتفع نسبتها كلما
ارتفع مقدار الثروة وذلك مادامت هذه القاعدة عامة على الجميع دون
تفريق بين شخص وآخر أو فئة وأخرى . فالذى ينافى هذه المساواة هو
أن تمتاز فئة بالاعفاء الكلى من الضرائب اللهم ان كان الاعفاء لبعض الأشخاص
على سبيل المساعدة كالثروات الصغيرة وكحال رب الأسرة الكبيرة مثلاً .
ولقد وجد الاعفاء الكلى فى فرنسا قبل سنة ١٧٨٩ بالنسبة للأشراف ورجال
الدين .

٢ — المساواة أمام الخدمة العسكرية : فيجب أن يقوم كل فرد بأداء
واجبه العسكرى مقابل إفادته من مغائم الحياة الاجتماعية التى ينعم فيها ،
وتقتضى هذه المساواة ألا يعفى أحد أو طبقة ما من الخدمة العسكرية ، بل

تفرض هذه الخدمة ولمدة واحدة على الجميع عند بلوغهم السن المحددة وعليه فامكان التخلص من هذا الواجب مقابل دفع مبلغ من المال (البدل) يخافى فكرة المساواة التي نتحدث عنها لأنه يعنى فى الواقع الاغنياء من واجب الخدمة العسكرية ويجعله قصراً على الفقراء . وما زال القانون المصرى يأخذ بكثير من هذه الاعفاءات التي فوق مجافاتها كما قلنا لمبدأ المساواة تعتبر وصمة فى جبين القومية المصرية وفهما شيئاً لمعنى الجندية . فالجندية يجب أن يفهمها المشرع قبل أن يفهمها العامة على أنها شرف يسعى اليه وليست شراً يرجى الخلاص منه

ثانياً — الحرية

المقصود بالحرية كما حددتها المادة الرابعة من اعلان الحقوق الفرنسى الصادر سنة ١٧٨٩ هو قدرة الانسان على انيان كل عمل لا يضر بالآخرين ومن هذا التعريف يتضح أن هذه الحرية ليست مطلقة بل مقيدة بعدم اضرار الشخص بغيره ، ولهذا جاز بل وجب تنظيمها على نحو يكفل منع الاسراف فيها أو إساءة استعمالها . وإنما يجب أن تكون الحدود التي يقتضيها هذا التنظيم عامة ، وليست تحكمية كما كان الحال فى القديم . ومعنى عمر ميتها هذه أن توضع للجميع بناء على قوانين أو لوائح تنظم كل الأفراد دون تفريق أو تمييز فبذلك نحذف حرية الفرد للابقاء عليها ونقيدها لنصونها من العبث والفوضى وبغير ذلك يصبح اطلاق الحرية معول هدم لها إذ لا حرية مع الفوضى والاضطراب .

وعليه فالحرية اصل غير مطلق وإنما يمكن بل يجب ان ترد عليه قيود واستثناءات بقصد تنظيم الحرية نفسها . على أن هذا التنظيم قد يتخذ صبغة وقائية بمعنى أنه لا يصح للفرد استعمال حريته إلا بعد أخذ إذن خاص من الدولة مثلاً كما هو الحال عند انشاء صحيفة جديدة (حرية الرأي والصحافة) وعند عقد

اجتماع (حرية الاجتماع) وعند فتح محلات عامة أو مصانع (حرية العمل)
وما الى ذلك

وقد يأخذ تنظيم الحرية صورة علاجية أو جزائية بمعنى تنظيم عقوبات
وجزاءات (مدنية أو جنائية) على كل الاسراف في الحريات الفردية اسرافا
يترتب عليه إضرار بالآخرين ^(١)

هذه الحرية الفردية لها صورة مختلفة على النحو الآتي :

١ - الحريات المتصلة بمصالح الفرد المادية ومظاهرها هي :

(١) الحرية الشخصية أى الحرية بمعناها الدقيق وهى التى تفيد — فوق
تخلص الفرد من كل استرقاق وارتفاق — تمتعه بحريته الجسدية فى التنقل
داخل الدولة والخروج منها ، وكذلك حريته بمعنى عدم جواز القبض عليه
أو حبسه أو معاقبته إلا بمقتضى القانون وفى الحدود التى يقررها هذا القانون ^(٢)
تلك هى الحرية التى دافع عنها بفصاحة فولتير ومنتسكيو بصفة خاصة فى القرن
الثامن عشر . وعليه فوقها هذه الحرية يجب — أولا — ألا يقبض على الشخص
أو يحجز إلا فى الحالات المنصوص عليها صراحة فى القانون ، ويجب
— ثانيا — ألا يحصل هذا الحجز أو ذلك القبض إلا بناء على أمر موظفين محددين
تتوفر فيهم ضمانات خاصة تكفل استقلالهم وهم عادة القضاة ورجال النيابة
العمومية — ويجب كذلك — ثالثا — أن يعاقب الأشخاص الذين يأمرؤن

(١) نزار - المرجع السابق - ص ٣٣ - ٣٤

(٢) ولكن يمكن القبض على الشخص وحجزه إذا صدر حكم عليه بذلك فى الحدود القانونية ، أو
قبل الحكم عليه فى أحوال خاصة محددة بدقة فى القانون كما لو وجد متلبسا بجريمة أو كان متهما وخشى من
تركه أن يؤثر على الشهود أو يتفق مع شركائه ، على ما يعرقل سير العدالة أو يرتكب جريمة جديدة لاختفاء
القديمة وكذلك إذا خشى فراره من تنفيذ الحكم الذى يصدر عليه . ففي مثل هذه الحدود الضيقة يجوز
قانونا القبض على الشخص وحجزه [نزار - ص ٣٤ - ٣٩]

أو يسمعون أو يبقون على قبض الافراد أو حجزهم على خلاف حكم القانون^(١).

وقد نص الدستور المصرى على الحرية الشخصية فى المادة الرابعة بقوله « الحرية الشخصية مكفولة » كما نصت المادة الخامسة على أنه « لا يجوز القبض على أى انسان ولا حبسه إلا وفق أحكام القانون »

وجاء فى المادة السادسة ما يلى : « لا جريمة ولا عقوبة الا بناء على قانون ولا عقاب الا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها »^(٢) كما قررت المادة السابعة أنه « لا يجوز ابعاد مصرى من الديار المصرية ولا يجوز أن يحظر على مصرى الإقامة فى جهة ما ولا أن يلزم الإقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون ».

(٢) حرية أو حق التملك : مادامت كل ملكية فردية هى فى الأصل ثمرة النشاط الفردى وجب منطقيا الاعتراف للشخص بحق جنى هذه الثرة أى اقتناء الأموال ، وبحرية التصرف فيها وفى كل ما تنتجه . وهذه هى حرية أو حق الملكية ولقد نص على هذا الحق « اعلان حقوق الانسان » الفرنسى الصادر سنة ١٧٨٩ واعتبره حقاً مصوناً ومقدساً *droit inviolable et sacré* ولكن المشرعين والفقهاء يميلون الآن إلى اعتباره وظيفة اجتماعية ترمى إلى تحقيق صالح إجتماعى عام يرسم لها حدودها.

ويقصد بحرية التملك قدرة كل فرد قانونيا على أن يصبح مالكا فى النظام الديمقراطية على عكس النظام الشيوعية . ويلاحظ ان هذه الحرية هى القاعدة العامة ولكنها ليست قاعدة مطلقة إذ نجد لها استثناءات فى القانون من أمثلتها

(١) اسمان - المرجع السابق ص ٥٨٥ - ٥٨٦ - ونيزار - المرجع السابق ص ٦٥ - ٦٦ - والسيد

صبرى - المرجع السابق ص ٢٩٢

(٢) قارن هذه المادة بالمادة ٢٧ من الدستور وراجع ما سبق فى هذا الشأن . ويلاحظ ما جاء فى الآية

للشريعة « وما كنا معذبين حتى نبعث رسولا »

مصادرة بعض الأموال والاستيلاء عليها ونزع الملكية وغير ذلك .

ولقد نصت على حرية التملك هذه المادة ٩ من الدستور المصرى بقولها « للملكية حرمة . فلا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا ... »

كما نصت المادة ١٠ على أن « عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة »
(٣) حرمة المسكن ، بمعنى عدم جواز اقتحامه بدون إذن صاحبه سواء أكان منزلا كاملا أو طابقا به أو حجرة خاصة فيه . وهذا فى الحقيقة نتيجة للحرية الشخصية . وضرورة لازمة لضمان هدوء الشخص بمسكنه لا يعلقه فيه احد خصوصا بالليل حيث يكون الاطلاق أشد أثرا . وهذا التحريم خاص طبعاً بالمساكن الخاصة وليس بالمحلات العامة كالنوادى والملاهى مثلا . وتوجد فى القوانين المختلفة عادة جزاءات جنائية على انتهاك حرمة المسكن شأنها فى ذلك شأن انتهاك الحرية الشخصية كما سبق أن بينا . وإنما لا يفهم من ذلك أن حرمة المسكن هذه مطلقة بل لها قيود قانونية محددة بدقة واستثنائية ومحوطة بضمانات قوية لتحول دون إساءة الاستعمال .

ولقد جاء النص صريحا على حرمة المسكن فى القرآن الكريم حيث قال تعالى بسورة النور : « يا أيها الذين آمنوا لا تدخلوا بيوتا غير بيوتكم حتى تستأنسوا وتسلموا على أهلها ذلكم خير لكم لعلكم تذكرون . فإن لم تجدوا فيها أحدا فلا تدخلوها حتى يؤذن لكم وإن قيل لكم ارجعوا فارجعوا هو أزكى لكم والله بما تعملون عليم . »

وقد نص الدستور على هذه الحرية فى المادة الثامنة التى تقول : « للمنازل حرمة . فلا يجوز دخولها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه »

(٤) حرية العمل والتجارة والصناعة :

هذه الحرية أيضا من مميزات الحرية الشخصية وهي تحول دون احتكار بعض الأعمال بواسطة هيئات خاصة . ولكن هذه الحرية لا تمنع من وضع شروط معينة يجب توفرها في الشخص حتى يزاول هذه الأعمال . ويترتب على كون الانسان حرا في العمل الا يصح اجباره على أداء عمل لا يريد وبذا يصح له أساسا الاضراب عن العمل مادام يريد ذلك . على أن هذه الحرية بدورها ليست مطلقة ، بل إن الاتجاه الحديث في التشريع يميل إلى تحديد هذه الحرية تأثيراً بفكرة التضامن الاجتماعي والسماح بتدخل الدولة في تنظيم القواعد الخاصة بالعمل بل وإلى درجة التدخل في تحديد شروط عقد العمل نفسه فنجد التشريعات مثلاً - في حدود معينة يقتضيها الصالح العام - تمنع تشغيل الصغار إلى سن معينة وكذلك تمنع تشغيل النساء في بعض الأعمال الشاقة او من العمل ليلاً (مثال ذلك القانون الفرنسي الصادر في ٢ نوفمبر سنة ١٨٩٢) ومن ذلك أيضاً تحديد ساعات العمل وتنظيم الشروط الصحية ووسائل المعالجة والتعويض لصالح العمال وغير ذلك من التشريعات التي اتسعت أرجاؤها حتى كونت « تقنينات » خاصة في بعض البلاد تعرف باسم « تقنين العمل » Code du Travail بل إن المشرع يستطيع أن يضع قواعد تنظم ما يسمى بعقد العمل الجمعي Contrat collectif du travail الذي تمضيه النقابات مع أرباب الأعمال ويلزم الجميع وبين يدي البرلمان المصري الآن مشروعات قوانين خاصة بالعمل والعمال . فمثل هذه النصوص لا تعتبر مخالفة لحرية العمل لأن هذه الحرية — كسائر الحريات — نسبية وليست مطلقة ، هذه هي حرية العمل التي يجب الأخذ بها في مصر ولو لم يرد عنها نص خاص في الدستور لانها من مظاهر الحرية المنصوص عليها في المادة الرابعة ، ولأن الحريات كما قلنا تملأ اعتبارات عليا تسمو فوق الدساتير والنصوص .

ب - الحريات المنصولة بمصالح الأفراد المعنوية :

هذه الحريات هي :

(١) حرية العقيدة والعبادة والمقصود بحرية العقيدة حرية الشخص في قرارة نفسه في اعتناق أى مبدأ أو دين أو فى عدم اعتناق هذا أو ذاك . وهذه مسألة سرائر وقلوب وقد نصت عليها المادة ١٢ من الدستور بقولها « حرية الاعتقاد مطلقة » أما حرية العبادة فمعناها حرية الشخص فى أن يتعبد أى إن يباشر مظاهر الدين الخارجية التى خرجت من عالم السرائر إلى عالم الظاهر ، وهى تتضمن كذلك حريته فى عدم مباشرة أى مظهر من هذه المظاهر . ولكن يلاحظ أن تعبد الإنسان فى مسكنه الخاص لا يثير صعوبة ما لأنه تحميه فيه حرمة المسكن السابقة ذكرها . أما مباشرة هذه المظاهر خارج المسكن فأمر دقيق يحتاج إلى رقابة من الدولة وحدود يفرضها النظام والصالح العام . هذه الحرية تقتضى منطقياً أن تكون الأمور العامة محايدة غير مصطبغة بصبغة دينية معينة وهذا هو الذى أدى إلى تبرير الفصل بين الدولة والدين فضلاً اصطبغت معه المرافق العامة بصبغة زمنية بدلا من الطابع الدينى . وعليه فإن دين الدولة الرسمى أو دين الأغلبية الغالبة من أبنائها يجب ألا يخل بالاحترام الواجب للأديان الأخرى ويجب أن يتمتع أبناء هذه الأديان بحريتهم فى الاعتقاد وفى العبادة ويلاحظ أن حرية العبادة نسبية تحددها مقتضيات الصالح العام والنظام تلك الحدود التى تنتظم كل الأديان حتى دين الدولة الرسمى نفسه .

وقد نصت على حرية العبادة المادة ١٣ من الدستور بقولها : « تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقا للعادات المرعية فى الديار المصرية على ألا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الآداب » .

(٢) حرية الرأى والاجتماع وتأليف الجمعيات : ويقصد بحرية الرأى أن

يستطيع كل انسان التعبير عن آرائه وأفكاره للناس سواء كان ذلك بشخصه أو برسائله أو بوسائل النشر المختلفة أو بواسطة الروايات التمثيلية أو الأفلام السينمائية وما إليها . أما حرية الاجتماع فيراد بها قدرة الأشخاص على التجمع فترة من الوقت ليعبروا عن آرائهم تعبيراً قد تصحبه مناقشة أو جدال أو تبادل رأى ولقد نص الدستور المصري على هذه الحريات فيما يلي :

م ١١ « لا يجوز افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية الا في الأحوال المبينة في القانون » .

م ١٤ « حرية الرأي مكفولة . ولكل انسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك في حدود القانون » .

م ١٥ « الصحافة حرة في حدود القانون . والرقابة على الصحف محظورة وانذار الصحف أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور كذلك إلا إذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى » .

م ٢٠ « للبصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا . وليس لأحد من رجال البوليس ان يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم الى اشعاره . لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فانها خاضعة لأحكام القانون . كما أنه لا يقيد او يمنع اى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى » .

م ٢١ « للبصريين حق تكوين الجمعيات . وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون » .

ويلاحظ ان المادة ١٦ من الدستور قد نصت على حرية اللغة بقولها :
« لا يسوغ تقييد حرية احد في استعماله لغة اراد في المعاملات الخاصة او التجارية او في الأمور الدينية او في الصحف والمطبوعات ايا كان نوعها او في الاجتماعات العامة » .

(٣) حرية التعليم : ويقصد بهذه الحرية قدرة الانسان على أن يأخذ العلم

عمن يشاء وأن يلحق غيره معلوماته علناً كيفما يشاء وهذا يعتبر في الحقيقة مظهراً
لحرية الرأي وتبادل الأفكار ويرى البعض أن الغرض من هذه الحرية إنما هو
صيانة العقيدة الدينية واحترامها ولعله مما لا يحتاج إلى بيان أن حرية التعليم
هذه لا تؤتي ثمرتها إلا إذا كفلتنا للمدرسين حرية التعبير عن آرائهم تعبيراً
علمياً نزيهاً . كما لا يصح أن تفهم هذه الحرية بمعنى حق الفرد في الامتناع عن
تلحق العلم كلية فقد تفرض الدولة على الأفراد التعليم الأولي مثلاً ، بل وبعض
ما هو أعلى منه ، أو التعليم إلى سن معينة^(١) . ويرجع ذلك إلى أن التعليم يتناول
أساساً الصغار والصبية ، صغار اليوم وناخبي ورجال المستقبل ولهذا كان طبيعياً
أن تفرض الدولة قدراً ضرورياً وحداً أدنى منه على النشء حتى يستطيع
غداً أداء واجبه السياسي في النظام الديمقراطي . ولهذا قيل أيضاً وجوب احتكار
الدولة للتعليم لكي ترعى في نفس الوقت صالح النشء وصالح الجماعة في ذلك
الشأن الخطير . هذا من ناحية ومن ناحية ثانية لوحظ أن لأب الأسرة حقوقاً
تقابل حق الدولة هذا بل وتسمى عليه ، فالأب هو الملزم بتربية ابنه وتعليمه
واختيار معلمه .

أمام هذين الاعتبارين المتعارضين وعملاً على التوفيق بينهما قيل منذ
القرن الثامن عشر بأن تكون للأب حرية تعليم أبنائه وإنما تحت رقابة الدولة
رقابة تمكنها من الإشراف على اختيار المدرسين وعلى برامج التعليم نفسها

(١) تنص المادة الأولى من قانون التعليم الأولي رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٤ على أن : « التعليم الأولي
الزاي للبنين والبنات من تمام سن السابعة إلى تمام الثانية عشرة » . وفرضت المادة ١٩ من القانون
المذكور على كل مجلس مديرية أن يخصص للتعليم الأولي ٦٦ ٪ من الضرائب الإضافية على ضرائب
الاطيان ، كما فرضت على كل مجلس بلدي أن يخصص لهذا التعليم ١ ٪ من مجموع إيراداته . ولقد نصت
المادة ٦ من قانون مجالس المديرية رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ على أن « يقوم مجلس المديرية بالتعليم الأولي
ويتولى إدارته في جميع المدن والقرى بالمديرية وفقاً للقوانين واللوائح
» ولا يتولى مجلس المديرية أى فرع آخر من فروع التعليم » .

والنظريات والمبادئ التى تلمقن للطلاب (١).

ولقد أورد الدستور المصرى فى هذا الصدد المواد ١٧ — ١٩ القائلة :

م ١٧ : « التعليم حر مالم يخل بالنظام العام أو ينافى الآداب » .

م ١٨ : « تنظيم أمور التعليم العام يكون بالقانون » .

م ١٩ : « التعليم الأولى الزامى للمصريين من بنين وبنات . وهو مجاني فى المكاتب العامة » (٢).

(٤) حق تقديم العرائض : ويقصد بذلك حق الانسان فى أن يتقدم بشكاياته

ومطالبه وملاحظاته مكتوبة إلى السلطات العامة .

على أن ما يتقدم به الفرد على هذا النحو من العرائض قد يقصده الشكوى من عمل جائر حاق به فإراد بعريضته رد هذا الجور وتعويض ما أصابه من ضرر بسببه . وبذلك يتميز حق تقديم العرائض فى هذه الصورة بكونه يرمى إلى تحقيق مصلحة شخصية ويتصل اتصالاً وثيقاً بالحرية الفردية . فهو هنا من غير شك حق فردى يضمن هذه الحرية من العبث بها ، ولكنه ضمان تضاملت اليوم قيمته بعد أن أصبحت لدى الفرد طرق منظمة قضائية وإدارية ، يستطيع بها الطعن فى الاعمال التحكيمية التى يضار منها . وحتى بدون هذه

(١) نيزار المرجع السابق ص ٦٨ — ٦٩ .

ويلاحظ أن المادة الخامسة من قانون التعليم الاولى المصرى رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ تقرر فى هذا

الشأن ما يلى :

« يجوز لوالد الطفل أو متولى أمره تعليمه فى معهد آخر [أى غير المكاتب العامة] أميرى أو حر أو فى منزله بشرط أن يخطر بذلك رئيس مجلس المديرية أو المحافظ على حسب الاحوال وبشرط أن تكون دراسته معادلة لدراسة المكاتب العامة .

» ويحدد وزير المعارف العمومية بقرار منه شكل الاخطار والمدة التى يجب حصوله فيها وكذلك

طريقة التحقق من معادلة الدراسة »

(٢) ينظم التعليم الاولى الآن القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٣٣ الذى سبقت الإشارة اليه .

الطرق الفنية ذات الاثر الفعال المباشر نجد الافراد كثيرا ما يفضلون في العصر الحاضر بث شكواهم بطريق الصحافة والنشر التي قد تكون أقوى أثراً على رجال الحكومة من تقديم العرائض الى هؤلاء الرجال .

على أنه لو كانت هذه هي الصورة الوحيدة لحق تقديم العرائض لما اختلف الرأي على طبيعة هذا الحق ولا اعتبره الجميع حقاً فردياً ولا اعترف به دواماً لكل الناس ذكوراً وإناثاً ، وطنيين وأجانب . ولكن توجد صورة أخرى لحق تقديم العرائض جعلته موضع خلاف ومثار مناقشه وبحث طويلين . هذه الصورة الثانية تخضع عليه — بخلاف الصورة السابقة — صفة الحق السياسى الذى يرمى — لا إلى مصلحة شخصية كالحقوق الفردية — وإنما إلى تحقيق مصلحة عامة وتبعاً لذلك يجب ألا يكون مباحاً للجميع بل يجب أن يكون قاصراً على الاشخاص المتمتعين بالحقوق السياسية دون سواهم . ففي هذه الصورة الثانية يقدم الافراد العرائض بقصد اظهار شعورهم ازاء الاعمال العامة وبقصد استصدار عمل تشريعى أو تنفيذى عام وليس لاستصدار قرار خاص كما فى الصورة الاولى .

حق تقديم العرائض فى صورته الثانية ليس إذن حقاً فردياً وإنما هو حق سياسى ، بل هو مصدر حق الاقتراح الشعبى الذى أخذت به فرنسا قديماً بدستور سنة ١٧٩٣ والمأخوذ به الآن فى الدساتير السويسرية وغيرها ^(١) ولقد نصت على هذا الحق المادة ٢٢ من الدستور المصرى بقولها :

« لافراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشئون وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا تكون إلا للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية » .

تم بحمد الله

(١) اسمان — الجزء الأول — ص ٥٣٠ — ٥٣١ ونيزار — المرجع السابق — ص ٦٧ — ٦٨

وراجع السيد صبرى — المرجع السابق — ص ٢٩٤ — ٢٩٥

ملاحق

أولا - الدستور المصرى

ثانيا - قانون الانتخاب

أولاً - الدستور المصري

أمر ملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣

بوضع نظام دستوري للدولة المصرية^(١)

نحن ملك مصر

بما أننا مازلنا مذ تبرأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحفظ بالأمانة التي عهد الله تعالى بها إلينا نتطلب الخير دائماً لأمتنا بكل ما في وسعنا ونتوخي أن نسلك بها السبيل التي نعلم أنها تفضي إلى سعادتها وارتقاءها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدنية .

ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستوري كأحدث الأنظمة الدستورية في العالم وأرقاها تعيش في ظله عيشاً سعيداً مرضياً وتتمكن به من السير في طريق الحياة الحرة المطلقة ويكفل لها الاشتراك العملي في إدارة شؤون البلاد والاشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ويترك في نفسها شعور الراحة والطمأنينة على حاضرها ومستقبلها مع الاحتفاظ بروحها القومية والابقاء على صفاتها ومميزاتها التي هي تراثها التاريخي العظيم . وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتنا ومن أعظم ما نتجه إليه عزائنا حرصاً على النهوض بشعبنا إلى المنزلة العليا التي يؤهلها ذكاؤه واستعداده وتتفق مع عظمته التاريخية القديمة وتسمح له بقبول المكان اللائق به بين شعوب العالم المتمدنين وأئمه .

أمرنا بما هو آت :

الباب الأول - الدولة المصرية ونظام الحكم فيها

مادة ١ - مصر دولة ذات سيادة وهى حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى .

الباب الثانى - فى حقوق المصريين وواجباتهم

مادة ٢ - الجنسية المصرية يحددها القانون .

مادة ٣ - المصريون لدى القانون سواء . وهم متساوون فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تميز بينهم فى ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين . واليههم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف إلا فى أحوال استثنائية يعينها القانون .

مادة ٤ - الحرية الشخصية مكفولة .

مادة ٥ - لا يجوز القبض على أى إنسان ولا حبسه إلا وفق أحكام القانون .
مادة ٦ - لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون . ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لصدور القانون الذى ينص عليها .

مادة ٧ - لا يجوز ابتعاد مصرى من الديار المصرية .

ولا يجوز أن يحظر على مصرى الإقامة فى جهة ما ولا أن يلزم الإقامة فى مكان معين إلا فى الأحوال المبينة فى القانون .

مادة ٨ - للمنازل حرمة . فلا يجوز دخولها إلا فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه .

مادة ٩ - للملكية حرمة فلا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضا عادلا .

- مادة ١٠ - عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة .
- مادة ١١ - لا يجوز افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التلغرافية إلا في الأحوال المبينة في القانون .
- مادة ١٢ - حرية الاعتقاد مطلقة .
- مادة ١٣ - تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادة المرعية في الديار المصرية على أن لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافي الآداب
- مادة ١٤ - حرية الرأي مكفولة . ولكل إنسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك في حدود القانون .
- مادة ١٥ - الصحافة حرة في حدود القانون ، والرقابة على الصحف محظورة وإنذار الصحف أو وقفها أو إلغاؤها بالطريق الإداري محظور كذلك إلا إذا كان ذلك ضرورياً لوقاية النظام الاجتماعي .
- مادة ١٦ - لا يسوغ تقييد حرية أحد في استعمال أية لغة أراد في المعاملات الخاصة أو التجارية أو في الأمور الدينية أو في الصحف والمطبوعات أيًا كان نوعها أو في الاجتماعات العامة .
- مادة ١٧ - التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب ،
- مادة ١٨ - تنظيم أمور التعليم العام يكون بالقانون .
- مادة ١٩ - التعليم الأولي الزامي للمصريين من بنين وبنات . وهو مجاني في المكاتب العامة .
- مادة ٢٠ - للمصريين حق الاجتماع في هدوء وسكينة غير حاملين سلاحاً وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم إلى إشعاره لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فإنها خاضعة لأحكام القانون كما أنه لا يقيّد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعي .

مادة ٢١ - للمصريين حق تكوين الجمعيات . وكيفية استعمال هذا الحق تبينها القانون .

مادة ٢٢ - لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشؤون وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا تكون إلا للهيئات النظامية والاشخاص المعنوية .

الباب الثالث - السلطات

الفصل الأول - أحكام عامة

مادة ٢٣ - جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور ،

مادة ٢٤ - السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب .

مادة ٢٥ - لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك .

مادة ٢٦ - تكون القوانين نافذة في جميع القطر المصري باصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الاصدار من نشرها في الجريدة الرسمية .

وتنفذ في كل جهة من جهات القطر المصري من وقت العلم باصدارها ويعتبر اصدار تلك القوانين معلوما في جميع القطر المصري بعد نشرها بثلاثين يوما . ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح في تلك القوانين مادة ٢٧ - لا تجرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله مالم ينص على ذلك بنص خاص .

مادة ٢٨ - للملك وللمجلسي الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك وللمجلس النواب .

مادة ٢٩ - السلطة التنفيذية يتولاها الملك في حدود هذا الدستور

مادة ٣٠ - السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها
مادة ٣١ - تصدر أحكام المحاكم المختلفة وتنفذ وفق القانون باسم الملك.

الفصل الثاني - الملك والوزراء

الفرع الأول - الملك

مادة ٣٢ - عرش المملكة المصرية وراثي في أسرة محمد علي .
وتكون وراثة العرش وفق النظام المقرر بالأمر المكرم الصادر في
١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٢ أبريل سنة ١٩٢٢) .

مادة ٣٣ - الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس .

مادة ٣٤ - الملك يصدق على القوانين ويصدرها .

مادة ٣٥ - إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان
رده إليه في مدى شهر لإعادة النظر فيه .

فإذا لم يرد القانون في هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر
مادة ٣٦ - إذا رد مشروع القانون في الميعاد المتقدم وأقره البرلمان
ثانية بموافقة ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم
القانون وأصدر . فإن كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظر فيه في دور
الانعقاد نفسه . فإذا عاد البرلمان في دور انعقاد آخر إلى اقرار ذلك المشروع
بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر .

مادة ٣٧ - الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل
أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها .

مادة ٣٨ - للملك حق حل مجلس النواب .

مادة ٣٩ - للملك تأجيل انعقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أن يزيد
التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر في دور الانعقاد الواحد بدون
موافقة المجلسين .

مادة ٤٠ — للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية وهو يدعو أيضاً متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين . ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادى

مادة ٤١ — إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تتحمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون .

مادة ٤٢ — الملك يفتتح دور الانعقاد العادى للبرلمان بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد . ويقدم كل من المجلسين كتاباً يضمه جوابه عليها .

مادة ٤٣ — الملك ينشئ ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين وألقاب الشرف الأخرى . وله حق سك العملة تنفيذاً للقانون كما أن له حق العفو وتخفيض العقوبة .

مادة ٤٤ — الملك يرتب المصالح العامة ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين .

مادة ٤٥ — الملك يعلن الأحكام العرفية . ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاؤها . فإذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة .

مادة ٤٦ — الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذى يولى ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمجت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

على أن اعلان الحرب الهجومية لايجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو نقص في حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان .

ولايجوز في أى حال أن تكون الشروط السرية في معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية .

مادة ٤٧ - لايجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بغير رضا البرلمان . ولا تصح مداولة أى المجلسين في ذلك إلا بحضور ثلثي أعضائه على الأقل ولا يصح قراره إلا بأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين .
مادة ٤٨ - الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه .

مادة ٤٩ - الملك يعين وزرائه ويقيلمهم . ويعين الممثلين السياسيين ويقيلمهم بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية .

مادة ٥٠ - قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يحلف اليمين الآتية أمام هيئة المجلسين مجتمعين : « أحلف بالله العظيم أنى أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » .

مادة ٥١ - لا يتولى أوصياء العرش عملهم إلا بعد أن يؤدوا لدى المجلسين مجتمعين اليمين المنصوص عليها في المادة السابقة مضافاً إليها : « وأن نكون مخلصين للملك » .

مادة ٥٢ - أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون في مدى عشرة أيام من تاريخ إعلان الوفاة . فإذا كان مجلس النواب منحلًا وكان الميعاد المعين في أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فإن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه .

مادة ٥٣ — إذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفاً له مع موافقة البرلمان مجتمعاً في هيئة مؤتمر . ويشترط لصحة قراره في ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين .

مادة ٥٤ — في حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقاً لأحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً في هيئة مؤتمر لاختيار الملك . ويقع هذا الاختيار في مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما . ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين .

فإذا لم يتسن الاختيار في الميعاد المتقدم ففي اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين في الاختيار أيّاً كان عدد الأعضاء الحاضرين . وفي هذه الحالة يكون الاختيار صحيحاً بالأغلبية النسبية . وإذا كان مجلس النواب منجلاً وقت خلو العرش فإنه يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذي يخلفه .

مادة ٥٥ — من وقت وفاة الملك إلى أن يؤدي خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته .

مادة ٥٦ — عند تولية الملك تعين مخصصاته ومخصصات البيت المالكة بقانون وذلك لمدة حكمه ، ويعين القانون مرتبات أوصياء العرش على أن تؤخذ من مخصصات الملك .

الفرع الثاني — الوزراء

مادة ٥٧ — مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة .

مادة ٥٨ — لايلي الوزارة إلا مصري .

مادة ٥٩ — لايلي الوزارة أحد من الأسرة المالكة .

مادة ٦٠ — توقيعات الملك في شؤون الدولة يجب لتفادها أن يوقع عليها

رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون .

مادة ٦١ — الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته .

مادة ٦٢ — أوامر الملك شفعية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال .

مادة ٦٣ — للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام . ولا يكون لهم رأى محدود فى المداولات إلا إذا كانوا أعضاء ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنوبوهم عنهم ولكل مجلس أن يجتمع على الوزراء حضور جلساته .

مادة ٦٤ — لا يجوز للوزير أن يشتري أو يستأجر شيئا من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمزاد العام كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس إدارة أية شركة ولا أن يشترك اشتراكا فعلييا فى عمل تجارى أو مالى .

مادة ٦٥ — إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل . فإذا كان القرار خاصا بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة .

مادة ٦٦ — لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى الآراء .

وللمجلس الأحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم . ويعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام ذلك المجلس .

مادة ٦٧ — يؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيسا ومن ستة عشر عضوا ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك .

مادة ٦٨ — يطبق مجلس الاحكام المخصوص قانون العقوبات في الجرائم المنصوص عليها فيه . وتبين في قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التي لم يتناولها قانون العقوبات .

مادة ٦٩ — تصدر الاحكام بالعقوبة من مجلس الاحكام المخصوص بأغلبية اثني عشر صوتاً .

مادة ٧٠ — إلى حين صدور قانون خاص ينظم مجلس الاحكام المخصوص بنفسه طريقة السير في محاكمة الوزراء .

مادة ٧١ — الوزير الذي يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يقضى مجلس الاحكام المخصوص في أمره . ولا يمنع استعفاؤه من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته .

مادة ٧٢ — لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الاحكام المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب .

الفصل الثالث — البرلمان

مادة ٧٣ — يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب

الفرع الأول — مجلس الشيوخ

مادة ٧٤ — يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسينهم وينتخب الثلاثة الاخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى احكام قانون الانتخاب .

مادة ٧٥ — كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهلها مائة وثمانين ألفاً أو أكثر تنتخب عضواً عن كل مائة وثمانين ألفاً أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفاً . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهلها مائة وثمانين ألفاً ولكن لا يقل عن تسعين ألفاً تنتخب عضواً . وكل محافظة يقل عدد أهلها

عن تسعين ألفاً تنتخب عضواً ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو مديرية .

مادة ٧٦ - تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بهذا المجلس .

تحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر في المديرية والمحافظات التي لها حق انتخاب أكثر من عضو بمجلس الشيوخ على أنه يجوز أن يعتبر القانون عواصم المديرية التي لا يبلغ عدد أهلها مائة وثمانين ألفاً ولكن لا يقل عن تسعين ألفاً دائرة انتخابية مستقلة . وفي هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يتعلق بتحديد عدد الاعضاء التي لها حق انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية .

مادة ٧٧ - يشترط في عضو مجلس الشيوخ زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن أربعين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادي .

مادة ٧٨ - يشترط في عضو مجلس الشيوخ منتخباً أو معيناً أن يكون من إحدى الطبقات الآتية :

(أولاً) الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشاري محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، النواب العموميين ، نقباء المحامين ، موظفي الحكومة من درجة مدير عام فصاعداً - سواء في ذلك الحاليون والسابقون .

(ثانياً) كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً ، النواب الذين قضوا مدتين في النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيتها مصرى في العام ، ومن لا يقل دخلهم

السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة. وذلك كله مع مراعاة عدم الجمع بين الوظائف التى تنص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينها. وتحدد الضريبة والدخل السنوى فيما يختص بمديرية أسوان بقانون الانتخاب.

مادة ٧٩ - مدة العضوية فى مجلس الشيوخ عشر سنين. ويتمدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه.

مادة ٨٠ - رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين. ويجوز إعادة انتخابهم.

مادة ٨١ - إذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ.

الفرع الثانى - مجلس النواب

مادة ٨٢ - يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب.

مادة ٨٣ - كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً فأكثر تنتخب نائباً واحداً لكل ستين ألفاً أو كسر من هذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفاً. وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً ولا يقل عن ثلاثين ألفاً تنتخب نائباً. وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفاً يكون لها نائب مالم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية.

مادة ٨٤ - تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب. وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق.

وتحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر فى المديرىات والمحافظات التى لها حق انتخاب أكثر من نائب. وللقانون مع

ذلك أن يعتبر عواصم المديريات التي لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفاً ولا يقل عن ثلاثين ألفاً دائرة انتخابية مستقلة ،

وفي هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما بتحديد عدد الأعضاء الجائز انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية .

مادة ٨٥ - يشترط في النائب زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن ثلاثين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادي .

مادة ٨٦ - مدة عضوية النائب خمس سنوات .

مادة ٨٧ - ينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً في أول كل دور انعقاد عادي . ورئيس المجلس ووكيله يجوز إعادة انتخابهم .

مادة ٨٨ - إذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر .

مادة ٨٩ - الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لإجراء انتخابات جديدة في ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد في العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب .

الفرع الثالث - أحكام عامة للمجلسين

مادة ٩٠ - مركز البرلمان مدينة القاهرة . على أنه يجوز عند الضرورة جعل مركزه في جهة أخرى بقانون . واجتماعه في غير المكان المعين له غير مشروع وباطل بحكم القانون .

مادة ٩١ - عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز انخايبه ولا للسلطة التي تعينه توكيله بأمر على سبيل الالتزام .

مادة ٩٢ - لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب أحوال عدم الجمع الأخرى .

مادة ٩٣ - يجوز تعيين أمراء الاسرة المالكة ونبلائها أعضاء بمجلس الشيوخ ولا يجوز انتخابهم بأحد المجلسين .

مادة ٩٤ - قبل أن يتولى أعضاء مجلس الشيوخ والنواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن والمملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق .

وتكون تأدية اليمين في كل مجلس علناً بقاعة جلساته .

مادة ٩٥ - يختص كل مجلس بالفصل في صحة نيابة أعضائه . ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الاصوات .

ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص إلى سلطة أخرى .

مادة ٩٦ - يدعو الملك البرلمان سنوياً إلى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر . فاذا لم يدع إلى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور .

ويدوم دور انعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل . ويعلن الملك فسخ انعقاده .

مادة ٩٧ - أدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما في غير الزمن القانونى فالاجتماع غير شرعى والقرارات التى تصدر فيه باطلة بحكم القانون .

مادة ٩٨ - جلسات المجلسين علنية على أن كلا منهما يعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الاعضاء . ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية ام لا .

مادة ٩٩ - لا يجوز لأى المجلسين ان يقرر قراراً إلا اذا حضر الجلسة اغلبية الاعضاء .

مادة ١٠٠ - فى غير الأحوال المشترطة فيها أغلبية خاصة تصدر القرارات

بالأغلبية المطلقة وعند تساوى الآراء يكون الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضا .

مادة ١٠١ — تعطى الآراء بالتصويت شفهيًا أو بطريقة القيام والجلوس وأما فيما يختص بالقوانين عموما وبالاقتراح فى مجلس النواب على مسألة الثقة فإن الآراء تعطى دائما بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال . ويحق للوزراء دائما أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الاقتراح على عدم الثقة بهم .

مادة ١٠٢ — كل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيه أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه .

مادة ١٠٣ — كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب إحالته إلى لجنة لفحصه وإبداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه . فإذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المادة السابقة .

مادة ١٠٤ — لا يجوز لأى المجلسين تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة . والمجلسين حق التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يعرض من التعديلات .

مادة ١٠٥ — كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر .

مادة ١٠٦ — كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه .

مادة ١٠٧ — لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجرى المناقشة فى استجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير .

مادة ١٠٨ — لكل مجلس حق اجراء التحقيق ليستنير في مسائل معينة داخله في حدود اختصاصه .

مادة ١٠٩ — لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء في المجلسين .

مادة ١١٠ — لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا باذن المجلس التابع هو له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية .

مادة ١١١ — لا يمنح أعضاء البرلمان رتبا ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية .

مادة ١١٢ — لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع هو له ، ويشترط في غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

مادة ١١٣ — إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال وذلك في مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان والحكومة بخلو المحل ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه .

مادة ١١٤ — تجرى الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب في خلال الستين يوما السابقة لاساء مدة نيابته وفي حالة عدم امكان اجراء الانتخابات في الميعاد المذكور فان مدة نيابة المجلس القديم تمتد إلى حين الانتخابات المذكورة .

مادة ١١٥ — يجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد

بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين في خلال الستين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يتيسر التجديد في الميعاد المذكور امتدت نيابة الاعضاء الذين انتهت مدتهم إلى حين انتخاب أو تعيين الأعضاء الجدد .

مادة ١١٦ - لا يسوع لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه . ولكل مجلس أن يحيل إلى الوزراء ما يقدم اليه من العرائض وعليهم أن يقدموا الايضاحات الخاصة بما تتضمنه تلك العرائض كلما طلب المجلس ذلك اليهم .
مادة ١١٧ - كل مجلس له وحده المحافظة على النظام في داخله ويقوم بها الرئيس .

ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول في المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه .

مادة ١١٨ - يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون .

مادة ١١٩ - يضع كل مجلس لائحته الداخلية مبنياً فيها طريقة السير في تأدية أعماله .

الفرع الرابع - أحكام خاصة بانعقاد البرلمان بهيئة مؤتمر

مادة ١٢٠ - فيما عدا الأحوال التي يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون فانهما يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء على دعوة الملك .

مادة ١٢١ - كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ .

مادة ١٢٢ - لاتعد قرارات المؤتمر صحيحة إلا إذا توفرت الأغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين اللذين يتألف منهما المؤتمر . ويراعى المؤتمر في الاقتراع على هذه القرارات أحكام المادتين المائة والأولى بعد المائة .

مادة ١٢٣ - اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر في خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية وغير العادية لا يحول دون استمرار كل من المجلسين في تأدية وظائفه الدستورية .

الفصل الرابع - السلطة القضائية

مادة ١٢٤ - القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة في الحكومة التدخل في القضايا .

مادة ١٢٥ - ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون .

مادة ١٢٦ - تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التي يقررها القانون

مادة ١٢٧ - عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم بتعيين حدوده وكيفيته بالقانون .

مادة ١٢٨ - يكون تعيين رجال النيابة العمومية في المحاكم وعزلهم وفقاً للشروط التي يقررها القانون .

مادة ١٢٩ - جلسات المحاكم علنية إلا إذا أمرت المحكمة بجعلها سرية مراعاة للنظام العام أو للحفاظ على الآداب .

مادة ١٣٠ - كل متهم بجناية يجب أن يكون له من يدافع عنه .

مادة ١٣١ - يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها .

الفصل الخامس

مجالس المديريات والمجالس البلدية

مادة ١٣٢ - تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التي يقررها القانون .

وتتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة

ويعين القانون حدود اختصاصها .
مادة ١٣٣ - ترتيب مجالس المديرية والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى في هذه القوانين المبادئ الآتية :

(أولاً) اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب إلا في الحالات الاستثنائية التي يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .
(ثانياً) اختصاص هذه المجالس بكل ما يهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها في الأحوال المبينة في القوانين وعلى الوجه المقرر بها .
(ثالثاً) نشر ميزانياتها وحساباتها .

(رابعاً) علنية الجلسات في الحدود المقررة بالقانون .
(خامساً) تدخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو إضرارها بالمصلحة العامة وإبطال ما يقع من ذلك

الباب الرابع - في المالية

مادة ١٣٤ - لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تعديلها ولا إلغاؤها إلا بقانون ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم إلا في حدود القانون .

مادة ١٣٥ - لا يجوز إعفاء أحد من أداء الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون .

مادة ١٣٦ - لا يجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تويض أو إعانة أو مكافأة في حدود القانون .

مادة ١٣٧ - لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليه إنفاق

مبالغ من الخزنة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان .
وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد
أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لا يجوز منحه إلا بقانون
والى زمن محدود .

يشترط اعتماد البرلمان مقدماً في إنشاء أو إبطال الخطوط الحديدية والطرق
العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الري التي تهتم أكثر من مديرية وكذلك
في كل تصرف مجاني في أملاك الدولة .

مادة ١٣٨ — الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصرفاتها يجب تقديم
إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها
والسنة المالية يعينها القانون .

وتقرر الميزانية بابا بابا .

مادة ١٣٩ — تكون مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولاً .

مادة ١٤٠ — لايجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير
الميزانية .

مادة ١٤١ — اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومي
لايجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر في هذا الشأن . وكذلك الحال في كل
مصرف و وارد بالميزانية تنفيذاً لتعهد دولي .

مادة ١٤٢ — إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل
بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة .

ومع ذلك إذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً

مادة ١٤٣ — كل مصرف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات
الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان . ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل
مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية .

مادة ١٤٤ — الحساب الختامى للإدارة المالية عن العام المنقضى يقدم إلى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده .

مادة ١٤٥ — ميزانية إيرادات وزارة الأوقاف ومصرفاتها وكذلك حسابها الختامى السنوى تجرى عليهما الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختامى .

الباب الخامس — القوة المسلحة

مادة ١٤٦ — قوات الجيش تقرر بقانون .

مادة ١٤٧ — يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش ومالرجاله من الحقوق وماعليهم من الواجبات .

مادة ١٤٨ — يبين القانون نظام هيئات البوليس ومالهامن الاختصاصات

الباب السادس — أحكام عامة

مادة ١٤٩ — الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية .

مادة ١٥٠ — مدينه القاهرة قاعدة المملكة المصرية .

مادة ١٥١ — تسليم اللاجئين السياسيين محظور وهذا مع عدم الاخلال بالاتفاقات الدولية التى يقصد بها المحافظة على النظام الاجتماعى .

مادة ١٥٢ — العفو الشامل لا يكون إلا بقانون .

مادة ١٥٣ — ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقا للمبادئ المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينين والأوقاف التى تديرها وزارة الأوقاف وعلى العموم بالمسائل الخاصة بالأديان المسموح بها فى البلاد . وإذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقا للقواعد والعادات المعمول بها الآن .

تبقى الحقوق التى يباشرها الملك بنفسه بصفته رئيس الأسرة الملكية كما

قررها القانون نمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الأسرة المالكة .
مادة ١٥٤ — لا يخل تطبيق هذا الدستور بتعهدات مصر للدول الأجنبية
ولا يمكن أن يمس ما يكون للأجانب من الحقوق في مصر بمقتضى القوانين
والمعاهدات الدولية والعادات المرعية .

مادة ١٥٥ — لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور
إلا أن يكون ذلك وقتيا في زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى
الوجه المبين في القانون .

وعلى أى حال لا يجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت في انعقاده
الشروط المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٥٦ — للهك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور
بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو اضافة أحكام أخرى ومع
ذلك فإن الأحكام الخاصة بشكل الحكم النيابي البرلمان وبنيان وراثه
العرش وبمبادئ الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح
تنقيحها .

مادة ١٥٧ — لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية
المطلقة لأعضائه جميعا قراراً بضرورته وبالتحديد موضوعه .

فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك
قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح . ولا تصح المناقشة فى كل من
المجلسين إلا إذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية
ثلثى الآراء .

مادة ١٥٨ — لا يجوز احداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسنة
الملكية مدة قيام وصاية العرش .

مادة ١٥٩ - تجرى أحكام هذا الدستور على المملكة المصرية بدون أن يخل ذلك مطلقا بما لمصر من الحقوق في السودان .

الباب السابع - أحكام ختامية وأحكام وقتية

مادة ١٦٠ - يعين اللقب الذى يكون للملك مصر بعد أن يقرر المندوبون المفوضون نظام الحكم النهائى للسودان .

مادة ١٦١ - مخصصات جلالة الملك الحالى هي ١٥٠,٠٠٠ جنيه مصرى ومخصصات البيت المالك هي ١١١,٥١٢ جنيهها مصرى وتبقى كما هي لمدة حكمه وتجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان (١) .

مادة ١٦٢ - يكون تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ فى نهاية الخمس السنوات الأولى بطريقة القرعة ومدة نيابة هؤلاء الشيوخ والنواب المنتخبين الأولى قنتهى فى ١٣١ أكتوبر سنة ١٩٢٨ .

مادة ١٦٣ - يعمل بهذا الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان .

مادة ١٦٤ - تتبع فى ادارة شؤون الدولة وفى التشريع الخاص بها من تاريخ نشر هذا الدستور إلى حين انعقاد البرلمان القواعد والاجراءات المتبعة الآن . ومع ذلك يجب مراعاة عدم مخالفة ما يوضع من الأحكام للبداءى الأساسية المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٦٥ - تعرض على البرلمان عند انعقاده ميزانية سنة ١٩٢٣ - ١٩٢٤ المالية ولايسرى القانون الذى يصدر بميزانية السنة المذكورة إلا عن المدة الباقية منها من يوم نشره .

(١) هذا فى عهد المنفور له فؤاد الأول ولكن منذ اعتلاء جلالة فاروق الأول ، العرش أصبحت مخصصات جلالة ومخصصات البيت المالك أقل من ذلك كما عرفنا

أما الحساب الختامي للإدارة المالية عن سنة ١٩٢٢ - ١٩٢٣ فيعتبر كأنه مصدق عليه من البرلمان بالحالة التي صدق عليه بها مجلس الوزراء .
مادة ١٦٦ - إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلس مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

ويعمل بذلك إلى أن يصدر قانون بما يخالفه .

مادة ١٦٧ - كل مقررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ماسن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقا للأصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذا بشرط أن يكون نفاذها متفقا مع مبادئ الحرية والمساواة التي يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها في حدود سلطتها على أن لا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأن عدم سرمان القوانين على الماضي .

مادة ١٦٨ - تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى باشا وتضييق ماله من الحقوق كأن لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها .

مادة ١٦٩ - القوانين التي يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالى الصادر بتاريخ ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤) تعرض على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الأول فإن لم تعرض عليهما فى هذا الدور بطل العمل بها فى المستقبل .

مادة ١٧٠ - على وزرائنا تنفيذ هذا الدستور كل منهم فيما يخصه
فؤاد

بأمر حضرة صاحب الجلالة
رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية
يحيى ابراهيم

وزير الخارجية	: أحمد حشمت
وزير المالية	: محب
وزير المواصلات	: أحمد زيور
وزير الحقانية	: أحمد ذو الفقار
وزير المعارف العمومية	: محمد توفيق رفعت
وزير الأوقاف	: أحمد علي
وزير الحربية والبحرية	: محمود عزى
وزير الأشغال العمومية	: حافظ حسن
وزير الزراعة	: فوزى المطيعي

ثانيا - قانون الانتخاب

مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥^(١)

نحن فؤاد الأول ملك مصر

بعد الاطلاع على أمرنا رقم ١١٨ لسنة ١٩٣٥ .

وعلى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ .

وبناء على ما عرضه علينا وزير الداخلية ، وموافقة رأى مجلس الوزراء

رسمنا بما هو آت :

الباب الأول - فيمن لهم حق الانتخاب

مادة ١ - لكل مصري من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة ، وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمسا وعشرين سنة كاملة .

مادة ٢ - على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه في دائرة الانتخاب التي بها موطنه .

وموطن الانتخاب لكل شخص هو الجهة التي يقيم فيها دائما ، أو التي له بها مصلحة أو فيها مقر عائلته . ويجب عليه أن يعين الموطن الذي يريد استعمال حقوقه الانتخابية فيه .

ويجب على الناخب إذا غير موطنه أن يعلن التغيير كتابة للدير أو المحافظ بالجهة التي يريد نقل موطنه اليها وذلك لاجراء التعديل في الجدول المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة .

(١) الوقائع المصرية عدد ٢٠ ديسبر سنة ١٩٣٥

فاذا لم يعلن تغيير الموطن قبل دعوة الناخبين استعمل الناخب حقوقه الانتخابية في الدائرة التي كان اسمه مقيدا بها أولا .

مادة ٣ - لا يجوز للناخب أن يعطى رأيه أكثر من مرة في الانتخاب الواحد
مادة ٤ - يحرم حق الانتخاب أبدا :

(١) المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنائيات .

(٢) المحكوم عليهم في جنائية بعقوبة من عقوبات الجنج .

يحرم كذلك حق الانتخاب للهدد المبيته بعد :

(١) المحكوم عليهم في سرقة أو اخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو تشرد او في جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه لإحدى الجرائم المذكورة .

وذلك لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائي .

(٢) المحكوم عليهم بالحبس في جريمة من الجرائم الانتخابية المنصوص عليها في المواد ٦٥ و٦٦ و٧٠ و٧١ و٧٣ و٧٤ من هذا القانون أو في الشروع في جريمة من تلك الجرائم ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائي .

(٣) المحكوم عليهم في إحدى الجنج المنصوص عايتها في قانون المخدرات رقم ٣١ لسنة ١٩٢٨ وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انقضاء العقوبة .

والاحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لا يترتب عليها سقوط الحق في الانتخاب .

مادة ٥ - يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للأشخاص الآتي ذكرهم :

(١) المحجور عليهم مدة الحجر ، والمصابون بأمراض عقلية المحجوزون

مدة حبزهم .

(٢) الذين أشهر إفلاسهم ، مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم

إلا إذا ردّ إليهم اعتبارهم قبل ذلك .

مادة ٦ - حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود في الجيش أو في البحرية الذين ليسوا في الاستيداع أو في إجازة حرة موقوف ماداموا تحت السلاح .

ويجرى حكم هذه القاعدة على الضباط وصف الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة خفر السواحل أو أى شخص في أية هيئة ذات نظام عسكري .

مادة ٧ - يكون بكل مدينة أو قرية تابعة للمديرية جدول انتخاب دائم تحرره لجنة مؤلفة من العمدة أو من يقوم مقامه رئيسا ومن المأذون ومن واحد من الأعيان (يعرف القراءة والكتابة) يعينه مأمور المركز فإن لم يكن مأذون يعين المأمور بدله عينا يعرف القراءة والكتابة .

أما في كل قسم من أقسام القاهرة والاسكندرية وبور سعيد فتؤلف لجنة تحرير جدول الانتخاب من مأمور القسم أو من ينوب عنه رئيسا ومن اثنين من الأعيان (يعرفان القراءة والكتابة) يعينهما المحافظ . وتؤلف للجنة في المحافظات الأخرى من مندوب من قبل المحافظ رئيسا ومن اثنين من الأعيان يعرفان القراءة والكتابة يعينهما المحافظ .

مادة ٨ - يشتمل جدول الانتخاب على اسم كل ناخب توافرت فيه في أول ديسمبر الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصناعته وسنه ومحل سكنه .

ويحرر الجدول من نسختين على ترتيب حروف الهجاء في المدينة أو القرية أو في الحى أو الحصنة من المدينة أو القرية أو القسم .

مادة ٩ - للجنة أن تطالب بمن قيد اسمه في الجدول أو بمن يراد قيده باسمه فيه أن يثبت سنه أو جنسيته أو أى شرط آخر من الشروط اللازمة لتولى الحقوق الانتخابية .

مادة ١٠ - يعرض جدول الانتخاب في كل مدينة أو قرية أو قسم بالأماكن

التي تتمتعين بقرار من المدير او المحافظ .

وبكون العرض كل سنة من أول يناير إلى اليوم الخامس عشر من ذلك الشهر
مادة ١١ - يبعث إلى المدير او المحافظ بإحدى نسختي جدول الانتخاب
موقعا عليها من أعضاء اللجنة التي حررته ومرفقة بالمحضر المثبت للعرض
وذلك في اليوم نفسه .

ويوقع المدير أو المحافظ على هذه النسخة . ولا يجوز تعديلها أثناء السنة
إلا فيما يتعلق بتغيير الموطن أو بالتصحيح طبقاً لقرارات اللجنة التي سيأتي
ذكرها بعد أو حكم المحكمة . ويجب أن يوقع المدير أو المحافظ على التعديل .
أما نسخة الجدول الثانية فتبقى عند رئيس اللجنة وعليه تصحيحها على
حسب التعديلات التي يبلغها اليه المدير أو المحافظ عملاً بالفقرة السابقة .

مادة ١٢ - لكل مصرى أمل إدراج اسمه في جدول الانتخاب بغير حق
أو حصل خطأ في البيانات الخاصة بقمده أن يطلب ادراج اسمه أو تصحيح
البيانات الخاصة بالقيـد كما أن لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول دائرة
الانتخاب أن يطلب ادراج اسم من أهمل بغير حق أو حذف اسم من أدرج
من غير حق كذلك . وله أيضا أن يطلب تصحيح البيانات الخاصة بالقيـد
ويكون تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير
من كل سنة وتقدم كتابة للمدير في المديرية وللمحافظ في المحافظات، وتقيـد
بحسب تواريخ ورودها في دفتر خاص . وتعطى ايصالات لمقدميها
وعلى المدير أو المحافظ في جميع الأحوال أن يعلن كل من قدم طلبا من
الطلبات السابقة . وكذلك كل من قدم بشأنه طلب منها بلا رسوم ليقدم
ملاحظاته كتابة أو شفويا بنفسه أو بوكيل عنه أمام اللجنة الآتى ذكرها في
المادة الثانية .

ويودع كشف الطلبات بالمديرية أو المحافظة من اليوم السادس من شهر

فبراير إلى الخامس عشر من ذلك الشهر ولكل ناخب مدرج الاسم أن يطالع عليه .
مادة ١٣ - تحكم في الطلبات المذكورة لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ
رئيسا ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة يعينه النائب
العمومي ويكون الحكم فيها من الخامس عشر من فبراير إلى الخامس عشر من
مارس من كل سنة وبغير رسوم .

وإذا غاب المدير أو المحافظ تكون الرئاسة للقائم بأعماله .

وتعرض قرارات اللجنة من الخامس عشر إلى الحادي والثلاثين من
مارس في مقر المديرية أو المحافظة وإذا لم يصدر قرار اللجنة في طلب من
الطلبات المقدمة إلى المدير أو المحافظ في الميعاد المنصوص عليه في المادة السابقة
أو لم يعرض قرارها اعتبر ذلك رفضا لهذا الطلب .

مادة ١٤ - لكل ذي شأن كما لكل ناخب مدرج اسمه في أحد جداول
دائرة الانتخاب أن يستأنف قرارات اللجان إلى المحكمة الابتدائية الواقع في
دائرة اختصاصها مقر اللجنة التي اصدرت القرار وذلك من أول أبريل إلى
العاشر منه وكذلك الحكم إذا لم يعرض قرار اللجنة في أحد الطلبات
ويرفع الاستئناف بعريضة ترفق بها صورة القرار والاوراق التي يستند
اليها المستأنف .

ويوقع رئيس المحكمة في ذيل العريضة بتاريخ الجلسة ويعلن إلى ذوي
الشأن صورة تلك العريضة والأمر الصادر بتحديد الجلسة خمسة أيام قبلها .
ويقضى في هذه الطلبات على وجه السرعة وبعد سماع اقوال النيابة
العمومية .

ويكون قرار المحكمة نهائيا وبلا رسوم .

ويحوز الحكم بغرامة لا تتجاوز خمسمائة قرش على من يرفض استئنافه
مادة ١٥ - تخطر المحكمة المدير أو المحافظ بما اصدريته من القرارات ناقضا

لقرارات اللجان في الخمسة الايام التالية للقرار ، وحتى هذا الاخطار يكون
لقرارات اللجان كل ما يترتب عليها من الآثار

مادة ١٦ - يجوز لكل ناخب مدرج اسمه في احد جداول دائرة الانتخاب
ان يدخل خصما امام اللجنة المنصوص عليها في المادة الثالثة عشرة او امام
المحكمة في اى نزاع بشأن إدراج اسم او حذفه ولو لم يكن طرفا في القرار الصادر
من اللجنة .

مادة ١٧ - على اللجان ان تراجع في شهر ديسمبر من كل سنة جداول
الانتخاب وتضيف اليها :

(اولا) اسماء اللذين اصبحوا حائزين للصفات التى يشترطها القانون لتولى
الحقوق الانتخابية .

(ثانياً) اسماء من اهملوا بغير حق في المراجعات السابقة .

وتحذف منها :

(أولا) أسماء المتوفين .

(ثانيا) أسماء من فقدوا الصفات المطلوبة منذ آخر مراجعة أو من كانت

سمائهم أدرجت بغير حق . وتجرى أحكام المواد العاشرة وما يليها إلى المادة
السادسة عشرة على الجدول مراجعا .

مادة ١٨ - لكل من أدرج اسمه في جدول الانتخاب الحق في الاشتراك

في الانتخاب ، ولا يجوز لأحد الاشتراك فيه ما لم يكن اسمه مقيدا في
الجدول .

مادة ١٩ - يعطى رئيس اللجنة المنصوص عليها في المادة السابعة لكل

من قيد اسمه في جدول الانتخاب وأصبح قيده فيه نهائيا شهادة بذلك يذكر

فيها اسمه ومحل توطنه ورقم وتاريخ قيده بالجدول والسن المقدره له في تاريخ

القيد وتختتم الشهادة بختم المركز أو القسم .

الباب الثاني - في انتخاب اعضاء مجلس النواب

مادة ٢٠ - تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها ستون ألفا أو أكثر عضوا لمجلس النواب عن كل ستين ألفا أو بقية لا تنقص عن ثلاثين ألفا . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا عضوا لمجلس النواب .

وتنتخب المحافظات التي لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا عضوا لمجلس النواب إلا إذا أضافها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية .

مادة ٢١ - تكون المديرية أو المحافظة التي تنتخب عضوا واحدا لمجلس النواب، دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة الذي ينتخب عضوا واحدا لذلك المجلس .

وتعين دوائر الانتخاب في المديريات أو المحافظات التي يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس النواب بقانون ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التي لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا دائرة انتخاب مستقلة وفي هذه الحالة يعتبر باقي أجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد أعضاء مجلس النواب الذي يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب .

ويجوز تسهيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة إلى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية .

وبراعى في تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التي يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب .

مادة ٢٢ — ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحدا لمجلس النواب .

مادة ٢٣ — يشترط في عضو مجلس النواب :

(أولا) أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل

(ثانيا) أن يكون اسمه مدرجا بأحد جداول الانتخاب وأن يكون محسنا للقراءة والكتابة .

(ثالثا) ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين في الاجازة الحرة .

(رابعا) أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ مائة وخمسين جنهما مصرنا تخصص للأعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز في الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل . وينقص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهالي مركز الدر أو الجهات التابعة الآن لمصلحة الحدود .

وأمرأه الأسره المالكة ونبلأوها لا ينتخبون نوابا وإنما يحوز تعيينهم أعضاء بمجلس الشيوخ .

مادة ٢٤ — يحدد ميعاد الانتخابات العامة بمرسوم والتكميلية بقرار من وزير الداخلية .

مادة ٢٥ — لا يجوز أن يرشح أحد نفسه في أكثر من دائرتي انتخاب

مادة ٢٦ — لا يجوز أن يرشح الموظف نفسه في دائرة عمله الخاصة ويستثنى من ذلك العمد والمشايخ .

مادة ٢٧ — يقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوبا بإيصال ايداع المبلغ المنصوص عليه في المادة (٢٣) وذلك في مدى عشرة أيام من

يوم نشر المرسوم أو القرار المنصوص عليهما في المادة (٢٤) وإلا كان باطلا .

وتقيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها في دفتر خاص ويعطى عنها ايصالات .

مادة ٢٨ - يعرض كشف المرشحين في كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ في مقر دائرة الانتخاب وجميع الدوائر الفرعية في الثلاثة الايام التالية لانتهااء المدة المبينة في المادة (٢٧)

ويبقى هذا الكشف معروضا مدة خمسة أيام ولكل من أهمل ادراج اسمه في الكشف أن يطلب إدراجه من المدير أو المحافظ في الخمسة الايام المذكورة .

مادة ٢٩ - إذا ظهر أن أحدا رشح نفسه في أكثر من دائرتين خير في أى اثنتين منها يريد بقاء ترشيحه فان لم يبد رأيه في الخمسة الايام التالية لعرض الكشف اعتبر مرشحا في الدائرتين اللتين قيد ترشيحه عنهما أولا
مادة ٣٠ - إذا لم يتقدم في دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحا صحيحا أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة اليه .

مادة ٣١ - لكل مرشح أن يتمازل عن الترشيح باعلان على يد محضر يرسل الى المديرية أو المحافظة قبل ميعاد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام فيدون ذلك أمام اسمه في كشف المرشحين ويعلن يوم الانتخاب بعرضه على باب مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية .

مادة ٣٢ - يعلن المرسوم أو القرار الصادر بدعوة الناخبين للانتخاب بتعليق صور منه في كل قرية أو مدينة أو قسم من مدينة وفي الأماكن التي

يعينها المدير أو المحافظ بقرار ويكتب في ذيل كل صورة أسماء المرشحين للانتخاب في الدائرة .

مادة ٣٣ - تطبع أوراق الانتخاب على نفقة الحكومة بالصورة التي توضع بقرار من وزير الداخلية .
ويكون كذلك توزيع تلك الأوراق بين لجان الانتخاب المختلفة بقرار يصدره وزير الداخلية .

مادة ٣٤ - تناط ادارة الانتخاب في كل دائرة عامة أو فرعية بلجنة تؤلف من قاض أو عضو نيابة أو أحد موظفي الحكومة يعينه وزير الحقانية وتكون له الرئاسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين ليسوا مرشحين .

مادة ٣٥ - يختار رئيس اللجنة ومندوب الداخلية المشار اليهما في المادة السابقة متفقين قبل يوم الانتخاب ، من كشف ناخبي الدائرة ، ثلاثة ناخبين عالمين بالقراءة والكتابة غير مرشحين ليسكوّنوا اللجنة المؤقتة التي تقوم يوم الانتخاب بالاجراءات اللازمة لتأليف لجنة الانتخاب النهائية .

وإذا غاب واحد أو أكثر من الناخبين الذين وقع عليهم الاختيار ليكونوا أعضاء اللجنة المؤقتة اكملها الرئيس من الناخبين الحاضرين .

تؤلف اللجنة النهائية من القاضى أو عضو النيابة أو موظف الحكومة ومن مندوب الداخلية المشار اليهما ومن ثلاثة من الناخبين ينتخبون بالكيفية الآتية :

لكل مرشح أن يعين خمسة من الناخبين يبلغ اسماءهم كتابة إلى رئيس لجنة الانتخاب الوقتية في اليوم السابق على يوم الانتخاب وينتخب هؤلاء الناخبون المعينون من قبل المرشحين من بينهم ثلاثة .

ويحصل الانتخاب في قاعة الانتخاب وفي اليوم المحدد له بواسطة الناخبين

المعينين الحاضرين وبالأغلبية النسبية وتتبع في ذلك القواعد المقررة في المواد ٤٠ و٤١ و٤٢ من هذا القانون . فاذا تساوت الأصوات حصل الاقتراع بين المتساوين ومن عينته القرعة كان عضوا باللجنة . وإذا تعذر بعد مضي ساعة من الزمن المحدد للبدء في عملية الانتخاب تأليف اللجنة النهائية للانتخاب سواء لعدم تعيين الناخبين من قبل المرشحين بالطريقة القانونية أو لعدم حضورهم فتصبح اللجنة الوقتية نهائية . وتختار اللجنة وقتية كانت أو نهائية من بينها كاتب سر يقوم بتحرير محاضر عملية الانتخاب التي قامت بها اللجنة وتلاوتها عليها في آخر الجلسة .

مادة ٣٦ - حفظ النظام في جمعية الانتخاب منوط برئيس اللجنة وله في ذلك طلب رجال البوليس أو القوة العسكرية عند الضرورة والمدير والمحافظ في جميع الأحوال مراقبة اجتماعات الانتخاب والتدخل عند الحاجة لأقرار النظام العام . على أنه لا يجوز أن يدخل البوليس أو القوة العسكرية قاعة الانتخاب إلا بناء على طلب رئيس اللجنة .

مادة ٣٧ - لا يحضر جمعية الانتخاب غير الناخبين والمرشحين ولا يجوز حضورهم حاملين سلاحا . وللمرشحين دائما حق الدخول في قاعة الانتخاب مادة ٣٨ - يجب أن يكون حاضرا من أعضاء اللجنة أثناء عملية الانتخاب ثلاثة على الأقل منهم كاتب السر .

وإذا نقص العدد عن ثلاثة أثناء الاجراءات فعلى الرئيس إكمالها من الناخبين الحاضرين .

وإذا غاب الرئيس قام مقامه العضو الذي يعينه .

وكذلك يعين الرئيس العضو أو الناخب الذي يقوم مقام كاتب السر إذا غاب مؤقتا .

مادة ٣٩ - تدوم عملية الانتخاب من الساعة الثامنة صباحاً إلى الساعة الخامسة مساءً .

ومع ذلك فإذا وجد في جمعية الانتخاب إلى الساعة الخامسة مساءً ناخبون لم يبدوا آراءهم تحرر اللجنة كشفاً بأسمائهم وتستمر عملية الانتخاب إلى ما بعد إبداء آرائهم ويكون الانتخاب بالاقتراع السري .

مادة ٤٠ - أول من يبدى رأيه الناخبون من أعضاء لجنة الانتخاب وإذا قسمت دائرة انتخاب إلى دوائر فرعية وكان رئيس اللجنة ومندوب وزير الداخلية ناخبين في تلك الدائرة فيبديان رأيهما في الدائرة الفرعية التي اختيرا ليكرن احدهما رئيساً للجنة والآخر عضواً فيها ولو كانا تابعين لدائرة فرعية أخرى

مادة ٤١ - على كل ناخب ان يقدم للجنة عند إبداء رأيه شهادة قيد اسمه بجدول الانتخاب .

ومن اضاع شهادته قبلت اللجنة رأيه بعد تحققها من شخصه .
مادة ٤٢ - يتلقى كل ناخب من يد الرئيس ورقة انتخاب مفتوحة وضع في ظهرها ختم لجنة الانتخاب وتاريخ الانتخاب ويتنحى الناخب جانباً من النواحي المخصصة لا بداء الراى في قاعة الانتخاب نفسها وبعد ان يثبت رأيه على الورقة يعيدها مطوية الى الرئيس وهو يضعها في الصندوق الخاص بأوراق الانتخاب وفي الوقت عينه يضع كاتب السرى كشف الناخبين اشارة أمام اسم الناخب الذى ابدى رأيه .

والناخبون الذين لا يستطيعون ان يثبتوا بأنفسهم آراءهم على اوراق الانتخاب يبدونها شفها بحيث يسمعونهم اعضاء اللجنة وحدهم .

وفي هذه الحالة يثبت كاتب السرى رأى كل ناخب في ورقة يوقع عليها الرئيس

ويجوز ايضا لهؤلاء الناخبين ان يختاروا عضوا من اللجنة يسرون اليه
بآرائهم على مسمع من الرئيس فيثبتها العضو في ورقة ويوقع عليها الرئيس
المذكور ،

مادة ٤٣ - جميع الآراء المتعلقة على شرط تعتبر باطلة وكذلك الآراء
التي تعطى لشخص لم يكن اسمه مدرجا في كشف المرشحين والتي تعطى لأكثر
من شخص في ورقة واحدة والتي تثبت على ورقة غير التي سلمت من اللجنة
او على ورقة امضاها الناخب الذي أبدى رايه او على ورقة فيها اى علامة او
اشارة تدل عليه .

مادة ٤٤ - يعلن الرئيس ختام عملية الانتخاب متى حانت الساعة المقررة
لذلك إلا في الحالة المنصوص عليها في المادة (٣٩)
ثم يؤخذ في فرز الآراء التي اعطيت .

ويجب الختم على صناديق اوراق الانتخاب بالدوائر الفرعية لفرزها معافي
الثلاثة الأيام التالية ليوم الانتخاب على الأكثر بواسطة لجنة الفرز التي تتكون من
رئيس لجنة الانتخابات في مركز الدائرة الأصلية رئيسا وعضو من كل لجنة
فرعية يختاره أعضاؤها .

مادة ٤٥ - تفصل اللجنة في جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب وفي
صحة إعطاء كل ناخب رأيه أو بطلانه ، وذلك مع عدم الاخلال بالأحكام
الواردة في الباب الرابع .

وتكون مداولة اللجنة سرية . ويجوز للرئيس عند الاقتضاء أن يأمر
باخلاء القاعة اثناء المداولة .

وتصدر القرارات بالأغلبية . فاذا تسارت الآراء رجح رأى الفريق الذي
منه الرئيس وذكر ذلك في المحضر . ويجب أن تذكر فيه أسباب القرارات وأن
يتلوها الرئيس علنا .

مادة ٤٦ - يجب تدوين كل طلب وكل قرار في المحضر .
ومع ذلك فإن عدم اشتغال المحضر على شيء مما وقع أو تقرر في عملية الانتخاب لا يترتب عليه إلغاء إجراءات الانتخاب .

مادة ٤٧ - ينتخب عضو مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التي أعطيت .

فإذا لم يحصل أحد المرشحين في المرة الأولى على الأغلبية المطلقة يعاد الانتخاب في مدى خمسة أيام بين المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات . فإذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين اشترك معهما في المرة الثانية .

وفي المرة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت .

فإذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية اقترعت اللجنة بينهم وكانت الأولوية لمن تعينه القرعة .

مادة ٤٨ - يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب .
ويمضى جميع أعضاء اللجنة في الجلسة نسختين من محضر الانتخاب ترسل إحداها مع أوراق الانتخاب كلها إلى وزير الداخلية مباشرة في ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة وتحفظ الثانية بالمديرية أو المحافظة .

مادة ٤٩ - يرسل وزير الداخلية بدون تأخير إلى كل من الأعضاء الذين انتخبوا شهادة بانتخابه .

مادة ٥٠ - إذا كان انتقال الناخب من محل إقامته إلى مكان الانتخاب بطريق سكة حديد الحكومة فيعطى عند تقديم شهادة قيد اسمه بجدول الانتخاب تذكرتين بلا مقابل للسفر بالدرجة الثالثة ذهابا وإيابا .

مادة ٥١ - كل نشرة أو وسيلة من وسائل العلنية المنصوص عليها في

المادة ١٤٨ من قانون العقوبات الأهل ترمى إلى ترويح الانتخاب يجب أن
تشتمل على اسم الناشر .
ويجرى حكم هذه القاعدة منذ نشر تاريخ الانتخاب في الجريدة الرسمية حتى
نهاية عملية الانتخاب .

الباب الثالث - في انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

مادة ٥٢ - تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها مائة وثمانون ألفاً
أو أكثر عضواً لمجلس الشيوخ عن كل مائة وثمانين ألفاً أو بقية لا تنقص
عن تسعين ألفاً . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة
وثمانين ألفاً ولا ينقص عن تسعين ألفاً عضواً لمجلس الشيوخ ، وتنتخب
المحافظات التي لا يبلغ عدد أهاليها تسعين ألفاً عضواً لمجلس الشيوخ إلا إذا
أضافها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية .

مادة ٥٣ - تكون المديرية أو المحافظة التي تنتخب عضواً واحداً لمجلس
الشيوخ دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة الذي ينتخب عضواً
واحداً لذلك المجلس .

وتتعين دوائر الانتخاب في المديريات أو المحافظات التي يحق لها أن
تنتخب أكثر من عضواً لمجلس الشيوخ بقانون . ويجوز أن يعتبر القانون
عاصمة المديرية التي لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولا ينقص عن تسعين
ألفاً دائرة انتخاب مستقلة وفي هذه الحالة يعتبر باقي أجزاء المديرية مديرية
قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد أعضاء مجلس الشيوخ الذي يحق لها أو من
وجهة تحديد دوائر الانتخاب .

ويجوز تسهيلات لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب لواحدة إلى دوائر
فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية .

ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد
الناخبين وحدود الأقسام الادارية او القرى وطرق المواصلات مع مقر
دائرة الانتخاب او الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها
خير تنظيم لعملية الانتخاب .

مادة ٥٤ - ينتخب الناخبون فى كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً
واحداً لمجلس الشيوخ .

مادة ٥٥ - يشترط فى عضو مجلس الشيوخ :

(اولا) ان تكون سنه اربعين سنة ميلادية كاملة على الأقل .

(ثانيا) ان يكون من إحدى الطبقات الآتية :

(١) الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات
رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف او اية هيئة قضائية مساوية لها او اعلى
منها ، النواب العموميين ، نقباء المحامين ، موظفى الحكومة ممن هم فى درجة
مدير عام او درجة اعلى من ذلك - سواء فى كل ذلك الحاليون او السابقون .
(٢) امراء الأسرة المالكة ونبلائها بطريق التعيين لا الانتخاب ، كبار
العلماء والرؤساء الزوحيين ، الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا ، اعضاء
مجلس النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل
عن مائة وخمسين جنيه فى العام ، المشتغلين بالأعمال المالية او التجارية او
الصناعية او بالمهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن الف وخمسمائة جنيه
مصرى - وهذا كله مع مراعاة احكام عدم الجمع المنصوص عليها فى الدستور
وفى هذا القانون .

وتنقص الضريبة والدخل السنوى الى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن
مديرية اسوان .

(ثالثا) ان يكون محسنا للقراءة والكتابة .

ويشترط ايضا فيمن ينتخب عضواً في مجلس الشيوخ :

(ا) ان يكون اسمه مقيدا في جدول من جداول الانتخاب .

(ب) ان يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية او المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيتها مصريا يخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح او إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل .

مادة ٥٦ - تجرى احكام الباب الثانى عن انتخاب اعضاء مجلس الشيوخ إلا ما كان منها مخالفا لما نص عليه في هذا الباب .

الباب الرابع

في الفصل في صحة نيابة اعضاء المجلسين وفي عدم الجمع وفي سقوط العضوية

مادة ٥٧ - كل مجلس يختص وحده بالفصل في صحة نيابة اعضائه وهو المرجع الأعلى في ذلك .

ولكل ناخب ان يطلب إبطال الانتخاب الذى حصل فى دائرته بعريضة يقدمها الى رئيس المجلس تشتمل على الأسباب التى يبنى عليها الطلب . ويكون توقيع الطالب مصدقا عليه .

ويجب تقديم الطالب فى الخمسة عشر يوما التالية لإعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

ويجوز كذلك لكل مرشح حصل على أصوات فى الانتخاب ان ينازع بالطريقة عينها فى صحة انتخاب العضو الذى أعلن انتخابه .

ولكل من المجلسين سلطة سماع الطالب وإعلان الشهود إذا رأى محلا لذلك وتجربى فى حق هؤلاء الشهود احكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنائيات الخاصة بمواد الجنح .

ولكل من المجلسين ان يعهد بهذه السلطة للجنة التى ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء .

ويُفصل المجلس في الطلبات والمنازعات فيعلن صحة عملية الانتخاب واسم المنتخب الذي يرى ان انتخابه جرى صحيحا او يقضى ببطالان الانتخاب ويقرر خلو المحل .

مادة ٥٨ - إذا انتخب عضو احد المجلسين في دائرتين وجب عليه بعد الفصل في صحة انتخابه ثمانية ايام ان يقرر في المجلس اى الدائرتين يريد ان يكون نائبا عنها . فإذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التى يكون عليها انتخاب عضو جديد .

مادة ٥٩ - كل عضو فى احد المجلسين انتخب عضوا فى المجلس الآخر وكل من انتخب فى انتخابات واحدة عضوا فى كلا المجلسين يجب عليه ان يصرح فى الثمانية الايام التالية ليوم الفصل فى صحة انتخابه فى اى المجلسين يريد الجلوس . فإذا لم يفعل اعتبر انه اختار مجلس الشيوخ .

وعلى رئيس المجلس الذى وقع الاختيار عليه او الذى اعتبر انه وقع الاختيار عليه ان يخطر رئيس المجلس الآخر وهو يعلن خلو المحل .

مادة ٦٠ - لا يجمع بين عضوية اى المجلسين وتولى الوظائف العامة بأنواعها والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ويدخل فى ذلك كل موظف ومستخدمى مجالس المديريات والمجالس البلدية وكل موظف وزارة الأوقاف ومستخدميها وكذلك العمدة .

ويستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع (١) وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية احد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات .

مادة ٦١ - كل موظف او مستخدم عام ممن اشير اليهم فى المادة السابقة وكل عضو بمجالس المديريات او المجالس البلدية او المحلية او لجان الشياخات

(١) وفقا للتعديل الذى جاء به القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦ .

انتخب أو عين عضوا بأحد المجلسين يعتبر متخليا عن وظيفته أو عن عضويته بتلك المجالس أو اللجان إذا لم يتنازل في الثمانية الايام التالية ليوم الفصل في صحة نيابته عن تلك العضوية . ويعطى الموظف أو المستخدم في حالة القبول حقه في المعاش أو المكافأة على حسب الأحوال .

وكل عضو في أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار إليها في المادة المذكورة أو قبل العضوية في أحد مجالس المديریات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات يعتبر أنه تنازل عن عضويته بعد مرور الثمانية الايام التالية لتاريخ تعيينه في الوظيفة أو صيرورة انتخابه في تلك المجالس أو اللجان نهائيا . ويعلن مجلسه خلو المحل الذي كان يشغله .

مادة ٦٢ - إذا وجد أحد الأعضاء في حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليها في المادتين الرابعة والخامسة من هذا القانون سواء عرضت له اثناء نيابته أو أنها لم تعلم إلا بعد انتخابه ، تسقط عضويته . وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشتركة في العضو .

ويكون السقوط في الأحوال السالفة بقرار من المجلس .

مادة ٦٣ - الاستقالة من عضوية احد المجلسين تقدم إلى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها .

مادة ٦٤ - عند خلو محل في أحد المجلسين يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس ذلك المجلس بانتخاب عضو بدل من خلا محله .

الباب الخامس - في جرائم الانتخاب

مادة ٦٥ - يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه مصرى أو باحدى هاتين العقوبتين :

(أولا) كل من تعمد إدراج اسم في جداول الانتخاب أو حذفه منها على خلاف احكام هذا القانون أو تعمد إهمال إدراج اسم أو حذفه كذلك .

(ثانيا) كل من توصل إلى إدراج اسمه أو اسم غيره دون أن تتوافر فيه أو في ذلك الغير الشروط المطلوبة لاستعمال حق الانتخاب وهو يعلم ذلك وكذلك من توصل على الوجه المتقدم إلى حذف اسم آخر .

مادة ٦٦ - يعاقب بتلك العقوبات نفسها :

(أولا) كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حق التصويت أو لا كراهه على التصويت على وجه خاص .

(ثانيا) كل من أعطى آخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيره كي يحمله على التصويت على وجه خاص أو على الامتناع عن التصويت (ثالثا) كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره

مادة ٦٧ - يعاقب بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيتها مصريا من طبع أو نشر أوراقا لترويج الانتخاب مخالفاً لأحكام المادة (٥١) من هذا القانون . وهذا مع عدم الإخلال بوجوب مصادرة تلك الأوراق .

مادة ٦٨ - كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أقوالا كاذبة عن سلوك أحد المرشحين أو عن أخلاقه بقصد التأثير في نتيجة الانتخاب وكل من أذاع بذلك القصد أخباراً كاذبة يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيتها مصريا .

مادة ٦٩ - يعاقب بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات مصرية :

(أولا) من دخل في المكان المخصص لاجتماع الناخبين حاملا سلاحاً من أى نوع .

(ثانيا) من دخل القاعة المخصصة للانتخابات بلا حق ولم يخرج عند أمر الرئيس له بذلك .

مادة ٧٠ - يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه مصري أو بأحدى هاتين العقوبتين :

(أولاً) كل من أبدى رأيه في انتخاب وهو يعلم أن اسمه أدرج في الجدول بغير حق ،

(ثانياً) كل من تعمد إبداء رأيه باسم غيره .

(ثالثاً) كل من استعمل حقه في الانتخاب أكثر من مرة في انتخاب واحد .

مادة ٧١ - يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز مائتي جنيه مصري كل من اختلس أو أخفى أو أعدم أو أفسد جدول انتخاب أو ورقة انتخاب أو أى ورقة أخرى تتعلق بعملية الانتخاب أو غير نتيجة انتخاب بأي وسيلة أخرى وذلك بقصد تغيير الحقيقة في نتيجة الانتخاب أو بقصد إيجاد ما يستوجب اقتراحاً جديداً .

مادة ٧٢ - يعاقب بالعقوبات المبينة في المادة السابقة كل من أخل بحرية الانتخاب أو بنظام إجراءاته باستعمال القوة أو التهديد أو بالاشتراك في تجمهر أو صياح أو مظاهرات .

مادة ٧٣ - يعاقب بالعقوبات عينها من خطف الصندوق المحتوى على أوراق الانتخاب أو تلفه .

مادة ٧٤ - كل من افشى سراً إعطاء ناخب لرايه بدون رضاه يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيهًا مصرياً .

مادة ٧٥ - كل موظف عمومي حكم عليه في جريمة من جرائم الانتخاب ارتكبها أثناء تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالعزل .

مادة ٧٦ - يعاقب على الشروع في جرائم الانتخاب بالعقوبة المنصوص عليها للجريمة التامة .

مادة ٧٧ - تسقط الدعوى العمومية والمدنية في جرائم الانتخاب المنصوص عليها في هذا الباب عدا ما نص عليه في المادتين ٦٥ و ٧٤ بمضى ثلاثة شهور

من يوم إعلان نتيجة الانتخاب او من تاريخ آخر عمل متعلق بالتحقيق .
مادة ٧٨ - يكون لرئيس لجنة الانتخاب السلطة المخولة للمأمور الضبطية
القضائية فيما يتعلق بالجرائم التى ترتكب فى قاعة الانتخاب او يشرع فيها فى
ذلك المكان .

الباب السادس - أحكام عامة وأخرى وقتية

مادة ٧٩ - الجهات التابعة لمصلحة الحدود يجوز فيما يتعلق بالانتخابات
الحاقها بالمديريات او المحافظات التى يعينها وزير الداخلية بقرار .
مادة ٨٠ - جداول الانتخاب، الحالية تعدل طبقا لأحكام هذا القانون .
مادة ٨١ - بالنسبة للانتخابات الأولى التى تحصل تطبيقا لهذا القانون
يجوز تعديل المواعيد المنصوص عليها فيه لإعداد جداول الانتخاب وللترشيح
والطلبات وعلى العموم كل ميعاد نص عليه فيه وذلك بقرار من وزير الداخلية
مادة ٨٢ - إلى ان يصدر القانون المشار اليه فى المادتين ٢١ و ٥٣ تعين
دوائر الانتخاب لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيسا ومن رئيس النيابة
أو النائب ومن باشمهندس الرى المختص بالمديرية وفى محافظات القاهرة
والاسكندرية والقنال يندب وزير الداخلية والأشغال العمومية مهندس تنظيم
بدل باشمهندس الرى ولوزير الداخلية أن يضم لهذه اللجان من يختاره من
الأعضاء .

ويصدر وزير الداخلية قرارا بتحديد دوائر الانتخاب المذكورة بعد
تصديق مجلس الوزراء .

مادة ٨٣ - لوزير الداخلية أن يصدر القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون

مادة ٨٤ - يلغى كل ما كان مخالفا لهذا القانون من نصوص القوانين
والمراسيم السابقة لصدوره .

مادة ٨٥ - على وزراء الداخلية والمالية والحقانية والمواصلات تنفيذ هذا القانون كل منهم فيما يخصه ويعمل به من يوم نشره في الجريدة الرسمية. نأمر بأن يصمم هذا المرسوم بقانون بخاتم الدولة وأن ينشر في الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة.

صدر بسرأي القبة في ٢٣ رمضان سنة ١٣٠٤ (١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥)

فؤاد

بأمر حضرة صاحب الجلالة
رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية

محمد توفيق نسيم

وزير المواصلات	وزير الحقانية	وزير المالية
عبد المجيد عمر	أمين أنيس	أحمد عبد الوهاب

وقد ارفقت بقانون الانتخاب المذكور أعلاه مذكرة جاء فيها :
«عندما صرح عزم الوزارة على بعث قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ المعدل بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ورقم ١٠ لسنة ١٩٢٦ تبينت انه لا يكفي ان يذكر ان النصوص التي صدرت بها القوانين المتقدم ذكرها ستصبح معمولاً بها بعد اذ كانت قد نسخت ، فان بعض تلك النصوص أصبحت لا تتفق مع حال التشريع الحاضر ، وهو قد تجاوز النقطة التي وقفت عندها المادة ٩٣ بشأن الجنسية ، فانها الآن منظمة بقانون هو المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٢٩ .
والمادة ١٥٠ من قانون العقوبات التي تحيل إليها المادة ٦٢ لم تعد بعد القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٣١ تشير إلى طرق العلنية وقد حصر تعريفها في المادة ١٤٨ .

والمادة ٤ لم يعد من الممكن أن تظل على حالها بعد إضافة جنح المخدرات بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ وقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣١ إلى الجرائم التي

يترتب عليها الحرمان من حق الانتخاب ، ومن الضروري مراعاة التناسق بين الحرمان المترتب على الحكم في هذه الجنح وهو موقوف بخمس سنين والحرمان الذي يقرره قانون سنة ١٩٢٣ أبدأ لمرتكبى الجنح المشار إليها في المادة ٤ ، بأن يجعل الحرمان الأخير موقتاً بخمس عشرة سنة كما فعل قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ لاسيما وقد أصبح لمن مضى عليه أكثر من هذه المدة حق مكتسب في الانتخاب ، وليس لحذف اسمائهم من الجداول ولحرمانهم من جديد من استعمال حق الانتخاب وجه أو ضرورة .

ويقتضى هذا التناسق أن تنقل الإشارة إلى أثر الجرائم الانتخابية في تعطيل حق الانتخاب خمس سنين من المادة ٥ إلى المادة ٤ .

لذلك رأت الوزارة من الأفضل أن تنشر نصوص القانون نشراً جديداً وفيما عدا التعديلات التي تقدم ببيانها ، فإن قانون الانتخاب المنشور هو بعينه قانون سنة ١٩٢٣ ، وهذا النشر الجديد يهيء للقائمين بتنفيذ القانون أداة عمل حاضرة خلت من المواد التي ألغيت ومن الاشارات إلى الأصل والتعديل وتتابعت وانسجمت موادها ويغنى عن الرجوع الى المجاميع القديمة ما

١٨ / ١٢ / ١٩٣٥

رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية

محمد توفيق نسيم

مستبلا قديمة

مستبلا قديمة

مستبلا قديمة (١)

مستبلا قديمة (٢)

مستبلا قديمة (٣)

الفهرس

ص

مقدمة تاريخية :

- ٤ — اختيار محمد علي واليا على مصر
- ٤ — مصر في عهد محمد علي
- ٨ — مصر في أيام ابراهيم وعباس وسعيد
- ١٠ — مصر في عهد اسمعيل :
- ١٢ ظهور الوزارة المسؤولة
- ١٤ نمو الحركة الدستورية
- ١٦ — مصر في عهد توفيق :
- ٢٢ الاحتلال البريطاني
- ٢٣ — مصر في زمن الاحتلال البريطاني
- ٣٠ — مصر في عهد الحماية
- ٣٢ الثورة المصرية
- ٣٣ — مصر في عهد الاستقلال
- ٤٧ الدستور المصري
- ٥٣ قسمية الدستور
- ٥٥ طريقة نشأة الدستور المصري :
- ٥٦ (١) الدستور المصري عقد
- ٥٨ (٢) الدستور المصري منحة
- ٦٢ (٣) الدستور المصري من نوع خاص

ص	
٦٣	تقدير هذه الآراء.
٦٨	تبويب الدستور المهنرى
٦٩	خصائص الدستور المهنرى:
٦٩	أولا - القوانين الدستورية المهنرىة
٧٠	ثانيا - الدستور المهنرى دستور مكتوب
٧٠	ثالثا - هل الدستور المهنرى مرن أو جامد؟
٧١	١ - نصوص لا يصح اقتراح تعديلها بالمرة
٧٧	٢ - نصوص لا يجوز تعديلها فى فترة معينة
٧٩	٣ - سائر نصوص الدستور تعدل بأجراءات خاصة
٨١	تفسير الدستور
٨٣	سمو الدستور المهنرى وخص دستورية القوانين
٩٩	مخالفة حكم دستورى غير مكتوب
١٠٠	فخص دستورية اللوائح
١٠٠	فخص دستورية القوانين واللوائح فى العراق
١٠١	أعظم الدستور المهنرى
١٠٢	أولا - الدولة المهنرىة
١٠٢	أركانها
١٠٨	شكلمها
١٠٨	أحكام متفرقة
١١٢	ثانيا - الحكومة المهنرىة
١١٢	شكلمها الملىكى البرلمانى

ص

١١٣ (١) الشكل الملكي - نظام وراثة العرش في مصر

١٢٠ (٢) الشكل النيابي البرلماني

١٢٠ ١ - النظام النيابي المصري

١٢٥ ب - النظام البرلماني المصري

(١)

١٢٥ السلطات العامة

١٢٦ (١) السلطة التشريعية

١٢٦ ١ - الملك والتشريع

١٢٧ أ - حق اقتراح القوانين:

١٢٨ صور حق الاقتراح

١٣١ الاقتراح بواسطة الوزراء

١٣١ استرداد مشروعات القوانين

١٣٢ الترتيب الواجب في تقديم مشروعات للقوانين

١٣٥ اخبار المجلس بالمشروعات وتلاوتها

١٣٦ أحكام متفرقة

١٣٨ ب - حق التصديق:

١٣٨ أولا - التصديق اعتراض مطلق في بعض الدساتير

١٣٩ طبيعته وأهميته

١٤٠ التصديق والنظام الديوقراطي

١٤١ ثانيا - ليس للرئيس الأعلى حق الاعتراض في بعض الدساتير

١٤١ ثالثا - للرئيس الأعلى حق اعتراض توقيفي

ص	
١٤٢	التصديق والاعتراض في الدستور المهرى
١٤٣	تحليل النصوص وملاحظاتنا عليها
١٤٤	هل يمكن عملاً نجاح حق الاعتراض في مصر؟
١٤٥	الرأى القائل بأن حق الاعتراض ولد ميتاً في دستور سنة ١٩٢٣
١٤٦	اعتقادنا أن الاعتراض في مصر صعب ولكنه غير مستحيل
١٥٢	حق الاعتراض في دستور سنة ١٩٣٠ الملغى
١٥٦	التصديق اعتراض مطلق في الدستور العراقى
١٥٧	ح - حق الاصدار:
١٥٩	الاصدار في الدستور المصرى
١٦١	نشر القوانين
١٦٢	الآثر الرجعى للقوانين
١٦٤	٢ - البرلمان
١٦٤	أولاً - تنظيم البرلمان:
١٦٥	١ - تنظيم مجلس الشيوخ:
١٦٥	العضوية
١٦٩	حكمة تعيين خمسى الشيوخ
١٧٠	انتخاب ثلاثة أخماس الشيوخ
١٧١	مدة العضوية والتجديد
١٧١	مكتب المجلس
١٧٢	تعطيل جلسات المجلس
١٧٢	ب - تنظيم مجلس النواب:
١٧٢	العضوية

ص		
١٧٣	أسس الانتخاب :	٢٣١
١٧٤	الدوائر الانتخابية	٢٣١
١٧٧	الاقتراع العام	٣٣١
١٧٧	جداول الانتخاب	٥٣١
١٨٠	التصويت اختياري في مصر	٢٣١
١٨١	الانتخاب المباشر	٢٥١
١٨١	الانتخاب الفردي	٢٥١
١٨٢	تمثيل الاقليات السياسية	٧٥١
١٨٣	سير العمل البرلماني :	٢٥١
١٨٣	انعقاد البرلمان	١٥١
١٨٤	١ - دور الانعقاد العادي	٢٥١
١٨٧	ب - دور الانعقاد غير العادي	٣٥١
١٨٩	مندی اختصاص البرلمان في دور الانعقاد غير العادي	٣٣١
١٩٦	القسم	٥٣١
١٩٦	الفصل في صحة نيابة الاعضاء	٥٣١
١٩٧	علانية الجلسات وسريتها	١٢١
١٩٧	النصاب العددي	١٧١
١٩٧	اللجان	١٧١
١٩٧	المناقشة	١٧١
١٩٨	التصويت	٢٧١
١٩٨	الاعلانية	٢٧١
١٩٨	عقد مؤتمر من المجالسين	٢٧١

ص	
١٩٨	العلاقة بين مجلسي البرلمان
١٩٩	اختلاف المجلسين
٢٠٠	الضمانات البرلمانية :
٢٠٠	أولا - الحصانة البرلمانية
٢٠٥	اجراءات رفع الحصانة
٢٠٥	الحصانة البرلمانية والأحكام العرفية
٢١٤	ثانيا - عدم مسئولية أعضاء البرلمان (المناعة)
٢١٧	ثالثا - التشدد في فصل الأعضاء
٢١٨	رابعا - عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة
٢١٨	خامسا - نظام كل مجلس من اختصاص رئيسه
٢١٩	سادسا - يختص كل مجلس بالفصل في صحة نيابة أعضائه
٢٢٢	سابعا - وضع المجلس للأئحة الداخلية
٢٢٤	المكافأة البرلمانية
٢٢٤	مدة العضوية والتجديد
٢٢٥	مكتب المجلس
٢٢٥	حل مجلس النواب
٢٢٦	تذاكر الشخصية
٢٢٧	ثانيا - اختصاصات البرلمان :
٢٢٧	(أ) - الوظيفة التشريعية :
٢٢٧	حق الاقتراح
٢٣١	حق المداولة والتصويت على مشروعات القوانين
٢٣١	(ب) - الوظيفة المالية :

ص

٢٣٢	أولا - الضرائب والقروض وعقود الالتزام وغيرها	٨٢١
٢٣٩	ثانيا - الميزانية:	٢٢١
٢٤١	١ - اجراءات الميزانية	٠٠٢
٢٤١	١ - موعد تقديم الميزانية	٠٠٢
٢٤٢	٢ - أولوية مجلس النواب	٠٠٢
٢٤٣	٣ - أعمال اللجان	٠٠٢
٢٤٣	٤ - صفة الاستعجال	٠٠٢
٢٤٤	٥ - الخلاف بين المجلسين	٣١٢
٢٤٥	ب - سنوية الميزانية	٧١٢
٢٤٧	ح - قيود الميزانية	٨١٢
٢٤٨	ثالثا - الاعتمادات الاضافية	٨١٢
٢٤٩	رابعا - الحساب الختامي	٢١٢
٢٥٠	خامسا - ميزانية وزارة الاوقاف وحسابها الختامي	٢٢٢
٢٥١	(ح) الوظيفة السياسية	٣٢٢
٢٥٢	(٢) السلطة التنفيذية	٣٢٢
٢٥٢	أولا - تنظيم السلطة التنفيذية:	٥٢٢
٢٥٢	١ - الملك والسلطة التنفيذية:	٥٢٢
٢٥٣	ذات الملك مصونة	٢٢٢
٢٥٤	الحاشية الملكية:	٧٢٢
٢٥٤	أولا - ديوان جلالة الملك	٧٢٢
٢٥٤	الادارة العربية	٧٢٢
٢٥٥	الادارة الافرنجية	١٢٢
٢٥٥	ديوان كبير الامناء	١٢٢

ص	
٢٥٦	ديوان كبير الياوران
٢٥٦	ثانيا - خاصة جلالة الملك
٢٥٦	ثالثا - ديوان الاوقاف الخصوصية الملكية
٢٥٧	٢ - الوزارة
٢٥٧	مجلس الوزراء
٢٥٧	رئاسة مجلس الوزراء
٢٦٠	أنواع الوزراء
٢٦١	شروط الوزراء
٢٦٢	النظام الادارى المصرى
٢٦٢	الادارة المركزية
٢٦٣	الادارة اللامركزية
٢٦٥	ثانيا - اختصاصات السلطة التنفيذية:
٢٦٥	أولا - حقوق الملك الشخصية :
٢٦٦	(١) تعيين بعض الموظفين وعزلهم :
٢٦٦	١ - رئيس الوزراء
٢٦٦	التعيين
٢٦٨	الاقالة
٢٧١	ب - كبار رجال الدين
٢٧٢	ج - رجال الحاشية الملكية
٢٧٨	(٢) قيادة الجيش
٢٨٠	(٣) حق العفو
٢٨٣	(٤) اذشاء ومنح الرتب والنياشين والمقاب الشرف الأخرى

ص		
٢٨٤	(٥) حقوق الملك باعتباره رئيس الاسرة المالكة	٢٥٢
٢٨٦	ثانيا - حقوق الملك التي يباشرها بواسطة وزرائه:	٢٥٢
٢٨٦	١ - حق ترتيب المصالح العامة	٢٥٢
٢٨٧	ب - تعيين الموظفين وعزلهم:	٢٥٢
٢٨٧	الوزراء	٢٥٢
٢٩١	سائر الموظفين	٢٥٢
٢٩٢	ج - اعلان الأحكام العرفية	٢٥٢
٢٩٤	د - اصدار اللوائح	٢٥٢
٣٠٩	(٣) السلطة القضائية	٢٥٢

(٢)

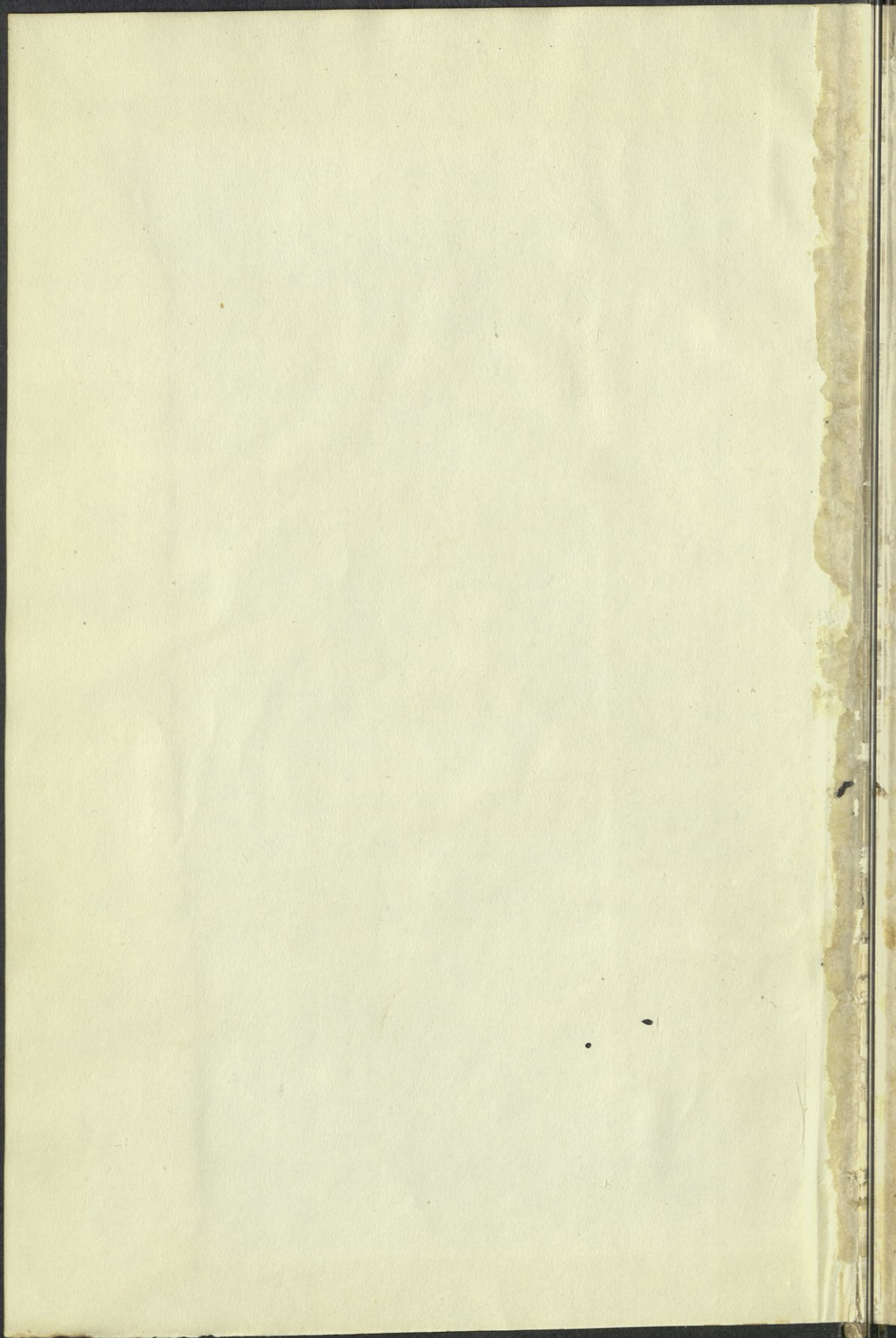
ص	العلاقة بين السلطات	
٣١١	أولا - علاقة السلطة القضائية بالسلطة التنفيذية:	٢٥٢
٣١١	ثانيا - علاقة السلطة القضائية بالسلطة التشريعية	٢٥٢
٣١٢	ثالثا - علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية	٢٥٢
٣١٣	١ - رقابة البرلمان للحكومة:	٢٥٢
٣١٣	١ - حق السؤال	٢٥٢
٣١٤	ب - حق الاستجواب	٢٥٢
٣١٦	ج - حق اجراء التحقيق	٢٥٢
٣١٩	د - المسؤولية الوزارية:	٢٥٢
٣٢٠	المسؤولية المدنية	٢٥٢
٣٢٠	المسؤولية الجنائية	٢٥٢

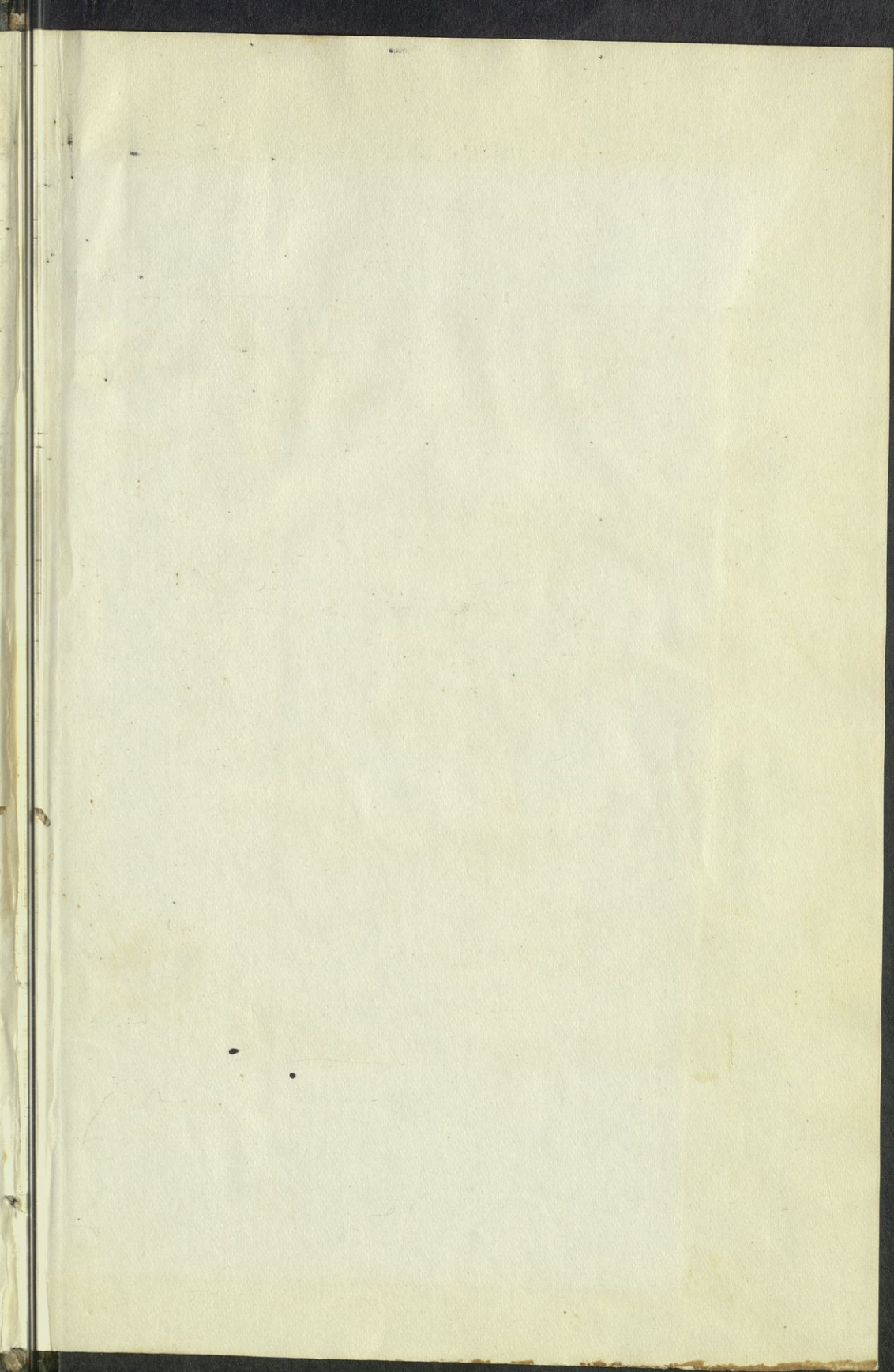
٣٢٤	المسئولية السياسية
٣٢٥	أنواعها
٣٢٨	اجراءاتها وضمائنها
٣٣٠	٢ - تدخل الحكومة في أعمال البرلمان:
٣٣١	حق الحل
٣٣٧	ثالثا - حقوق الشعب
٣٣٩	أولا - المساواة
٣٤٣	ثانيا - الحرية
٣٥٣	ملحق
٣٥٥	أولا - الدستور المصري
٣٨٠	ثانيا - قانون الانتخاب
٤٠٤	فهرس

تصحيح الأخطاء

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٥٧٦	٥	رقابتها	رقابتهم
٥٧٦	٦	مكره	مكرم
٥٧٦	٧	حملة ... « واشتركت	حملة .. واشتركت
٥٧٦	٢٠	مع حصانتهم	وحصانتهم
٥٧٦	٢٢	بأن	عندما
٥٧٦	٢٥	فضح	فض
٥٧٦	٣٥	للاستقلال	للدستور
٥٧٦	٣٦	مرتين وعمل جهده	مرتين ،
٥٧٦	٣٦	(على مناوأة	(وعمل جهده على مناوأة
٥٧٦	٣٦	١٩٣٤	١٩٢٤
٥٧٦	٣٦	هذا	تحذف
٥٧٦	٣٧	أوقفت	قررت إيقاف
٥٧٦	٣٧	للتجديد «	للتجديد .
٥٧٦	٣٨	وزارة	وزارة
٥٧٦	٣٨	دستورا سنة ١٩٣٠	سنة ١٩٣٠ دستورا
٥٧٦	٤١	القومية	القومة
٥٧٦	٤٢	الفترة توفي	الفترة تألفت الجبهة الوطنية
٥٧٦	٤٣	تألفت	ثم توفي
٥٧٦	٤٣	باشا وباشرت المفاوضات	باشرت
٥٧٦	٤٣	المذكور	باشا المفاوضات
٥٧٦	٦١	السلطان الفعلي	تحذف
			السلطان الشرعي في البلاد
			بل ضد صاحب السلطان
			الفعلي .

الصفحة	السطر	الخطأ	الصواب
٦٢	١٣	صور	صورة
٧٢	١٨	أنها	انهما
٧٦	٢	عنهما	عندما
٨١	٧	١٩١٢	١٩٢٧
٨٥	١٢	وأن هذا	وأيد هذا
٩١	١٣	وتعتقد	ونعتقد
٩١	٢٠	حكما:	حكمها مايلي:
٩٢	١٥	الغرض	الغرض
٩٥	١٠	الدى	الدعوى
٩٦	١٤	إلا على	الأعلى
٩٧	١٢	تشوبه	لا تشوبه
١٢٤	١	مجلس النواب	في مجلس النواب
١٤٦	٨	معينين	معينون
١٤٦	٩	منتخبين	منتخبون
١٤٨	٢	بها	بواسطتها
١٤٨	١١	ينجح	تنجح
١٥٦	٩	والستين	والستون
١٥٦	١٣	المحكومة	الحكومة
٢٦٠	٢	وزراء دولة	وزراء بلا وزارة
٢٦٩	١٣	عليه	عليها
٢٩٣	١٠	مقصور	مقصورا
٢٩٤	٢٤	استنادا	استنادا
٢٩٧	١١	القانون (١)	القانون
٢٩٧	١٣	يقصد	بقصد
٣٠٠	١٨	نظاما	لائحة
٣٠٢	١١	بنظام	بلائحة
٣٠٦	٥	يوضع	بوضع





342.62:U89nA:c.1

عثمان، عثمان خليل

النظام الدستوري المصري

AMERICAN UNIVERSITY OF BEIRUT LIBRARIES



01019436

American University of Beirut



342.62

U89nA

General Library

