

منتدى
البدائل
العربي
للادراسات

البرلمان في دستور مصر الجديد



عهدو الشوبكي على فتح الباب محدود قنديل
عهدو العجاتي جورج شعبي كريم سرحان
تعقيب

جون ماكالدوني ادر كيجان

البرلمان والدستور

الباحثون:

د. عمرو الشوبكي

محمود قنديل

جورج فهمي

محمد العجاتي

كريم سرحان

علي فتح الباب

المعقبان:

د. آدم كيجان

جون ماكالدوني

مراجعة: أيمن عبد المعطي

الناشر: منتدى البدائل العربي للدراسات

الدساتير السابقة والبرلمان

كانت ثورة الخامس والعشرين من يناير في بداية العام 2011 إيذانا ببدء مرحلة جديدة من مراحل التطور السياسي في مصر، ضمن مراحل وحلقات طويلة من النضال خاضها وما زال يخوضها المصريون في سبيل إحراز تقدم على طريق الديمقراطية. وهو الحدث الذي بدوره ساهم في زيادة الجدل والنقاش العام حول مستقبل النظام السياسي المصري في أعقاب هذه الأحداث وأي نموذج ستبناه التجربة المصرية في عهدها الجديد، وهو ما فتح نقاشا أيضا بين الأكاديميين والكثيرين من المهتمين بالشأن العام حول أبرز المراحل السياسية التاريخية التي مر بها المصريون على مدى المائة عام السابقة في محاولة لقراءة التاريخ المصري والتصالح معه للوقوف على ما يمكن الاستعانة به في محاولة لتدشين نموذج حضاري مصري جديد، وهو بدوره ما دفع للتطرق إلى الحياة السياسية المصرية وما كانت عليه خلال أبرز مراحل النضال الوطني المصري وكيف انعكس ذلك في البناء الدستوري لكل مرحلة من هذه المراحل. وفي ظل التخبط الذي أصاب المؤسسات المصرية على مدى الثلاثين عاما الماضية، حيث أن العلاقات بينها لم تكن تخضع لقواعد واضحة يمكن الرجوع إليها، وفي ظل ترهل هذه المؤسسات، ناهيك عن الاستبدادية من ناحية، وفي إطار محاولة القراءة العامة تلك للتاريخ السياسي المصري من الناحية الأخرى، تأتي محاولة التعرض لخبرتنا الدستورية على امتداد المائة عام الماضية وكيف عالجت مسألة العلاقة بين السلطات والمؤسسات الرئيسية في الدولة، وقد اختارت الورقة عدد من المؤسسات وعلاقتها بالبرلمان كما جاءت في ثلاث وثائق دستورية هي دستور 1923، مشروع دستور 1954، ودستور 1971.

أولا: علاقة البرلمان برأس الدولة

اتسم النظام السياسي المصري على مر التاريخ بأنه نظام يلعب فيه رأس الدولة (سلطان، ملك، رئيس،...) دور محوري وربما هو القلب الصلب للنظام السياسي المصري والتفاعلات السياسية، وبالتالي انعكس ذلك في أن رأس الدولة كان عادة ما يجمع في يده جميع السلطات والصلاحيات في الدولة، لكن مع تطور الأوضاع السياسية والاحتكاك بالتجارب والنظم السياسية الحديثة والتي تتسم فيها مؤسسات الدولة والعلاقات بينها بالتعقيد وتفتتت السلطات وتوزيعها بين المؤسسات، بدأ تحول نوعي جديد نحو مزيد من تشتيت السلطة وإخراج بعض السلطات والصلاحيات من يد رأس الدولة لصالح المؤسسات السياسية الحديثة والمستحدثة (البرلمان، الحكومة،...).

يتضح من خلال قراءة الوثائق الدستورية الثلاث (دستور 1923، مشروع دستور 1954، ودستور 1971) أن هناك ثمة تقاليد دستورية مصرية استمرت عبر الدساتير الثلاثة، من هذه التقاليد هو ما درجت عليه الدساتير الثلاثة بتشارك الطرفين (رأس الدولة والبرلمان) للكثير من الصلاحيات وعملية صنع القرار في الدولة المصرية، حيث أن رأس الدولة مع مجلسي البرلمان لهما الحق في اقتراح القوانين وكذلك حق رأس الدولة في اتخاذ تدابير لها قوة القانون شريطة إقرار من السلطة التشريعية لمثل هذا الحق سواء كان هذا الإقرار في شكل مسبق متمثل في إعطاء تفويض من جانب البرلمان لرأس الدولة ليتمكن من إصدار القوانين كما هو الحال في مشروع دستور 1954، أو إقرار لاحق كما هو الحال في دستوري 1923 و1971 بحيث يجتمع البرلمان لاحقا إما لإقرار ما أصدره رئيس الجمهورية أو إلغائه في حال كان البرلمان منحل في مثل هذه الحالات الاستثنائية.

كذلك إعلان حالات الطوارئ أو الأحكام العرفية والذي هو حق لرأس الدولة حيث يقوم بإعلانها ثم عرضها على البرلمان ليقرر بصددها إما قبولاً أو رفضاً (كما هو الحادث في دستوري 1923 و 1971) وإن اختلفت الصيغة في مشروع دستور 1954 بحيث كانت حالات الطوارئ في صيغة تفويض برلماني يُطلب من البرلمان لإطلاق يد الحكومة في سلطات معينة لمواجهة هذه الحالة، إلا أن ما يميز مشروع دستور 1954 ودستور 1971 أنه جرى التأكيد على أن هذه الحالات لا بد أن يُوضع لها سقف زمني يحدده البرلمان وإن كان مشروع دستور 1954 زاد على ذلك بالتأكيد على ضرورة أن يكون هناك تحديد مكاني جغرافي لإطلاق يد الحكومة في هذه السلطات المفوضة بها من جانب البرلمان.

كذلك مما اشتركت فيه الدساتير المصرية الثلاثة فيما يتعلق بالعلاقة بين رأس الدولة والبرلمان هو إعطاء رأس الدولة الحق في إبرام المعاهدات شريطة إبلاغها للبرلمان، كما زادت الدساتير الثلاثة في تفصيل هذه المسألة بحيث حددت نوعيات من المعاهدات التي لا يمكن إنفاذها إلا بتصديق وموافقة البرلمان عليها (كالتجارة الخارجية، المعاهدات الخارجية، الملاحة، السلم والحرب، ما يتعلق بالسيادة على الأراضي المصرية،....) كما هو الحال في دستوري 1923 ومشروع دستور 1954 وموافقة مجلس الشعب كما جاء في دستور 1971.

كذلك حالة إعلان الحرب والتي أوكلت لرأس الدولة شريطة موافقة البرلمان كما هو الحال في دستور 1923 ومشروع دستور 1954 أما في دستور 1971 فقد اشترط موافقة مجلس الشعب.

كذلك في السلطات التي يملكها كل طرف في مواجهة الطرف الآخر حيث أن الوثائق الدستورية الثلاث درجت على تخويل رأس الدولة الحق في حل مجلس النواب والذي أصبح مجلس الشعب وفقاً لدستور 1971، في المقابل فإن مشروع دستور 1954 (أعطى للبرلمان) ودستور 1971 (أعطى لمجلس الشعب) الحق في اتهام رئيس الجمهورية ومحاكمته وبالتالي إمكانية عزله إذا أدين، إلا أن مشروع دستور 1954 لم يحدد تهمة أو جنابة بعينها على أساسها يمكن توجيه الاتهام لرئيس الجمهورية، في حين أن دستور 1971 كان أكثر دقة في هذا الصدد حيث حدد هذه التهم في تهمتين هما الخيانة العظمى وارتكاب الجرائم الجنائية، إلا أن الأمر في مشروع دستور 1954 زاد في إيضاح التفاصيل الإجرائية اللازمة لمحاكمة الرئيس حيث قرر أن الهيئة التي ستقوم بمحاكمة الرئيس حال اتهامه وإحالاته للمحاكمة يلعب البرلمان دوراً في تشكيلها واختيار عدد من أعضائها الذين سيقومون بمحاكمته.

بالطبع مثل هذه الصلاحية لم تتواجد في دستور 1923 في مواجهة الملك الذي امتلك حق حل مجلس النواب وهو أمر مفهوم في ظل وجود ملك على هرم السلطة في مصر ومؤسسة ملكية تتمتع بقدر من الحصانة حينذاك.

كذلك الحق في تعديل الدستور والذي كان حقاً مشتركاً بين رأس الدولة والبرلمان وفقاً لدستور 1923 ومشروع دستور 1954 في حين أن دستور 1971 اتسم بقدر غير قليل من الغموض حول عملية تعديل الدستور والجهات التي يحق لها ذلك، وإن كانت هناك تجارب فعلية تمت في عهد مبارك السابق وجرى وفقاً لها إدخال التعديلات الدستورية.

كذلك في إطار الحديث عن الصلاحيات المتبادلة بين رأس الدولة والبرلمان في الدساتير المصرية الثلاثة يمكن التعرّيج على مسألة أخرى وهي ما أعطته الوثائق الدستورية الثلاث لرأس الدولة من دور في اختيار عدد من أعضاء مجلس الشيوخ (وفقاً لدستور 1923 ومشروع دستور 1954) وما يوازيه مجلس الشورى في دستور 1971، وبالتالي له بصمة في تشكيل البرلمان، إلا

انه في المقابل فإن مشروع دستور 1954 ودستور 1971 لأول مرة يعطيان السلطة التشريعية دورا في اختيار رأس الدولة حيث أن اختيار رأس الدولة وفقا لمشروع دستور 1954 كان يتم من جانب هيئة قوامها بالأساس من أعضاء البرلمان إلى جانب عدد آخر من الأعضاء من هيئات أخرى، كذلك الحال في دستور 1971 والذي اشترط لترشح أحدهم لرئاسة الجمهورية أن يحوز على عدد من موافقات أعضاء من مجلسي الشعب والشورى ليتمكن من خوض الانتخابات (من الناحية النظرية).

إلا أنه يجب لفت النظر إلى أن دستور 1971 أعطي صلاحيات للمرة الأولى لرأس الدولة من صميم اختصاص السلطة التشريعية وهو أمر غير مسبوق على الإطلاق في الوثيقتين الدستوريتين المقارن بهما دستور 1923 ومشروع دستور 1954، حيث أن رئيس الجمهورية وفقا لدستور 1971 أعطي له حق في تعيين عدد من أعضاء مجلس الشعب إلى جانب مجلس الشورى إلى جانب ما أُعطي لرئيس الجمهورية من حق في إصدار قوانين والاعتراض عليها.

لكن بشكل عام فيما يتعلق بعلاقة رأس الدولة بالبرلمان يجب التأكيد على أن الدساتير الثلاثة لا يوجد بها ما يكشف عن أي مسؤولية سياسية يتحملها رأس الدولة أمام البرلمان، كذلك برغم التأكيد على أن الوزراء مسئولين أمام البرلمان عن أعمال وزارتهم فإن قرار استقالتهم وقبولها هو أمر بيد رأس الدولة في نهاية المطاف.

ثانيا: البرلمان والحكومة

في هذا الإطار فإن الدساتير الثلاثة بها قدر كبير من التشابه فمثلا قررت أن الوزراء ورئيس الوزراء ونوابهم مسئولين أمام مجلس النواب أو ما أصبح يُعرف بمجلس الشعب عن وزارتهم بشكل جماعي إلى جانب المسؤولية الفردية التي يضطلع بها كل وزير عن وزارته.

كما أن لكل عضو من أعضاء البرلمان توجيه استجابات أو أسئلة للوزراء أو رئيس الوزراء أو نوابهم حيث كانت تتم المناقشة الخاصة بكل من الأسئلة والاستجابات في حدود سقف زمني حدده كل دستور منهم، لكن إذا كانت هناك إرادة لإجراء مثل هذه المناقشات في وقت أسرع لزم حينها موافقة الوزير المعني بالأمر.

أعطت الوثائق الدستورية الثلاثة في المقابل الحق للوزراء في حضور جلسات أي من المجلسين كما يحلو لهم، إلى جانب حقهم في الاستماع لهم متى طلبوا الحق في الكلام، وكذلك يحق لهم أن ينيبوا عنهم من يريدون للرد على الأسئلة والاستجابات.

بالنسبة لإجراء سحب الثقة من الوزراء والوزارة فإن الدساتير الثلاثة أعطت هذا الحق بالطبع للبرلمان حيث من تتقرر مسؤليته من الوزراء عن فعل ما أو تُسحب منه الثقة وجبت عليه الاستقالة وإن كان دستور 1971 زاد على هذه النقطة باشتراط أن تُقدم الاستقالة لرئيس الجمهورية في حين أن دستور 1923 ومشروع دستور 1954 لم يحددوا الجهة التي تُقدم إليها استقالة الوزراء.

كما أعطت الأبنية الدستورية الثلاثة مجلس النواب -والذي أصبح يُعرف بمجلس الشعب في دستور 1971- الحق في اتهام الوزراء، وإن كان دستور 1971 زاد على ذلك بإعطاء هذا الحق أيضا لرئيس الجمهورية وكذلك مشروع دستور 1954 والذي أعطى صلاحية للنائب العام في أن يوجه طلبا إلى البرلمان لاتهام أحد من الوزراء.

كلا من دستور 1923 ومشروع دستور 1954 اشترطا موافقة (مجلسي البرلمان كما هو الحال في مشروع دستور 1954، وموافقة مجلس النواب كما هو الحال في دستور 1923) ليتم العفو عن الوزير المتهم، إلا أن دستور 1971 لم يحوي مثل هذه الصلاحية ولا يوجد نص صريح يؤشر لمثل هذه الصلاحية.

كذلك قررت الأبنية الدستورية الثلاثة أن البرلمان بما يُحال إليه من تظلمات مباشرة من المواطنين يجب عليه أن يحيلها إلى الوزراء المختصين للنظر فيها وانتظار إيضاحاتهم بشأنها وهو ما ورد في دستور 1923 ومشروع دستور 1954 وإن لم يرد له ذكر واضح في دستور 1971.

كذلك ما درجت عليه هذه الوثائق الدستورية الثلاثة، والذي اشترطت موافقة مجلس النواب أو الشعب حتى تتمكن السلطة التنفيذية من عقد قروض أو الارتباط بمشروعات يترتب عليها إنفاق مبالغ من خزانة الدولة، كما سمح دستور 1971 لمجلس الشعب بتشكيل لجان خاصة أو تكليف أيا من لجانها بفحص أي جهاز تنفيذي في الدولة ونشاطه والتحري في موضوع ما وإلزام هذه الجهات التنفيذية بالاستجابة لطلبها والتعاون معها، وهو ما أشار إليه أيضا مشروع دستور 1954.

وكذلك أعطي الحق لرئيس الوزراء والوزراء بإلقاء بيان أمام مجلس الشعب أو إحدى لجانها عن موضوع داخل في اختصاصه وللمجلس أو اللجنة مناقشة هذا البيان وإبداء ما يراه من ملاحظات بشأنه.

ثالثا: البرلمان والقضاء

لم تختلف الدساتير الثلاثة إجمالا حول السلطة القضائية من حيث كونها جهة مستقلة في عملها عن كل السلطات وبالتالي بالنظر للدساتير الثلاثة لا يوجد فيها ما يشير إلى علاقة مباشرة بين القضاء والبرلمان، ولكن التوصيف الأدق أن العلاقة بينهما هي علاقة غير مباشرة حيث أن القدر الذي تتماس فيه المؤسساتان ربما هو الذي ينص على أن شئون القضاء وما يتعلق به وعناصره متروكا للقانون لتنظيمه والذي يصدر بالطبع عن السلطة التشريعية وإن كان دستور 1971 حمال أوجه، حيث أن رئيس الجمهورية له حق إصدار القوانين (الأمر الذي يفتح المجال أمام احتمالية أن القوانين المتعلقة بالقضاء قد تصدر عن رئيس الجمهورية وليس من السلطة التشريعية) وبالتالي فإن العلاقة بين البرلمان والقضاء هي علاقة تنظيم يقوم بها البرلمان أو السلطة التشريعية للقضاء باعتباره أحد مؤسسات الدولة (حيث يحق للقضاء النظر في دستورية التشريعات).

إلا أن كل من دستوري 1923 و1971 تضمننا ذكر صريح ليس فقط للقضاء المدني لكنه توسع ليذكر صراحة القضاء العسكري حيث نص دستور 1923 على وجوب أن يوضع قانون خاص وشامل لتنظيم شأن القضاء العسكري، وهو ما جاء ذكر مشابه لها في دستور 1971 والذي أكد على أن محاكم أمن الدولة لا بد أن يتوافر لها قانون خاص شامل ينظم عملها واختصاصها والعناصر التي تشغل مناصب هذا القضاء، وهو الذكر الذي خلا منه مشروع دستور 1954.

لكن يجب ذكر أن مشروع دستور 1954 كان الدستور الأسبق والأول في ذكر نوع جديد من القضاء هو القضاء الإداري "مجلس الدولة"، وهو ما جاء ذكره أيضا في دستور 1971، لكن مشروع دستور 1954 كان أكثر تفصيلا وإيضاحا في شأن هذا القضاء الذي نص على أنه يرتبط بالسلطة التشريعية من خلال قيامه بالإفتاء في القوانين وإعداد وصياغة مشروعات القوانين التي يحيلها إليه البرلمان أو أحد مجلسيه.

إلا أن الجديد الذي جاء به دستور 1971 أن رئيس الجمهورية يقوم برئاسة هيئة قضائية تضم كل رؤساء الهيئات القضائية، وإن تُرك أمر تنظيمه وتشكيله للقانون.

رابعاً: البرلمان والمحليات

فيما يتعلق بعلاقة البرلمان بالمحليات والمجالس البلدية فإنه ربما تتواجد أوجه شبه بين الوثائق الدستورية الثلاثة في هذا الصدد خاصة بين دستور 1923 ودستور 1971 حيث أن كلاهما ترك تنظيم أمور هذه المجالس وتشكيلها للقانون، إلا أن دستور 1923 أعطى للبرلمان إمكانية التدخل في عمل المحليات والمجالس البلدية متى توفرت الضرورة وقد عين هذه الضرورة كأن تتحرف هذه المجالس عن أداء مهامها واختصاصاته أو أضرت بالصالح العام، والاعتراض على أي قرار يصدر منها على خلفية اعتبارات الضرورة السابقة، وهو ما يغيب عن دستور 1971 والذي فقط أشار في أحد نصوصه إلى أن العلاقة بين المجالس الشعبية ومجلس الشعب أمر متروك للقانون لتنظيمه دون إيضاح وتفصيل لشكل هذه العلاقة.

ربما يكون مشروع دستور 1954 أكثر تميزاً فيما يتعلق بالمحليات وهيئات الحكم المحلي مقارنة بدستوري 1923 و1971، وبرغم أنه لا توجد علاقة مباشرة بين البرلمان والمحليات في أداء عملهما إلا بقدر القوانين التي يصدرها البرلمان لتنظيم كل من هذه المجالس باعتبارها إحدى مؤسسات الدولة الموكلة للسلطة التشريعية إصدار القوانين التي تقوم بتنظيمها، لكن مشروع دستور 1954 حوي بين نصوصه فقرة تمثل ضماناً يُلزم بها البرلمان لضمان استقلالية هذه الكيانات المحلية للقيام بمهامها في شئون التعليم والصحة والمرافق والتعليم، .. الخ. وذلك في صورة تشريعات يُلزم البرلمان بإصدارها تُطلق يد المحليات في الشئون السابق الإشارة إليها.

خامساً: البرلمان والجهاز المركزي للمحاسبات

مثل هذا الجهاز يغيب ذكره في دستور 1923، إلا أن مشروع دستور 1954 أشار إليه حيث سماه ديوان المحاسبة، وهو يُشكل ليعاون البرلمان في مراقبة إيرادات الدولة المالية ومصروفاتها، ما ميز هذا الدستور أنه جعل الحكومة مسئولة وملزمة أمام البرلمان، وهذا الجهاز بتقديم حسابات ختامية لهما، كما أن رئيس هذا الديوان يكون اختياره حق لرئيس الجمهورية شريطة موافقة البرلمان، كما أن عزله يمكن أن يتم بقرار من البرلمان أو أحد مجلسيه، وبالتالي فإن رئيس هذا الديوان مسئول أمام البرلمان.

البرلمان والرئيس

د. عمرو الشويكي

برلماني سابق وخبير سياسي

مقدمة

تجدد الجدل حول مستقبل النظام السياسي في مصر وطبيعة العلاقة بين البرلمان والرئيس، والتي سيحددها شكل النظام السياسي المقترح وما إذا كان رئاسي أم برلماني.

والحقيقة أن ربط الديمقراطية بالنظام البرلماني خطأ فادح، واعتبار أن مواجهه الاستبداد لا تكون إلا بالنظام البرلماني خطأ أفدح، لأننا ننسى أن النظام الرئاسي في معظم دول العالم هو نظام ديمقراطي، باستثناء تجارب العالم العربي السابقة، وأن الغالبية العظمى من بلدان العالم الثالث التي عرفت متأخرة الديمقراطية، تبنت النظام الرئاسي وعلى رأسها بلدان أمريكا اللاتينية التي تبنت جميعها وبلا استثناء نظام رئاسي ديمقراطي.

والنظام الرئاسي الديمقراطي يقوم على إعطاء صلاحيات واسعة، ولكن غير مطلقة لرئيس الجمهورية تخضع للمراقبة والمساءلة من قبل البرلمان والشعب، كما أنه محدد بمدتين غير قابلتين للتديد، كما أن هناك نظم رئاسية تعطي بعض الصلاحيات لرئيس الوزراء مثل فرنسا وتعرف بالنظم شبه الرئاسية أو المختلطة رغم أنها بالأصل جمهورية رئاسية، وهو الذي نراه أقرب لمصر.

السياق المصري ومشكلاته

(مشكلات النظام البرلماني):

لم ترتاح الثقافة السياسية السائدة في مصر قبل ثورة يوليو لوجود رئيس وزراء منتخب ينازع "جلالة الملك" في صلاحياته، ومالت دائما إلى الاعتماد على شخص قوي ومحل ثقة وفوق الخلافات الحزبية الضيقة، ويدافع عن هبة الدولة وحين فقد الملك هذه الأشياء وفشل رؤساء الوزراء في ملئها قامت ثورة يوليو وأسس جمال عبد الناصر لنظام رئاسي غير ديمقراطي. وقد أنشأ هذا النظام بيروقراطية عريضة للدولة المصرية تجاوزت الآن الـ ٦ ملايين عامل وموظف في مؤسسات الدولة المختلفة، ومؤسسة عسكرية انتشر كثير من ضباطها المتقاعدين بين جنبات مؤسسات الدولة.

والحقيقة أن إيجاد علاقة صحية بين البرلمان والرئاسة تتطلب صياغة نظام رئاسي ديمقراطي قد يساعد في إبعاد مصر من الوقوع في خطر الدول الفاشلة، "فالديمقراطية لا تنتقد وحدها الدول الفاشلة"¹ وهو ما يعني أن هناك نظم ذات مظهر ديمقراطي تتيح تداول السلطة مثل العراق والمكسيك وأفغانستان وغيرها وتحول البلاد إلى Talk show كبير، فيتعارك السياسيون على الهواء وفي الحقيقة دون أن يشعر المواطن بأي تغيير في واقعه الاقتصادي والاجتماعي.

¹ عنوان مقال للباحث نشر في المصري اليوم قبل الثورة

ولعل المفارقة الكبرى هي ما يتعلق بطبيعة نظام الحكم في مصر، وإصرار البعض على التمسك بالنظام المختلط من أجل التأسيس لنظام سياسي معدوم الفاعلية يترصد فيه كل طرف للآخر وتقف كل سلطة في مواجهه الأخرى خوفا من مبارك آخر لن يعود، ومتجاهله خطر آخر حقيقي هو بناء نظام فاشل ورئيس عاجز وبرلمان منقسم وحكومة يعمل الجميع على إسقاطها.

فإذا كانت هناك حكومة برلمانية تستمد شرعيتها من البرلمان وبها وزير أو وزراء محدودي الكفاءة فإن قدرة أي رئيس حكومة على تغييرهم ستكون محدودة نظرا لحرصه على الاحتفاظ بالسلطة بصورة يتحول معها النظام البرلماني في دولة مثل مصر إلى نظام للموائمة لا يحدث فيه تقدم إنما يبقى أمور البلاد على ما هي عليه حتى يضمن استمراره في السلطة.

إن الجمهورية البرلمانية تصلح في السويد كما صلحت في عدد من دول أوروبا الشرقية، ولكنها ليست مناسبة لمصر كما لم تكن مناسبة لكل دول أمريكا اللاتينية بلا استثناء ومعها فرنسا وأمريكا الذين تبنا جميعا النظام الرئاسي، فمصر بحاجة لنظام رئاسي ديمقراطي يتحرر فيه الرئيس من الحسابات اليومية للكتل البرلمانية، ويتفرغ لاتخاذ قرارات جريئة وإصلاحات جراحية بصرف النظر عن شخص الرئيس أو حزبه.

نظام رئاسي وبرلمان قوي

إن الطريقة التي يتعامل بها البعض مع النظام شبه الرئاسي -في طبيعته الفرنسية- داخل نقاشات الجمعية التأسيسية والإصرار على حصار الرئيس المنتخب بمنظومة من التشريعات التي تكبل حركته على اعتبار أن كل قرار سيتخذه هو بالضرورة ضد الشعب لأن مبارك فعل ذلك 30 عاما، وكأن البرلمان كان قبل الثورة وبعدها مثاليا حتى تعطى له صلاحيات اتهام الرئيس بالخيانة العظمى أو استغلال النفوذ ليتم عزله عن طريق مقترحات غير موجودة في أي نظام سياسي آخر في العالم برلماني أو رئاسي، كما هو مبين بالمادة التالية من مسودة الدستور:

"يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو ارتكاب جريمة جنائية أو استغلال النفوذ أو انتهاك الدستور، بناء على اقتراح طلب مقدم موقع من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبمجرد صدور هذا القرار يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر قرار الاتهام وحتى صدور الحكم مانعا مؤقتا يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته طبقا لأحكام المادة، ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس المحكمة الدستورية العليا وعضوية رؤساء محكمة النقض ومجلس الدولة ومحكمتي استئناف القاهرة والإسكندرية، ويتولى الإدعاء أمامها النائب العام. وينظم القانون إجراءات المحاكمة ويحدد العقوبة، وإذا حكم بإدانتته أعفى من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى التي ينص عليها القانون".

يكفي عمليا أن هناك بلاغات غير جادة قدمت منذ الآن للنائب العام واتهمت رئيس الجمهورية بالترشح رغم إنه لم يصل للسلطة إلا منذ 3 أشهر، ولنا أن نتخيل لو أن الدستور الجديد قد أعطى للبرلمان الحق في سحب الثقة من الرئيس تحت حجة "استغلال النفوذ" كما وضع بعض أعضاء الجمعية التأسيسية في الدستور، وهو تعبير فضفاض خاصة إنه يأتي في بلد تجاوزت فيه عدد البلاغات الكيدية والتحريض على القتل والسب والقتل عدد سكان بعض مدنه الكبرى.

هل يعقل في ظل حالة المزايمة السياسية الحالية وفشل النخبة السياسية في أن تتوافق على القواعد السياسية والدستورية التي تحكم بها البلاد أن يصبح سحب الثقة من رئيس الجمهورية بناء على حجة مثل استغلال النفوذ - غير موجود في ظل أي نظام رئاسي أو شبه رئاسي آخر - وهل يمكن أن يعطي للبرلمان هذا الحق في ظل تركيبته السابقة وعلى الأرجح اللاحقة حتى تدخل البلاد في حالة شلل وفوضى عبثية تبقى فيها أوضاع المواطنين على حالها لصالح صراخ السياسيين ومزايدهم.

هذا النوع من الاقتراحات يعطينا انطباع وكأن مصر تعيش في رفاهية حتى تغير رئيسها المنتخب كل شهر بسبب إصرار البعض على أن تنتج في النهاية رئيس "خيال مآته" حتى نقول أن لدينا نظام ديمقراطي، والحقيقة أننا بذلك سننتج نظاما فاشلا بامتياز سيقف فيه كل فصيل بالمرصاد للآخر، وسنكون سعداء أن يكون عندنا رئيس جمهورية يتنقل بين القصور ولا يفعل شيئا، ونواب يصرخون وتيارات وانتلافات تزايد لتكريس الفشل ومواطن بائس لم نغير في أوضاعه شيئا.

إن مصر معرضة أن تقدم نموذجا حقيقيا للدولة الفاشلة أكثر من أن تكون دولة استبدادية، دولة تعاني من الفوضى وغياب القانون وحرية انتهاك كل القيم والأعراف أكثر من خطر الدولة التسلطية القوية والمستبدة.

إن بلد نام مثل مصر يعاني من مشكلات فقر وبطالة، وشهد في سنواته الثلاثين الماضية فسادا وانهيارات حقيقية في الصحة والتعليم والخدمات العامة، يحتاج إلى نظام رئاسي قادر على مواجهه هذه المشاكل بشكل جذري ولا يعيد إنتاج النظام السابق بتسيير البلاد بالموائمات حتى يرضي الجميع لأن من سيغضبهم الرئيس المنتخب بشكل ديمقراطي سيطاردونه حتى النهاية ويتهموه باستغلال النفوذ تارة وربما حتى الخيانة العظمى تارة أخرى.

إن مصر التي عرفت حملات انتخابية رئاسية كانت جميعها خارج الأحزاب، وظلت أقوى منها جميعا، باستثناء مرسي الذي نجح بفضل انتماءه لجماعة الإخوان المسلمين ومع ذلك لن يفعل الرئيس ولا غيره شيئا يذكر في ظل هذا الإصرار على تكبير أي مبادرة في السياسة والاقتصاد بألف قيد قانوني وسياسي نتيجة هواجس وعقد أكثر منه نتيجة تخوفات حقيقية.

صحيح أن رئيس الجمهورية مقيد في صلاحياته في كل الدول الديمقراطية، ولكن هذا القيد بغرض عدم الانفراد بالسلطة أو البقاء فيها مدى الحياة وليس منعه من اتخاذ إجراءات عميقة من أجل التغيير والإصلاح.

سيعمق من فشلنا اختيار برلمان عن طريق نظام القوائم الانتخابية، فكما سنختار نظام مشوه للسلطة التنفيذية سنختار آخر أكثر تشوها للسلطة التشريعية، والحقيقة أن فكرة اعتماد قائمة نسبية مفتوحة نتيج للأحزاب والمستقلين تشكيل قوائم للترشح في الانتخابات التشريعية القادمة ستكون كارثة حقيقية على البرلمان القادم والعملية السياسية، لأنها ستجعل عملية ترتيب واختيار القوائم نتاج للحالة الحزبية الحالية والفساد الموجود في بعضها مما سيجعل عملية ترتيب المرشحين في هذه القوائم نموذجا للفشل وسوء الاختيار، وسيجعل من بضعة أشخاص حق الوصاية على الشعب المصري بترتيب المرشحين وفق أهواء شخصية ومالية.

علينا أن لا ننسى أن مصر شهدت في قوائم انتخابات العام الماضي مئات المرشحين الذين تفاوضوا مع قوائم حزبية أخرى في حال إذا لم يضعهم حزبهم على رأس القائمة، فأين هو الانتماء الحزبي والدفاع عن البرامج وصراع الأفكار الذي برر به البعض دفاعه عن نظام القوائم التي حكمتها في النهاية نوازع فردية ومالية وحسابات أهل الثقة والقربى.

التوصيات:

البرلمان القادم والرئيس الحالي

من المؤكد أن هناك صعوبة في معرفة شكل العلاقة بين البرلمان القادم والرئيس الحالي على ضوء خبرة الوضع السابق بين المجلس العسكري والبرلمان المنحل، فالمؤكد إنه في حال تبني مصر لنظام مختلط سيصبح هناك خطر حقيقي في وجود حالة من حالات التردد المتبادل بين البرلمان ومؤسسة الرئاسة تؤدي إلى شلل في أداء كلا الطرفين.

والحقيقة أن علاقة البرلمان القادم بالرئيس سيحكمها ثلاث زوايا رئيسية:

الأولى: تتعلق بطبيعة النظام السياسي الذي ستتوافق عليه النخبة المصرية، فإذا كان نظام رئاسي فإن هذا سيعني أن البرلمان لن يستطيع سحب الثقة من الرئيس أو استجوابه إلا في حالة تعطيل الدستور وبالتالي سيساءل البرلمان الرئيس من خلال وزراءه ومن خلال قبول أو رفض مشروعات قوانينه وبعض قراراته التي يتيحها له النظام الرئاسي، وهو أمر سيدفع نواب البرلمان إلى بذل الجهد في مناقشة مضمون القوانين بدلا عن الاستعراض الإعلامي وصناعة بطولات وهمية من نوع سحب الثقة من الرئيس حتى لو كان بدون داع.

الثانية: في حال تبني النظام المختلط وهذا ما نراه الوضع الأسوأ في علاقة البرلمان بالرئيس حيث سيكرس لعلاقة ترصد وريبة متبادلة قد تؤدي إلى شلل في مجمل النظام السياسي، خاصة إذا استكملت بقرار رئاسي بحل البرلمان وآخر برلماني بعزل الرئيس هنا نكون قد وصلنا إلى مرحلة الأزمة الحقيقية في مجمل النظام السياسي وتكرار لخبرة الدول الفاشلة.

الثالثة: شكل الأغلبية البرلمانية سيؤثر على علاقة البرلمان القادم بالرئيس، فإذا كانت الأغلبية للإخوان والتيار الإسلامي فإن المواجهة ستقتصر على أداء الحكومة والوزراء دون الاقتراب بصورة حادة من الرئيس، وبصرف النظر عن النظام السياسي الذي جرى تبنيه، أما إذا حدث الاحتمال الأضعف أي صارت الأغلبية البرلمانية تنتمي إلى التيارات المدنية فإن مواجهه الرئيس ستكون أكثر حدة وقد تؤدي في حال النظام المختلط إلى شلل في مجمل العملية السياسية، أما في ظل النظام الرئاسي فستكون المواجهة قاصرة وبشكل عملي على الحكومة حتى لو رفضت هذه الأغلبية مشروعات القوانين التي يقدمها الرئيس إلا أنها ستظل بفضل طبيعة النظام السياسي المختار -الرئاسي- بعيدة عن فكرة سحب الثقة من الرئيس وإحداث شلل في مجمل النظام السياسي.

د. آدم كيجان

لا شك في صحة الملاحظة التي قدمها الدكتور الشويكي حول أن الدستور المصري سيثتمل في أساسه على نظام حكومة ديمقراطي رئاسي في إطار التسوية الدستورية الجديدة. وينبغي أن يتبنى الدستور القيم الديمقراطية والتي يأتي في صدارتها ضرورة الفصل الواضح في السلطات بين الأفرع المتنوعة للحكومة وكذلك أهمية ضمان نظام فعال للضوابط والتوازنات بين البرلمان والرئيس. ولا بد أن يكون الشغل الشاغل هو عدم وجود تركيز للسلطات في أيدي الرئيس في الصياغة النهائية للدستور إضافة إلى عدم قدرة البرلمان على تخطي الرئيس. في ضوء الإعلان الدستوري الذي أصدره الرئيس مرسى بتاريخ 22 نوفمبر 2012. يجب طرح مخاوف جدية فيما يتعلق بمدى السيطرة التي ستمارس على الرئيس من قبل أي برلمان سيتم انتخابه مستقبلا.

ينبغي أن يكون الرئيس هو رأس الدولة الذي يتمتع باستقلالية؛ وبناء على ذلك، وبالرجوع للحالة المصرية، يحدد الدكتور الشويكي بشكل صائب أن يتم صياغة الدستور بحيث "يتحرر الرئيس من الحسابات اليومية للكتل البرلمانية". وكان الدكتور الشويكي موقفا في أن يفترض ضرورة أن يعكس الدستور التقاليد الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية لدولة قومية، وأن الهياكل الدستورية لا يمكن أن يتم نقلها من واقع بلد إلى آخر، ولكن هناك ضرورة لوجود دستور ديمقراطي يفي بمعايير أساسية محددة. ويشمل هذا نظام واضح للمسئولية والمساءلة السياسية والاحتياج لضمان أن يبقى البرلمان في النظام الرئاسي كممثل للشعب وكمؤسسة ذات صلة، وأن يعترف المواطنين بالدستور في كونه يقدم نظام حكم يعكس طموحاتهم.

وفيما يخص النقطة الأخيرة، يقترح الدكتور الشويكي أن الموقف في أي بلد نامية، تواجه تحديات اجتماعية واقتصادية وإدارية هامة، يستلزم وجود رئيس قوي يقوم بأعمال حاسمة أو كما أطلق عليها أعمال "راديكالية". يقدم هذا التحليل أحد التفسيرات الممكنة لإصدار الرئيس مرسى للإعلان الدستوري بتاريخ 22 نوفمبر وتبريره بأنه يهدف إلى حماية الثورة. ومن وجهة نظره أن هذا الأمر يعد أمرا أساسيا لتقديم القيادة الواضحة اللازمة لمعالجة القضايا التي يواجهها الشعب المصري. وقد أصاب جزءا من الحقيقة في هذا الطرح دون شك، ولكن رفضه لنظام شبه رئاسي مثل النظام الفرنسي يضعنا أمام عدد من الأسئلة المتعلقة حول المدى الذي تصل إليه السلطات الرئاسية، وهل سيتمكن البرلمان من ممارسة الرقابة الكافية على الرئيس. فالرئيس القوي الذي سيظهر في ظل اضطرابات سياسية وفي مجتمع يواجه نوعية التحديات التي تشهدها مصر قد يسعى لأن يتصرف بطريقة شعبية على حساب الأقلية (الكبيرة). فعلى الرئيس بصفته رأس الدولة أن يحتوي جميع الآراء السياسية والدينية وأن يسمو فوق السياسة الحزبية، ولكن عليه ألا يتجنب المتطلبات الديمقراطية للمساءلة السياسية. ولهذا الغرض على الرئيس أن يكون مسئولاً بشكللا أو بأخر أمام البرلمان فيما يخص ممارسة الفرع التنفيذي للسلطة. كما أن على البرلمان أن يستحوذ على دور رسمي ما يمكنه من مراجعة الممارسات التي تقوم بها السلطة التنفيذية. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكون البرلمان قادرا على منع الأعمال الرئاسية من خلال الوصول إلى أغلبية خاصة في غرفة واحدة أو في غرفتي البرلمان وهو الأمر الذي لا تنص عليه مسودة الدستور الحالية. ولهذا السبب الذي يضمن المساءلة ومنع تركيز السلطة في أيدي الرئيس لا ينبغي إهمال النظام شبه الرئاسي تماما.

والواضح من ورقة الدكتور الشوبكي أن هناك درجة عالية من الإلحاح لحل المأزق الدستوري الواقع حالياً والحيلولة دون حدوث فراغ في السلطة الأمر الذي يؤدي إلى مزيد من الاضطرابات المدنية أو حتى الحكم العسكري. وفي إطار البحث عن الوضع الأكثر ملاءمة "نقل" مصر من سنوات مبارك، فإن مسودة الدستور قد اخفقت في الالتزام ببعض المبادئ الدستورية حتى تمنع تركيز السلطة في أيدي الرئيس. وهناك مثال واحد يخص المادة 147 من مسودة الدستور التي تعطي سلطة إصدار القوانين فقط للرئيس. وبالرغم من أن هذه السلطة يمكن ممارستها بعد توقيع كلا من الغرفتين على مشروع القانون، إلا أن هناك جدل قوي، بناء على أسس المساواة والشرعية، أن كل القوانين يجب أن يوقعها كلا من الرئيس ورئيس الوزراء؛ مما يخلق حلقة من المساواة بين الرئيس والبرلمان وكذلك يساعد على تعزيز التصور العام بأن المؤسسات السياسية تعمل معا من أجل الصالح العام المصري. وستجلى أهمية ذلك في الحالات التي ينتمي فيها الرئيس وأغلبية البرلمان لأحزاب سياسية مختلفة.

ولهذا الغرض من المهم أن يشتمل الدستور على الإجراءات الواجب اتخاذها في حالة فض النزاع. ومن الممكن اعتبار مجلس الوزراء بمثابة منتدى مهم للحوار السياسي وفض النزاع بين البرلمان والرئيس. ويحيط الغموض بظروف مجلس الوزراء في المسودة الحالية للدستور ومع ذلك تبقى لديه القدرة على العمل كمنتدى يتم الوصول إلى تسويات تشريعية من خلاله. وإذا تم مد المجلس ليصبح أشبه "بمجلس للدولة" وينضم إليه البرلمان ليجتمع في أوقات الركود السياسي بحيث يكون بمثابة منتدى يمكن الوصول فيه إلى تسوية على المقترحات التشريعية والتي قد تؤثر في شكلها الأصلي في شكلها الأصلي على مجموعة واحدة دينية عرقية على نحو غير متناسب. وفي الوقت الحالي، تبقى علامة استفهام حول ما إذا كانت المسودة الحالية للدستور تقدم الحماية الكافية والضمانات ضد احتمالية "استبداد الديمقراطية".

وللحصول على نموذج متماسك وفعال في المساواة بين الرئيس والبرلمان، يبرز الدكتور الشوبكي بشكل صحيح أنه لا بد من مراجعة النظم السياسية وبالأخص استخدام نظام القوائم الانتخابية في وقت الانتخابات. فاستخدام مثل هذه القوائم يقوض الديمقراطية ويكون بمثابة رادع يمنع أغلب المرشحين من الترشح للمشاركة في الانتخابات البرلمانية. ومن ثم التسوية الدستورية النهائية يجب أن تؤدي إلى انقلاب جذري للنظام السياسي. وأي شكل للنظام الرئاسي، مثلما يشير الدكتور الشوبكي يجب أن يتوافر به برلمان قوي ومستقل وله لجان برلمانية نشطة، برلمان يتصرف بشكل مسئول وبفي بمهامة الدستورية بصدق وللصالح الوطني. وبنفس الطريقة، لا يجب أن يتم حل البرلمان غير المتعاون على يد الرئيس، كذلك لا يجوز نزع سلطات الرئيس على يد البرلمان الذي يدعي أنه يعمل من أجل المصالح الفضلى للشعب المصري. ففي كلا الحالتين على الدستور أن ينص على إجراءات أوضح إما لحل البرلمان أو اتهام الرئيس.

وتعكس ورقة دكتور الشوبكي إلهام المصريين للتحرك بعيدا عن سنوات استبداد مبارك التي عجزت فيها مؤسسات الدولة عن السيطرة على السلطات الزائدة للسلطة التنفيذية. هذا يعطي على الأقل تفسيراً جزئياً للإعلان الدستوري الصادر في 22 نوفمبر لكنه فشل في إقناع كل من الأحزاب السياسية المعارضة وجزء كبير من المواطنين. ما تفتقده مسودة الدستور هو نظام متماسك ومتكامل من الضوابط والتوازنات التي تتحكم في ممارسة السلطات التنفيذية والبرلمانية ولكن دون أن يؤدي ذلك بالضرورة إلى أزمة دستورية أو فتنة سياسية كنتيجة لممارسة هذه السلطات. يجب طرح سؤال على وجه الخصوص فيما إذا كانت القوى، وخاصة تلك التي وافقت على التعديل الدستوري بتاريخ 22 نوفمبر 2012، يجب أن تخضع إلى إشراف سياسي وقضائي دقيق وفيما إذا كان

سيكون لهم أي دور في وضع المسودة النهائية للدستور. ولهذا الغرض، يجب أن يشتمل الدستور على آليات لفض النزاع بين الفاعلين والمؤسسات الحكومية المتنوعة مما يمنع هيمنة الصراع والخلاف على الحياة السياسية المصرية.

الرقابة البرلمانية على الحكومة

محمود قنديل

عضو المجلس الاستشاري لمنتدى البدائل العربي للدراسات

يتحدد الدور الرقابي للبرلمان، بالقدرة على مساءلة الحكومة للوصول للمعلومات التي تمكنه من ممارسة الرقابة الفعالة، وأيضاً بالقدرة على محاسبة الحكومة بإثارة المسؤولية السياسية إذا ما قصرت في أداء دورها. وليتمكن البرلمان من القيام بدوره الرقابي، فلا بد من توافر إطار دستوري وقانوني ضمن ذلك، وأيضاً حرية البرلمان في الوصول للمعلومات، وحقه في طلب ممثل الحكومة أمام البرلمان للرد على الأسئلة والاستجابات.

وحيث تمر مصر حالياً بمرحلة انتقالية عصبية عقب حكم استبدادي دام عدة عقود، عصف خلالها بمبدأ الفصل بين السلطات، وتلاشت أثنائها قاعدة وتقاليد الممارسة البرلمانية الرشيدة، في رقابة البرلمان على أعمال الحكومة. كما أن تعثر مسار المرحلة الانتقالية، أدى إلى تعطيل عمل البرلمان، ومن ثم انعدام الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، فبرلمان الثورة، جاء على غير المتوقع والمأمول سواء من حيث التشكيل أو من حيث ممارسته لمهامه، وسرعان ما عصف به وصم القانون المنظم لانتخاباته بعدم الدستورية، وما ترتب على الحكم من قرار بالحل.

الشرعية الدستورية في مصر، بين تعطيل عمل البرلمان وانعدام دور الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة:

أولاً: عقب ثورة 25 يناير 2011، صدر الإعلان الدستوري الأول ونص في مادته الأولى على "تعطيل العمل بأحكام الدستور". ونص في مادته الثانية على تولى المجلس الأعلى للقوات المسلحة لشئون البلاد، وتباعاً -في ذات الإعلان- قرر حل مجلسي الشعب والشورى، وسلطة المجلس الأعلى للقوات المسلحة في إصدار مراسيم بقوانين خلال المرحلة الانتقالية.

ثانياً: وفي 30 مارس 2011 صدر الإعلان الدستوري "الدستور المؤقت" وحدد في المادة (33) صلاحيات مجلس الشعب فور انتخابه بـ:

- 1- سلطة التشريع.
- 2- يقرر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- 3- الموازنة العامة للدولة.

وقرر في المادة (56) مباشرة المجلس الأعلى للقوات المسلحة سلطاته التي حددها المادة والتي جمعت كافة سلطات الدولة ضمن صلاحيات المجلس الأعلى للقوات المسلحة وهي:

1. التشريع.

2. إقرار السياسة العامة للدولة والموازنة العامة ومراقبة تنفيذها.

3. تعيين الأعضاء المعيّنين في مجلس الشعب.

4. دعوة مجلسي الشعب والشورى لانعقاد دورته العادية وفضها والدعوة لاجتماع غير عادي وفضه.

5. حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها.

6. تمثيل الدولة في الداخل والخارج، وإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وتعتبر جزءا من النظام القانوني في الدولة.

7. تعيين رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم وإعفاؤهم من مناصبهم.

8. تعيين الموظفين المدنيين والعسكريين والممثلين السياسيين وعزلهم على الوجه المبين في القانون، واعتماد ممثلي الدول الأجنبية السياسيين.

9. العفو عن العقوبة أو تخفيفها أما العفو الشامل فلا يكون إلا بقانون.

10. السلطات والاختصاصات الأخرى المقررة لرئيس الجمهورية بمقتضى القوانين واللوائح.

وللمجلس أن يفوض رئيسته أو أحد أعضائه في أي من اختصاصاته.

وقرر في المادة (57) اختصاصات مجلس الوزراء، بالاشتراك مع المجلس الأعلى للقوات المسلحة في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها وفقا للقوانين والقرارات الجمهورية.

ثالثا: وعقب تشكيل مجلس الشعب -في العام الثاني للثورة- وانعقاد جلسات المجلس، وما شاب القانون المنظم لانتخابات مجلس الشعب من عوار دستوري، فقضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية القانون في القضية رقم (20) لسنة 34 قضائية دستورية بتاريخ 14 يونيو 2012.

رابعا: وبتاريخ 15 يونيو 2012 اصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة القرار رقم (350) لسنة 2012، مقرر في مادته الأولى "نفاذا لحكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 20 لسنة 34 ق د، يعتبر مجلس الشعب منحلا اعتبارا من يوم الجمعة الموافق 15 يونيو 2012". نشر هذا القرار بالجريدة الرسمية في 18/6/2012.

خامسا: وبتاريخ 8 يوليو 2012 اصدر الرئيس محمد مرسي القرار رقم (12) لسنة 2012، نشر بالجريدة الرسمية العدد (27) مكرر في 8 يوليو 2012 - متضمنا:

المادة الأولى: سحب القرار رقم 350 لسنة 2012 باعتبار مجلس الشعب منحلا اعتبارا من يوم الجمعة الموافق 15 يونيو سنة 2012.

المادة الثانية: عودة مجلس الشعب المنتخب لعقد جلساته وممارسة اختصاصاته المنصوص عليها بالمادة 33 من الإعلان الدستوري الصادر بتاريخ 30 مارس 2011.

المادة الثالثة: إجراء انتخابات مبكرة لمجلس الشعب خلال ستين يوما من تاريخ موافقة الشعب على الدستور الجديد والانتهاج من قانون مجلس الشعب.

سادسا: في 17 يونيو 2012 أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة إعلانا دستوريا "الإعلان الدستوري المكمل" أورد فيه إضافة المادة "56 مكرر" ونص فيها على مباشرة المجلس الأعلى للقوات المسلحة الاختصاصات الواردة في نص المادة (56) من الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2012 لحين انتخاب مجلس شعب جديد ومباشرته لاختصاصاته.

الجريدة الرسمية العدد (34) مكرر 17 يونيو 2012.

سابعا: وفي 12 أغسطس 2012، أصدر رئيس الجمهورية إعلانا دستوريا جديدا، ألغى فيه الإعلان الدستوري المكمل، وقرر مباشرة رئيس الجمهورية، لكافة السلطات الواردة في نص المادة (56) من الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011. ومنها السلطة الأهم، سلطة التشريع. فقد نص في مادته الأولى "يلغى الإعلان الدستوري الصادر في 17 من يونيو سنة 2012. وقرر في المادة الثانية "يستبدل بنص المادة 25 فقرة 2 من الإعلان الدستوري الصادر في 30 من مارس سنة 2011 النص الآتي: ويباشر فور توليه مهام منصبه كامل الاختصاصات المنصوص عليها بالمادة 56 من هذا الإعلان".

ثامنا: وفي 30 نوفمبر 2012، تسلم رئيس الجمهورية من الجمعية التأسيسية للدستور، مشروع "دستور جمهورية مصر العربية".

- وفي الأول من ديسمبر أصدر رئيس الجمهورية القرار (379) لسنة 2012، بدعوة الناخبين إلى الاستفتاء على دستور جمهورية مصر العربية يوم السبت الموافق 15 ديسمبر، ثم أصدر رئيس الجمهورية القرار (416) 2012 بتعديل قراره السالف، بأن يجرى الاستفتاء على مرحلتين يومي 15 و22 ديسمبر 2012.
- وقد نصت المادة (230) من مشروع الدستور-الفصل الثالث: أحكام انتقالية- على أن "يتولى مجلس الشورى القائم بتشكيله الحالي سلطة التشريع كاملة من تاريخ العمل بالدستور حتى انعقاد مجلس النواب الجديد".
- الأمر الذي تظل معه آليات الرقابة البرلمانية تراوح مكانها، لحين إجراء انتخابات مجلس النواب ومباشرته لمهامه، وهذا أيضا أمر في رحم الغيب، لأنه لم يتم اقرار قانون انتخابات مجلس النواب.
- كما تضمنت المادة (229) من مشروع الدستور-الفصل الثالث: أحكام انتقالية- أن انتخابات أول مجلس نواب تجري خلال ستين يوما من العمل بالدستور، وينعقد فصله التشريعي الأول خلال عشرة أيام على الأكثر من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخابات.

تاسعا:

- وما زالت سلطة التشريع والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة حائرة بين مجلس شعب منحل قضاء، وبين مباشرة رئيس الجمهورية لسلطات مجلس الشعب، ومن ناحية أخرى بين أطراف متنازعة أمام القضاء الإداري في جدال وسجال قضائي حول عودة البرلمان المنحل، وهو الأمر الذي لم يحسم حتى كتابة هذه الورقة. ولعل الأمر المحسوم واقعا، هو انعدام الرقابة، من أي نوع على أعمال الحكومة.
- وفي مشهد فريد وغريب من نوعه، قام في الأسبوع الثاني من نوفمبر 2012، رئيس مجلس الوزراء بإلقاء بيان الحكومة أمام رئيس الجمهورية. وهي الحادثة الأولى من نوعها في تاريخ الحياة البرلمانية في مصر. ففي ظل غياب مجلس الشعب، ألقى رئيس مجلس الوزراء بيان الحكومة أمام رئيس الجمهورية، وكان أمرا شكليا أكثر منه إجراء دستوريا وقانونيا. حيث أن فلسفة إلقاء بيان الحكومة أمام البرلمان هو إعمالا لقاعدة الرقابة البرلمانية بكفالة حق أعضاء البرلمان في مناقشة البيان، وقبوله، وقد ينتهي الأمر لرفض بيان الحكومة.
- وغالب الأمر أن إعمال آليات الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، أمرا قد يطول بعض الوقت، ذلك لأن مسار الرقابة البرلمانية، محدد في الإعلان الدستوري الذي أصدره رئيس الجمهورية في 12 أغسطس، 2012، حيث تنص المادة

الثالثة من الإعلان على "إذا قام مانع يحول دون استكمال الجمعية التأسيسية لعملها، شكل رئيس الجمهورية خلال 15 يوما جمعية تأسيسية جديدة، تمثل أطراف المجتمع المصري بعد التشاور مع القوى الوطنية، لإعداد مشروع الدستور الجديد خلال 3 أشهر من تاريخ تشكيلها، ويعرض مشروع الدستور على الشعب؛ لاستفتاءه في شأنه خلال 30 يومًا من تاريخ الانتهاء من إعداده، وتبدأ إجراءات الانتخابات التشريعية خلال شهرين من تاريخ إعلان موافقة الشعب على الدستور الجديد".

- ويتطلع المصريون أن يكون الدستور، المزمع إصداره، عبر الجمعية التأسيسية -والتي بات مصيرها هي الأخرى مجهولاً- دستوراً معبراً، عن دولة القانون، مؤكداً على قاعدة التوازن بين السلطات، ومقرراً لآليات أكثر نجاعة ووضوحاً، فيما يتعلق بعلاقة الحكومة بالبرلمان، مفصلاً لأحكام آليات الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة.

الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، في مسودة الدستور:

سنتناول الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، كما وردت في مسودة الدستور، التي نشرت علانية يوم 30 نوفمبر على موقع اللجنة التأسيسية للدستور [/http://www.dostour.eg](http://www.dostour.eg)

- جاءت مسودة الدستور المصري، بنظام جديد للبرلمان، حيث أخذت بنظام الغرفتين، حيث أصبح البرلمان -المادة (82)- يتكون من مجلس النواب ومجلس الشورى، والأمر لا يتوقف على تغيير مسمى غرفتي المجلس، فمجلس الشعب أصبح "مجلس النواب"، فيما بقي مسمى مجلس الشورى كما هو. وقد تضمنت مسودة الدستور، دوراً رقابياً وتشريعياً لمجلس الشيوخ.

- وحددت مسودة الدستور صلاحيات مجلس النواب بالآتي:

صلاحيات مجلس النواب (المادة 115):

أ- سلطة التشريع

ب- إقرار السياسة العامة للدولة.

ب- إقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ت- إقرار الموازنة العامة للدولة.

ت- الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية.

ث- ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وعرضها على مجلس النواب.

الرقابة على أعمال الحكومة:

أولاً: رقابة مزدوجة من مجلس النواب ومجلس الشورى:

(1) إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام:

فلكل من أعضاء المجلسين -مجلس النواب ومجلس الشورى- إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء (المادة 105)

(2) طرح موضوع عام للمناقشة:

تضمنت المادة (106) من مسودة الدستور حقا مزدوجا لكل من مجلس النواب ومجلس الشورى في طرح موضوع عام للمناقشة، لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه. وحددت المادة نصا عديدا لطرح الموضوع للمناقشة، حيث اشترطت عدد عشرين عضوا من مجلس النواب، أو عشرة أعضاء من مجلس الشورى.

(3) الحق في الحصول على البيانات والمعلومات:

لأعضاء البرلمان -بغرفتيه- الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات تتعلق بأداء عملهم في المجلس، وذلك بمراعاة أحكام المادة (47) من الدستور -المادة (47) وردت الفصل الثاني: الحقوق المدنية والسياسية، وتنظم الحق في الحصول على المعلومات والبيانات-.

(4) تلقي مقترحات المواطنين:

لكل مواطن الحق في تقديم مقترحات مكتوبة أو شكاوى، إلى أي من المجلسين-النواب والشورى- بشأن المسائل العامة (المادة 108)

ثانيا: الرقابة المنفردة من مجلس النواب:

(1) مناقشة وإقرار الموازنة العامة للدولة (المادة 121)

تعرض الموازنة العامة للدولة على مجلس النواب في مدة لا تجاوز ستة اشهر، ويرفق بها التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي للموازنة.

(2) تشكيل لجان تقصي الحقائق (المادة 122):

لمجلس النواب الحق في تشكيل لجنة خاصة، أو تكليف إحدى لجانها، بفحص نشاط أي مصلحة أو مؤسسة عامة أو أي من الوحدات الادارية والتنفيذية في الدولة، بهدف تقصي الحقائق في موضوع معين.

وللجنة الحق في جمع الأدلة، وسماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات الاستجابة والتعاون مع أعمال اللجنة.

(3) توجيه الاسئلة: المادة (123)

لأعضاء البرلمان حق توجيه الاسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه، أو إلى الوزراء، في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليه الموجه اليه السؤال الإجابة عنه.

(4) تقديم بيان عاجل (المادة 124):

لكل عضو في مجلس النواب أن يقدم بيانا عاجلا إلى أي من الوزراء، في الأمور العاجلة الخطيرة المهمة.

(3) الاستجواب (المادة 125):

لكل عضو من أعضاء مجلس النواب توجيه استجواب إلى رئيس الحكومة أو نوابه، ويناقش الاستجواب بعد سبعة أيام من تاريخ تقديمه، إلا في حالات الاستعجال.

(4) سحب الثقة (المادة 126)

- يقدم طلب سحب الثقة في مواجهة رئيس الوزراء أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، وذلك وفقا للاحكام التالية:

أ- لا يعرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب.

ب- يقدم مقترح سحب الثقة من عشر أعضاء المجلس، ولا يتم إقرار سحب الثقة الا بأغلبية أعضاء المجلس.

ت- يصدر المجلس قرار، خلال سبعة أيام على الأقل، من مناقشة الاستجواب.

ج- تقدم الحكومة استقالتها، إذا اقر مجلس النواب سحب الثقة من رئيس الوزراء، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقا بأحد الوزراء، وجبت استقالته.

(5) المشاركة في اجراءات محاكمة رئيس الجمهورية:

تكون إجراءات اتهام رئيس الجمهورية بتهمة الخيانة العظمى، أو ارتكاب جريمة جنائية أو استغلال النفوذ أو انتهاك الدستور، وفقا للاحكام التالية:

أ- بناء على طلب مقدم من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل.

ب- يصدر قرار الاتهام بأغلبية أعضاء المجلس.

ت- عقب صدور قرار الاتهام، يوقف رئيس الجمهورية عن مباشرة عمله.

ث- تشكل محكمة خاصة لمحاكمة رئيس الجمهورية، من كل من:

رئيس المحكمة الدستوريا العليا - رئيسا

رؤساء محكمة النقض، ومجلس الدولة، ومحكمتى استئناف القاهرة والإسكندرية – أعضاء

النائب العام – الادعاء

ج- ينظم القانون اجراءات المحاكمة، ويحدد العقوبة، وإذا حكم بالإدانة، أعفى من منصبه.

(6) المشاركة في اجراءات محاكمة الوزراء:

لكل من رئيس الجمهورية، ولمجلس النواب، وللنائب العام، اتهام رئيس الوزراء أو أي من الوزراء، فيما يقع منهم من جرائم.

ويصدر قرار الاتهام بناء على طلب مقدم من ثلث أعضاء مجلس النواب.

ثالثا: علاقة رئيس الجمهورية بمجلس النواب:

(1) حق رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب: (المادة 127) في حالتين:

الحالة الأولى: وفقا للشروط والاجراءات الاتية:

أ- صدور قرار مسبب. -لم تحدد مسودة الدستور، توصيفا لهذا القرار وما هي حدوده وطبيعته-؟

ب- عرض أمر حل مجلس النواب على الشعب للاستفتاء عليه.

ت- بعد أن يصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس، يتم إجراء الاستفتاء خلال عشرين يوما على الأكثر.

ث- إذا جاءت نتيجة الاستفتاء بالموافقة على الحل، يصدر رئيس الجمهورية قرارا بدعوة الناخبين إلى انتخابات خلال 30 يوما من تاريخ صدور قرار الحل.

ج- إذا لم توفق الأغلبية على حل المجلس، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه.

ح- إذا انقضت المواعيد المقررة، دون إجراء الاستفتاء، يعود المجلس للانعقاد من تلقاء نفسه بقوة القانون.

خ- فى جميع الأحوال لا يجوز حل المجلس فى دور انعقاده السنوي الأول، أو لذات السبب الذي حل من أجله مرة أخرى.

الحالة الثانية: وفقا للشروط والاجراءات الاتية:

حيث تقرر المادة (139) حقا لرئيس الجمهورية في حل مجلس النواب في حالة الخلاف على تشكيل الحكومة، وفقا للاجراءات

الاتية:

أ- يسمى رئيس الجمهورية رئيس الوزراء، ويكلفه بتشكيل الحكومة، خلال ثلاثين يوما على الأكثر.

ب- فى خلال ثلاثين يوما من تشكيل الحكومة، تقدم برنامجها إلى مجلس النواب.

ت- اذا رفض أغلبية أعضاء المجلس برنامج الحكومة، يعين رئيس الجمهورية رئيسا آخر للوزارة من الحزب الحائز على

أكثرية مقاعد مجلس النواب، ويكلفه بتشكيل حكومة.

ث- اذا لم تحصل هذه الحكومة على الثقة، خلال مدة ثلاثين يوما، يختار مجلس النواب رئيسا للوزراء ويكلفه رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة.

ج- اذا لم تحصل هذه الحكومة على الثقة خلال 30 يوما يحل رئيس الجمهورية مجلس النواب، ويدعو لانتخاب مجلسا جديدا خلال ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل.

ح- يجب أن تتم كل هذه الاجراءات في خلال تسعين يوما.

(2) يؤدي رئيس الجمهورية بمين مباشرة مهام منصبه أمام مجلسى البرلمان-النواب والشورى-.

(3) يباشر رئيس مجلس النواب سلطات رئيس الجمهورية، في حالتين:

أ- يباشر رئيس مجلس النواب سلطات رئيس الجمهورية، عند خلو منصب رئيس الجمهورية، للاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم أو لأي سبب آخر.

ب- فيما يتولى رئيس مجلس الوزراء، مباشرة سلطات رئيس الجمهورية، إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرته لسلطاته.

(4) اتهام رئيس الجمهورية بتهمة الخيانة العظمى:

يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى، أو ارتكاب جريمة جنائية، أو استغلال نفوذ، أو انتهاك الدستور، وفقا للاحكام التالية:

أ- يقدم طلب الاتهام من ثلث أعضاء النواب، ويصدر قرار الاتهام بأغلبية أعضاء المجلس.

ب- يوقف رئيس الجمهورية عن مباشرة عمله بمجرد صدور قرار الاتهام.

ت- تشكل محكمة خاصة لمحاكمة رئيس الجمهورية تتكون من:

- المحكمة الدستورية العليا - رئيسا

- رؤساء محكمة النقض، ومجلس الدولة، ومحكمتي استئناف القاهرة والإسكندرية - أعضاء

. النائب العام - الادعاء

ث- ينظم القانون اجراءات المحاكمة ويحدد العقوبة، وفي حال الحكم بالادانة يعفى من منصبه، مع عدم الاخلال بالعقوبات الأخرى المنصوص عليها بالقانون.

(5) محاكمة رئيس الحكومة والوزراء:

لرئيس الجمهورية، ومجلس النواب، والنائب العام، اتهام رئيس الحكومة أو أي من أعضائها، فيما يقع منهم من جرائم بسبب أو أثناء مباشرتهم للمنصب.

- يكون قرار الاتهام بناء على طلب موقع من ثلث أعضاء مجلس النواب، ويصدر قرار الاتهام، بموافقة اغلبية أعضاء المجلس.
- يوقف كل من يشمله قرار الاتهام عن العمل لحين الفصل في الدعوى.
- تقام الدعوى الجنائية سواء كان أيا منهم بالخدمة أو انتهت خدمته.
- يحكم بالعزل من المنصب لكل من ثبت ادانته، دون إخلال بالعقوبات الأخرى.

(6) دور البرلمان في تعديل الدستور :

- فصلت إجراءات تعديل الدستور، في الفصل الاول من الباب الخامس "الاحكام الختامية والانتقالية" في المادتين (217و218) من مشروع الدستور.
- وأوردت فيه دور مجلس النواب في طلب تعديل الدستور، وفقا للإجراءات الآتية:
 - أ- لرئيس الجمهورية، أن يطلب تعديل الدستور، وأيضا لخمسة عدد أعضاء مجلس النواب حق طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
 - ب- خلال ثلاثين يوما، يناقش مجلسا النواب والشورى طلب التعديل، ويصدر كل مجلس قراره بقبول طلب التعديل كليا أو جزئيا بأغلبية عدد أعضائه.
 - ت- في حالة رفض طلب التعديل، لا يعاد تقديم الطلب في ذات دور الانعقاد.
 - ث- في حالة موافقة المجلسين على طلب تعديل الدستور، في خلال ستين يوما يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها.
 - ج- في حالة موافقة ثلثي أعضاء كل مجلس على التعديل، عرض على الاستفتاء الشعبي خلال ثلاثين يوما من تاريخ الموافقة.
 - ح- يكون التعديل نافذا من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة.

توصيات: العوامل المؤثرة في نجاح الرقابة البرلمانية:

- (1) بناء قدرات الأمانة العامة للبرلمان لتتمكن من مساعدة الاجهزة البرلمانية، واللجان والأعضاء في أدائهم لدورهم التشريعي والرقابي.
- (2) توفير قاعدة بيانات بالبرلمان، على أن يتم مراجعتها وتغذيتها بالمعلومات والبيانات.
- (3) تقصير الآجال الممنوحة للحكومة للتفاعل مع الأدوات الرقابية، والزام الحكومة بالرد سريعا على الاسئلة والاستجابات المثارة من الأعضاء.
- (4) إعمال مبدأ الأسئلة الشفوية والفورية، المثارة من الأعضاء للحكومة.
- (5) نشر مضابط البرلمان وأعمال اللجان للاطلاع العام، وتمكين منظمات المجتمع المدني من المشاركة في أعمال اللجان البرلمانية.
- (6) تفعيل دور لجان تقصى الحقائق، وأن يكون لها حق طلب ندب أعضاء من النيابة العامة، لمعاونة أعضاء اللجنة.
- (7) التأكيد والاقرار عبر الصلاحيات الدستورية والقانونية لأعضاء البرلمان، لضمان تفعيل آليات الرقابة البرلمانية.

- (8) التزام الحكومة وكافة مؤسسات وأجهزة الدولة، بتقديم كافة البيانات والمعلومات لأعضاء البرلمان.
- (9) وضوح طبيعة النظام السياسي في الدستور، الذي يحدد الفصل بين السلطات، التشريعية والقضائية والتنفيذية، ويسمح بتداول السلطة، ويكرس استقلالية البرلمان عن السلطة التنفيذية، وتفعيل رقابته عليه.
- (10) توزيع القوى داخل البرلمان، ووجود معارضة برلمانية واعتماد النسبية في لجان البرلمان، وأجهزته وأدواته الرقابية.
- (11) توافر الإرادة لدى أعضاء البرلمان، لممارسة الصلاحيات الرقابية، والتوسع في استخدام وسائل وإجراءات الرقابة.
- (12) نشر ثقافة الديمقراطية وقيم الشفافية والمحاسبة في المجتمع، وبين أعضاء البرلمان.
- (13) وضع الأطر القانونية التي تحدد علاقة البرلمان بالسلطة التنفيذية، وتخفيف القيود المنصوص عليها في اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، ولا سيما تحرير الاستجواب من القيود سواء المتعلقة بالوقت أو المتعلقة بموافقة الأغلبية عليه، وكذا إجراءات مسئولية رئيس الوزراء، واتهام الوزراء.
- (14) تزويد أعضاء البرلمان بمساعدين من الباحثين والمتخصصين، في البحوث والدراسات البرلمانية، وتحليل وقرءة الموازنة العامة للدولة.
- (15) تنمية عمل اللجان البرلمانية، تأكيداً لدورها في مجال الرقابة البرلمانية، عن طريق تطوير خبرات الأعضاء، وخفض عدد أعضاء اللجان، لتوفير مناخ أفضل للمناقشة الجادة في الموضوع محل البحث.
- (16) تطوير مكتبة البرلمان، بتوافر المراجع الحديثة والتي تواكب التطور في النظم السياسية، وفي أعمال البرلمان على المستوى الإقليمي والدولي.
- (17) إلزام أعضاء الحكومة بالحضور أمام اللجان البرلمانية.
- (18) تفعيل الزيارات الميدانية لأعضاء اللجان لمواقع الأحداث وللجهاز الإداري والتنفيذي للدولة.
- (19) تفعيل نظام جلسات الاستماع العامة لأعضاء البرلمان مع أجهزة الإعلام المختلفة والشخصيات العامة.
- (20) الحد من أخطار الفساد وآثاره المدمرة على الديمقراطية وحقوق الإنسان، وتعميق برامج التنمية، فضلاً عن تدمير أجهزة وهيئات الدولة.
- (21) إعطاء الأولوية لجهود مكافحة الفساد على كافة الصعد، واعتماد سياسات تشجع إدارة القطاع العام بطريقة تتسم بالشفافية والمحاسبة، بالإضافة لمسؤولية الشركات، وكذا جهود رد الممتلكات العامة التي أسيء التصرف بها من خلال منظومة الفساد، وفقاً لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وضرورة تمكين البرلمانيين من القيام بدورهم الرقابي والتشريعي في مكافحة الفساد.
- (22) زيادة الوقت المخصص للبرلمان ولجانه لفحص ومناقشة مشروع الموازنة العامة، من خلال زيادة الفترة المتاحة للبرلمان لمناقشة الموازنة لتصبح ثلاثة شهور بدلاً من شهرين.
- (23) إقرار حق البرلمان في تعديل الموازنة المقدمة من الحكومة إذا ما ارتأى أهمية إعادة ترتيب أولويات الإنفاق وبما لا يؤثر على مستوى عجز الموازنة.
- (24) تعديل مواعيد تقديم الحساب الختامي للموازنة للبرلمان لتصبح ستة شهور بدلاً من سنة وبما يرفع من مستوى الرقابة الفعلية للبرلمان على هذا الحساب الختامي.
- (25) اعتماد مدونة سلوك أخلاقية لأعضاء البرلمان، تهدف إلى منع تعارض المصالح، عن طريق تنظيم تمويل الأحزاب السياسية، وكفالة شفافية الحملات الانتخابية.

- (26) تعديل قانون ولائحة مجلس الشعب، مع مراعاة الآتي:

- أ- تفعيل دور وحق الأعضاء في استخدام آليات الرقابة على عمل الحكومة.
- ب- الحد من سلطات رئيس المجلس في توجيهه، وعرضه، ومناقشته، آليات الرقابة البرلمانية.
- ت- الحد من دور الحزب الممثل للأغلبية البرلمانية، في توجيه آليات الرقابة البرلمانية.

تعقيب:

د. آدم كيجان

بات من الضروري تطبيق الإجراءات والآليات الفعالة لضمان الحفاظ على مساءلة الحكومة أمام البرلمان في أي نظام حكومي برلماني. وضمان تلك المساءلة الفعالة هو بمثابة تحدي لجميع النظم البرلمانية، خاصة في ظل احتمالية حصول الحزب الحاكم على الأغلبية في البرلمان. حيث يتطلب ذلك من البرلمان أن يعمل بشكل مستقل وينحي جانبا الانتماءات الحزبية لضمان مساءلة السلطة التنفيذية من قبل المؤسسة المنتخبة التي انتخبها المواطنون ومنها تتكون الحكومة نفسها.

ويحدد محمود قنديل بشكل إدراكي أنه في الحالة المصرية قوضت سنوات من نظام الحزب الواحد أو كما أطلق عليه "الحكم الاستبدادي" البرلمان، وهو الذي يعاني من الفشل الآن في تأدية دوره كمؤسسة ليس لها القدرة أو الطاقة لمساءلة الحكومة. وبايجاز، تغيب الثقافة الحقيقية للديمقراطية البرلمانية عن المشهد في مصر؛ حيث أن إعاقة عمل البرلمان خلال سنوات مبارك أدت إلى غياب الاستيعاب العام لمكونات المساءلة البرلمانية الفعالة للسلطة التنفيذية أو كيفية تحقيقها. وبينما لا توجد رقابة فعالة بسبب العجز الديمقراطي، إلا أن هذا يمنح فرصة للبرلمان المصري وصائغو الدستور لخلق نظام تدقيق برلماني يستجيب لاحتياجات الإطار السياسي والمؤسسي الجديد الذي سيخلقه الدستور الجديد.

ويوضح قنديل بشكل صحيح في هذه الورقة ضرورة وجود رقابة برلمانية فعالة على السلطة التنفيذية في إطار ضمان شرعية العملية التشريعية. ومنذ ثورة 25 يناير 2011، ظل الدستور المصري والممارسة البرلمانية في حالة تغيير من خلال اتخاذ بعض القرارات في شكل إعلانات دستورية والتي يمكن أن يكون لها تأثير دستوري عميق مما يفرض أسئلة هامة تتعلق بشرعيتها على المدى المتوسط والبعيد. وفي غياب برلمان عامل بعد الثورة، لن نرى الإعلانات الدستورية، والتي قد تكون شكل ضروري لاتخاذ القرار لتعديل سلطات نظام مبارك، كحلول شبه دائمة أو بدائل قابلة للتطبيق للعمليات البرلمانية في اتخاذ القرار. ويركز قنديل، على الأخص، على الإعلان الدستوري الأول بعد الثورة الذي تعيق مادته الأولى نصوص الدستور القديم وتمنح مادته الثانية مسؤولية إدارة البلاد للمجلس الأعلى للقوات المسلحة. ويعتبر أن الطريقة التي وضع بها أثرت تأثيرا عميقا في النسخة النهائية للدستور المصري وبخاصة في ظل غياب برلمان عامل للرقابة على ممارسات السلطات التي منحتها الإعلانات الدستورية.

وما يتضح بشكل كبير من ورقة قنديل هو أنه حتى الآن بما أن الدستور الجديد لا يزال في طور الصياغة ويحتوي على مكانة بارزة لدور البرلمان في ممارسة الرقابة على السلطات التنفيذية، من ثم سيفشل هذا الدستور في الوفاء بالمتطلبات الأساسية لأي ديمقراطية دستورية، ألا وهي ضمان الفصل ما بين السلطات. فكلما طال مدة فراغ المساءلة وظل العجز الديمقراطي، كلما زادت الصعوبة التي ستواجه أي برلمان مستقبلي لممارسة الرقابة على الحكومة والتحقق من ممارستها لسلطاتها. ويعزز عدم خضوع الحكومة للمساءلة من قبل البرلمان التصور بأن عملية صياغة الدستور المصري تفشل في تأمين المبادئ الأساسية للحكم الدستوري عند وضعه في سياق فراغ السلطة، والموجود كذلك في العلاقة بين البرلمان والرئيس، والتي لا تطرحها مسودة الدستور في الوقت الحالي على نحو مرض.

النسخة الحالية من مشروع الدستور ضعيفة من حيث ترسيخ مساءلة وشرعية الحكومة "بشكل دستوري". وبالأخص، ينبغي أن يكون هناك وضع أكثر وضوحاً للمبادئ التي يعمل على أساسها البرلمان، حيث يتضح أن الاعتراف بالاحتياج لوجود اللجان البرلمانية في مقدمة عملية المساءلة هو الأمر الأكثر أهمية. ويدرك قنديل ضرورة تكوين اللجان البرلمانية التي يتم إمدادها بالموارد بشكل أفضل حتى تستطيع الوفاء بأغراضها. وهذا الأمر هو عامل جوهري في ضمان استقلاليتها عن الحكومة. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تفوض لجنة برلمانية ينص عليها في الدستور بالرقابة على القوات المسلحة، كما في المادة 45 من الدستور الألماني. ومن ثم، لا بد من النظر إلى موضوع تصعيد بعض اللجان البرلمانية إلى درجة دستورية بنظرة جادة، مثل تلك التي تراقب على القوات المسلحة، وفي هذه الحالة يمكن القول أن القوات المسلحة باتت خاضعة لرقابة مدنية ديمقراطية.

والنقطة الهامة في موضوع اللجان الفعالة هي أنها ستتولى أنشطة الرقابة نيابة عن البرلمان. وحتى تحوز هذه اللجان على المصداقية، ينبغي أن تكون ممثلة للبرلمان المنبثقة منه، وفي هذا الصدد تتجلى أهمية موقف نواب البرلمان المعارضين. حيث ستفتقد اللجان البرلمانية المكونة، في الغالب أو حصراً، من أعضاء البرلمان من الحزب الحاكم إلى الشرعية. إضافة إلى ذلك، على اللجان البرلمانية أن تعمل بشكل مستقل وبعيد عن السياسة وأن تعتمد في طريقة عملها على الاستجواب التوافقي بدلاً من الاعتماد على خطوط الخصومة حيث الانتماء الحزبي الذي قد يعوق الاستجواب وهذا لأن عليها أن تعمل نيابة عن البرلمان حين تسعى للرقابة على الحكومة، ويتبين من خبرة العديد من البرلمانات حول العالم ضعف وعدم فعالية اللجان التي تنقسم طبقاً للخطوط الحزبية أو الدينية. فاللجان يجب أن تجتمع في العلن مع وجود استثناءات محدودة مثل الأمن الوطني والذي بسببه قد تعقد بعض الاجتماعات خلف الأبواب المغلقة. وعلاوة على ما قبل، لا بد من نشر تقارير اللجان أعمالاً بمبدأ الشفافية.

لضمان استقلال الحكومة وتعظيم فعالية عملها يجب أن تحصل اللجان على مستشارين متخصصين في مجالي القانون والسياسات المسموح بتعيينهم، ويترك لهم الحرية لتحديد مواضيع استجواباتهم. وإضافة إلى ذلك يجب أن يكون البرلمان، وليس الحكومة، هو الذي يحدد الشروط المرجعية للجان لضمان استقلالهم عن الحكومة. وفي نهاية الاستجواب، يجب أن تحاول اللجنة، إلى أقصى حد ممكن، أن تنتج تقرير واحد لضمان المحافظة على تعظيم المساءلة وفعالية عملية التدقيق. وفي النهاية، كما يشير قنديل، تكون الرقابة البرلمانية على الحكومة فعالة فقط عندما يكون المسؤولون الحكوميون والوزراء ملتزمين بالحضور ويجب أن يكون هذا مدعوماً بعقوبات يمكن أن يفرضها البرلمان على الوزراء في حالة التخلف عن الحضور. ولا يوجد شك أنه في ظل غياب الدستور الجديد والبرلمان العامل يكون من الصعوبة لمصر أن تتصور كيفية عمل اللجان البرلمانية وبالرغم من ذلك من الضروري لضمان فعاليتهم المستقبلية أن يدرج الاحتياج لأن تؤدي اللجان أنشطتها الرقابية ومكانتها في نظام الحكم المصري في الصياغة النهائية للدستور.

البرلمان والسلطة القضائية في مصر بعد الثورة

جورج فهمي

باحث بمنتهى البدائل العربي للدراسات

تهدف هذه الورقة إلى تحليل ما شاب العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية من أزمات مؤخرا، بهدف تقديم مجموعة من التوصيات بخصوص شكل العلاقة الأمثل بين السلطتين بما يضمن تأسيس نظام ديمقراطي حقيقي، ممثلا لإرادة الشعب، ويحترم في ذات الوقت مبدأ سيادة القانون واستقلال القضاء والفصل بين السلطات.

تعتبر قضية العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية أحد أهم التحديات التي تواجه النظم السياسية التي عانت لعقود من أنظمة سلطوية، خاصة وأن عليها أن ترسم توازنا دقيقا بين السلطتين دون أن يميل هذا التوازن لصالح السلطة القضائية فتصير فوق إرادة الشعب التي تمثلها، أو أن يختل هذا التوازن لصالح السلطة التشريعية فتتغول على السلطة القضائية لتؤسس لديكتاتورية الأغلبية. وضحت العلاقة بين مبدأ استقلال القضاء ومبدأ مساعلته مثار جدل واسع ليس في مصر فقط أو حتى في الدول التي ما زالت تتلمس طريقها في اتجاه التحول الديمقراطي بل حتى في دول ذات أنظمة ديمقراطية راسخة ومستقرة كالمملكة المتحدة والهند. فقد ثار جدلا مشابها خلال الأشهر الماضية في الهند، بعد أن أعلنت السلطة التشريعية في الهند عن نيتها تمرير بعض القوانين المتعلقة بالسلطة القضائية، حيث طالب بعض القضاة في أغسطس 2012 من الحكومة أن تستمع إلى آراء كبار القضاة قبل تمرير القوانين وأن تراعي التوازن بين مبدأي مساعلة القضاء واستقلاله.

1- النزاع بين السلطة التشريعية والقضائية في مصر بعد الثورة

شابت العلاقة بين السلطة القضائية، وخاصة المحكمة الدستورية العليا في مصر والسلطة التشريعية توترا شديدا خلال شهري مايو ويونيه 2012 على خلفية مشروع قانون قدمه أحد نواب مجلس الشعب بإعادة تشكيل هيئة قضاة المحكمة الدستورية وتقليص صلاحياتها القضائية والدستورية في الرقابة على القوانين، وهي الصلاحيات التي اكتسبتها المحكمة الدستورية منذ إنشائها في عام 1979. اعترض قضاة المحكمة الدستورية على مشروع القانون ووصفوه بأنه بمثابة عدوانا من السلطة التشريعية على المحكمة الدستورية و"مذبحة جديدة للقضاء" على حد تعبير المستشار حاتم بجاتو.² وعقدت الجمعية العمومية للمحكمة الدستورية اجتماعا لمناقشة تطورات الموقف في القانون الذي قالوا إنه يهدد استقلالهم بتدخل صارخ من السلطة التشريعية في شؤون السلطة القضائية. وأعلنت الجمعية العمومية لقضاة المحكمة أنها ستظل في حالة انعقاد دائم لمدة ثلاثة أيام لمراقبة تطورات نقاش القانون داخل البرلمان. وكانت لجنة الاقتراحات والشكاوى قد وافقت على مشروع القانون المقدم تمهيدا لمناقشته في اللجنة التشريعية وبعدها في الجلسة العامة بالبرلمان. مما زاد الأزمة احتقاننا هو اتهام بعض قضاة المحكمة الدستورية السلطة التشريعية بمحاولة تفويض سلطة

² الأهرام المسائي، 15 مايو 2012

المحكمة الدستورية قبل نظر الأخيرة في قضية مدى شرعية قانون الانتخاب الذي شكل على أساسه البرلمان الحالي، وبمحاولة تجاوز مبدأ فصل السلطات بهدف الحفاظ على مجلس الشعب بتشكيله الحالي.

لم تكن هذه الأزمة هي الوحيدة بين البرلمان والسلطة القضائية، حيث شهدت العلاقة بين البرلمان ونادي القضاة توترا شديدا في أعقاب انتقاد البرلمان للأحكام الصادرة في حق الرئيس السابق مبارك ورموز نظامه، وما شاب تلك الانتقادات من تطاول في حق السلطة القضائية التي اتهمت بأنها بحاجة إلى تطهير. رد نادي القضاة على اتهامات البرلمان بمؤتمر صحفي في يونيو 2012، أعلن فيه رئيسه المستشار احمد الزند أن قضاة مصر لن يقبلوا بإجراء أية تعديلات على قانون السلطة القضائية في ظل وجود مجلس الشعب الحالي، متهما مجلس الشعب بالتريص بالسلطة القضائية والقضاة بسبب تقديم مجلس الشعب لـ 7 مشروعات قوانين تتعلق بالسلطة القضائية قبل صدور الحكم في قضية الرئيس السابق، وهو ما يكشف طبقا له "حالة عدم الحيطة والتريص والعداء ضد السلطة القضائية"³. كما اتهم الزند السلطة التشريعية بالتدخل في شؤون السلطة القضائية وهو ما يشكل إهدارا لمبدأ الفصل بين السلطات. كما طالب رئيس نادي القضاة بسحب مشروعات السلطة القضائية المقدمة إلى مجلس الشعب.

مبدأ الفصل بين السلطات وتجربتي الولايات المتحدة وفرنسا

يعد مبدأ الفصل بين السلطات هو حد أهم المبادئ الدستورية التي تميز الدول القومية الحديثة. وبينما تبنت نظم سلطوية ذات المبدأ، كالاتحاد السوفيتي، إلا أنه ظل في تلك الحالة حبرا على ورق، أما النظم الديمقراطية فقد سعت إلى صياغة توازن حقيقي ما بين سلطاتها الثلاث، حتى لا تجور إحداها على الأخرين. وتعود إرهابات هذا المبدأ إلى كتابات أرسطو إلا أن أهم الإسهامات في اتجاه ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات في العصر الحديث كانت لجون لوك ومونتسكيو صاحب الكتاب الأشهر في هذا الشأن "روح القوانين"، والذي صدر عام 1748. ويعد مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية ضمانا هامة لعدم إفراد جهة واحدة بالسلطة ولعدم صناعة الطغيان، فحتى في الدول التي تجرى بها انتخابات دورية فلا بديل عن مبدأ فصل السلطات، لضمان عدم جور الأغلبية البرلمانية على الحقوق والحريات التي يكفلها القانون للأقلية.

وبينما تؤكد معظم دساتير الدول الديمقراطية على مبدأ الفصل بين السلطات، فإن طبيعة هذا الفصل وأشكاله اختلفت من نظام إلى آخر خاصة فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة القضائية، محل اهتمام هذه الورقة. ويعد كل من النظامين الأمريكي والفرنسي، مثالين واضحين على الاختلاف في فهم وتطبيق مبدأ الفصل بين السلطات، وإن جنح النظام الفرنسي مؤخرا في اتجاه النموذج الأمريكي كما سنرى لاحقا.

فالنظام الأمريكي أكد على سيادة الدستور والقانون في مواجهة السلطة التشريعية المنتخبة. فطبقا لجيفرسون أحد الآباء المؤسسين للولايات المتحدة، لا يجوز للسلطة التشريعية أن تشرع لأي قانون يتعارض مع وثيقة الحريات. ولهذا فقد أسس النظام الأمريكي لدور السلطة القضائية، المحكمة الدستورية بالأساس في مراجعة القوانين بهدف حماية الحقوق الأساسية وضمان مبدأ الفصل بين السلطات. أما النظام الفرنسي، فقد تبني هو الآخر مبدأ فصل السلطات إلا أنه أعطى الأولوية للسلطة التشريعية وليس للسلطة

³ الأهرام المسائي 8 يونيو 2012

القضائية. استنادا إلى أن البرلمان يمثل إرادة الشعب، ولا يجوز أن تغلو أي سلطة على إرادة الشعب. ويعود هذا التوجه بالأساس إلى الصورة السلبية التي التصقت بالقضاة قبل الثورة الفرنسية عام 1789.

فبينما انحاز النظام الأمريكي إلى مبدأ أن الحقوق تحميها السلطة القضائية بأحكامها، ذهبت فرنسا إلى أن الحقوق تضمنها السلطة التشريعية بما تضعه من قوانين. إلا أن النظام الفرنسي تعرض لهزة عميقة خلال الحرب العالمية الثانية، ف جاء دستور 1958 لينهي من هيمنة السلطة التشريعية على النظام السياسي الفرنسي، وصار للقضاء في النظام الجديد سلطة مراجعة القوانين، وأن تم تحديدها بالفترة ما بين تصويت البرلمان على القانون وإقرار الرئيس له، فإذا ما تم إقرار القانون لا يجوز الطعن في عدم دستوريته. إلا أن فرنسا قامت مؤخرا بإجراء تعديل دستوري، اعتبره البعض بمثابة ثورة دستورية، يسمح بمقتضاه للسلطة القضائية بسلطات أوسع في الرقابة على القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية. فبينما كان للسلطة القضائية فقط حق الرقابة على القوانين قبل إقرارها، فقد أعطى التعديل الدستوري للسلطة القضائية حق النظر في دستورية القوانين حتى بعض أقرارها. فأعطى التعديل الدستوري الحق للقاضي إذا ما تم الدفع أمامه بعدم دستورية أحد القوانين في أن يحيل القانون إلى المجلس الدستوري بهدف النظر في مدي توافقه مع الحقوق والحريات الدستورية. إلا أن التعديل قد قصر هذا الأمر على قضاة مجلس الدولة، *Conseil d'Etat* ومحكمة النقض، *Cour de Cassation*. وقد تم إقرار التعديل الدستوري في 2008 و دخل حيز التنفيذ في 2010.

2- العلاقة بين البرلمان والمحكمة الدستورية في مسودة الدستور المصري الجديد

نصت مسودة الدستور في مادتها 168 على أن " السلطة القضائية مستقلة، تتولاها محاكم القضاء، وتُصدر أحكامها وفقا للقانون. ويبين القانون صلاحياتها. والتدخل في شئون العدالة أو القضايا جريمة لا تسقط بالتقادم". كما نصت في المادة 170 على أن "القضاة مستقلون، غير قابلين للعزل، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون، وهم متساوون في الحقوق والواجبات. ويحدد القانون شروط وإجراءات تعيينهم، وينظم مساءلتهم تأديبيا، ولا يجوز نديهم إلا ندبا كاملا، وللجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون؛ وذلك كله بما يحفظ استقلال القضاء وانجاز أعماله".

إلا أن المواد الإشكالية، جاءت في الجزء الخاص بالمحكمة الدستورية وحدود رقابتها اللاحقة على ما تصدره السلطة التشريعية من قوانين. فنصت مسودة الدستور المصري الجديد في المادة 176 على أن " تشكل المحكمة الدستورية العليا من رئيس وعشر أعضاء، ويبين القانون الجهات والهيئات القضائية أو غيرها التي ترشحهم، وطريقة تعيينهم، والشروط الواجب توافرها فيهم ويصدر بتعيينهم قرارا من رئيس الجمهورية". ليقص بذلك عدد قضاة المحكمة الدستورية من 19 قاضيا إلى 11 قاضيا فقط، وهو ما فسره البعض بأنه يستهدف استبعاد قضاة بعينهم. كما قامت مسودة الدستور في المادة 177 بتقليص صلاحيات المحكمة الدستورية في الرقابة اللاحقة على القوانين، حيث نصت على أن "يعرض رئيس الجمهورية أو مجلس النواب مشروعات القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والتشريعية والمحلية على المحكمة الدستورية العليا قبل إصدارها، لتقرير مدى مطابقتها للدستور".

وتصدر قرارها في هذا الشأن خلال خمسة وأربعين يوما من تاريخ عرض الأمر عليها؛ وإلا عُد عدم إصدارها للقرار إجازة للنصوص المقترحة. فإذا قررت المحكمة عدم مطابقة نص أو أكثر لأحكام الدستور وجب إعمال مقتضى قرارها. ولا تخضع القوانين المشار إليها في الفقرة الأولى للرقابة اللاحقة المنصوص عليها في المادة (175). من الدستور.

1- إن مبدأ الفصل بين السلطات، هو أحد أهم خصائص النظم الديمقراطية، حتى لا ينفرد شخص أو تنظيم سياسي واحد بالهيمنة على مؤسسات السلطة المختلفة. ويهدف هذا المبدأ بالأساس إلى حماية حقوق وحرىات المواطنين عن طريق صناعة توازن بين السلطات الثلاث، فلا تستطيع إحداها منفردة أن تطغى على الحقوق والحرىات.

2- الفصل بين السلطات لا يجب أن يؤدي إلى انفصال وتباعد ما بين السلطات المختلفة، على غرار ما شهدته مصر مؤخرا من احتقان بين السلطتين التشريعية والقضائية. فيجب إيجاد آليات تسمح بالتشاور ما بين السلطتين القضائية والتشريعية في حال نشوب أزمات أو خلافات، كدعوة رموز السلطة القضائية لجلسات استماع في البرلمان، بهدف التعرف على وجهات نظرهم خاصة إذا ما كان البرلمان بصدد صياغة تشريعات تتعلق بالسلطة القضائية، أو إذا كان الموضوع محل النقاش يتعرض لدور السلطة القضائية، كما حدث في الجلسة التي تناولت الحكم في قضية الرئيس السابق مبارك.

3- ضرورة ترسيخ مبدأ استقلال السلطة القضائية عن السلطتين التنفيذية والتشريعية من خلال الحد من تدخل كل من السلطتين في شئون القضاة بالمنح أو بالعقاب. وقد قام وزير العدل المستشار محمود مكي بخطوة هامة على طريق مبدأ استقلال القضاء، عندما أرسل خطابا إلى مجلس القضاء الأعلى يبلغه فيه بانتقال الإشراف القضائي من وزارة العدل (السلطة التنفيذية) للمجلس الأعلى للقضاء (السلطة القضائية) فعليا.⁴ وذلك في انتظار قانونا جديدا للسلطة القضائية. وينص قانون السلطة القضائية الحالي في المادة ٧٨ علي إنشاء إدارة للتفتيش القضائي في داخل وزارة العدل وأن وزير العدل يحدد لوائحها بموافقة مجلس القضاء الأعلى، وهو ما يرسخ تدخل السلطة التنفيذية في الشئون الداخلية للسلطة القضائية.

4- قضية مسئولية القضاة هي نقطة محورية في هذا الشأن: فإعمالا لمبدأ استقلالية القضاء لا يجب أن يحاسب القضاة أمام السلطتين التنفيذية أو التشريعية، بل يجب أن تكون مسئولية القضاة أمام جهة قضائية مستقلة، تتمتع بالشفافية. فلا يجب أن يكون للسلطة التشريعية اختصاصات تتعلق بالتعليق على أحكام القضاء أو سلوك القضاة. إلا أن استقلال السلطة القضائية لا يعني عدم مساءلتها، ولكن تلك المساءلة يجب أن تكون بهدف الاستيضاح والفهم، دون أن تعطي لأي من السلطتين التشريعية والتنفيذية حق التدخل في شئون القضاء. ويعد صناعة هذا التوازن ما بين الاستقلالية و المساءلة أحد أهم القضايا التي تواجه نظاما عريقة في الديمقراطية كالمملكة المتحدة أو الهند. ويميز الخبير الدستوري فرنون بوجدانور ما بين نوعين من المساءلة استيضاحية تفسيرية لا يترتب عليها أي إجراءات عقابية، وأخرى قد تؤدي إلى عقاب إذا ما ارتأى للجهة التي تساءل أن ثمة تقصير، وهو ما يسميه بوجدانور: "sacrificial" and "explanatory" accountability.

5- صارت سلطة مراجعة القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، في حال الطعن في عدم دستوريتهأ أمرا شبه مستقرا في معظم الدول الديمقراطية. فحتى فرنسا، والتي عارضت ولعقود هذا المبدأ قد قامت مؤخرا بإجراء تعديلا دستوريا يسمح للمجلس الدستوري بمراجعة القوانين، إذا ما تم الدفع بعدم دستوريتهأ. وقد تحصنت المحكمة الدستورية في مصر بهذا المبدأ خلال العهد السابق، بهدف الحفاظ على الحقوق والحرىات العامة والخاصة للمصريين في مواجهة تجاوزات السلطة التشريعية وقد كان للمستشار عوض المر، دورا هاما في هذا الشأن خلال رئاسته للمحكمة الدستورية في الفترة ما بين

⁴ المصري اليوم، 14 أغسطس 2012

1991 إلى 1998. ولهذا لا يجب العودة عن هذا الانجاز القانوني والدستوري الهام، والذي قد يشكل خطا هاما للدفاع عن الحقوق والحريات إذا ما حاول البعض إعادة إنتاج النظام السلطوي. فلا بد من السماح للمحكمة الدستورية من ممارستها صلاحياتها في الرقابة اللاحقة على كافة القوانين دون استثناءات.

د. آدم كيجان

يشير جورج فهمي على نحو دقيق إلى مسألة العلاقة بين السلطتين التشريعية والقضائية كأحد أكبر التحديات التي تواجه أغلب النظم الحكومية. ففي النظم الديمقراطية يفترض مبدأ الفصل ما بين السلطات استقلالية أفرع الحكومة الثلاثة (السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية) عن بعضهم البعض؛ كل منهم بصلاحياته ومجالات عمله وممارستهم الرقابة على بعضهم البعض. وتكمن الصعوبة الأساسية في هذه العلاقة في أن تظل السلطة القضائية في استقلال تام عن السلطة التشريعية في جميع الأوقات حتى تضمن الفصل الصارم بين السلطات. وإضافة إلى ذلك، لا بد أن يكون المقصود بالاستقلالية في هذا الشأن هو استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية وهو الأمر الأكثر أهمية.

في ظل دستور في مرحلة انتقالية، مثل دستور مصر ما بعد الثورة تتسع احتمالية حدوث توتر بين السلطتين التنفيذية والقضائية فمن الممكن أن تكون الحدود الفاصلة بينهما في أوقات ما ملتبسة. وفي الورقة التي كتبها جورج فهمي، والتي يقوم فيها بتفصيل الصراع الذي نشب في مايو 2012 فيما يتعلق بتعيين السلطة القضائية بعد تقديم عضو برلمان لمشروع قانون في هذا الصدد. وفيما يخص السلطة القضائية، يطرح مثل هذا المشروع تحديات واضحة لاستقلالها وقدرتها على الوفاء بمهمتها الدستورية في ضمان حكم القانون وكذلك حماية الحقوق الدستورية. وإضافة إلى ذلك ربما يعمل مثل هذا التشريع على صبغ التعيينات القضائية بصبغة سياسية. وحتما سيؤدي هذا الأمر إلى صراعات فيما يتعلق بأبعاد مدى تأثير السلطة التشريعية على السلطة القضائية ولا سيما فيما يختص بتعييناتها، حيث أن ترسيخ مبدأ الفصل بين السلطات في سلطة قضائية مستقلة تتمتع بالحياد السياسي هو شرط أساسي لأي دستور ديمقراطي. وفي هذا السياق، من الضروري أن تشهد المسودة النهائية للدستور المصري تمسكا بمبدأ استقلال القضاء وأن تضمن عدم تسييس السلطة القضائية. وهذا الأمر ليس هو الإشكالية في الوقت الحالي.

والقضايا التي يطرحها جورج فهمي في ورقته تعالج المسألة العامة لاحتياج مصر لوضع نظام قانون إداري يشمل فيما يشمل عملية الرقابة القضائية المستقلة لعدة أجهزة ومؤسسات حكومية وما إذا تجاوزت الحكومة صلاحياتها في ممارساتها لسلطاتها. الإعلان الدستوري الذي أصدره الرئيس مرسي بتاريخ 22 نوفمبر 2012 يدل على أن العلاقة بين الفعاليات السياسية والسلطة القضائية ما تزال متوترة وعديمة الثقة، لكن الحقيقة التي لا تقبل الجدل هي أن التعديل الدستوري نفسه يقوض بجدية فصل السلطات في مصر. وكما تم الإشارة إلى ذلك من قبل، الفصل ما بين السلطات هو أمر أساسي لبناء ديمقراطية دستورية، وعلى الدستور نفسه أن يعبر عن تنظيم هيكلي لهذا الفصل؛ فعلى سبيل المثال، يقدم الدستور الألماني نظاما شديدا التطور في مجال الفصل ما بين السلطات حيث تنص المادة 20 على أن "ترتبط وتلتزم السلطة التشريعية بالنظام الدستوري، بينما تلتزم وترتبط السلطة التنفيذية والسلطة القضائية بالقانون والشرعية"⁵. وهو ما يرسم دور محدد للسلطة القضائية كحارس على الحقوق الدستورية حيث أن إشارة المادة 20 لـ"عدالة" تؤكد على واجب السلطة القضائية الأساسي في التمسك بالدستور في صالح المواطنين وأن تقوم بعمل الرقابة النهائية في حال استخدام السلطة التعسفية. وإضافة إلى ذلك، توضح المادة 93 أن المحكمة الدستورية تصدر

⁵ <http://www.bundestag.de/ar/includes/bausteine/grundgesetz.pdf> (translator's note)

القرارات في جميع الصراعات التي تخص تطبيق الدستور مما يجعل أمر تفسير الدستور في منأى عن العملية السياسية. وفي ظل الدستور الألماني تخضع ممارسة جميع السلطات السياسية والتشريعية لرقابة المحكمة الدستورية، وذلك من أجل ضمان اتساقها مع الدستور. والنقد الذي قد يوجه لهذه الوضعية هو أن ذلك يمنح سلطات كثيرة للغاية لقضاة غير منتخبين وغير قابلين للمساءلة هذا بالإضافة إلى الاحتمالية التي لا ريب فيها وهي أن تصدر المحكمة الدستورية في أي حكم لها بيان سياسي. ومن ثم، يمكن أن تتصرف السلطة القضائية بشكل سياسي، إلى حد قريب أو بعيد. وبنفس الشكل، يجب أن يشتمل الدستور المصري على ضمانات قضائية لحماية المواطنين من الاستخدام التعسفي للسلطة. وحاليا تبرز المادة 182 من مسودة الدستور كمادة غامضة للغاية ويجب أن يعاد النظر فيها.

ويناقش جورج فهمي في ورقته أن استقلال القضاء هو شأن أساسي للفصل ما بين السلطات، بالرغم من أنه يشير، وبشكل صحيح، أن استقلال القضاء لا يعني أنه لا يخضع للمساءلة. واحتوت مسودة الدستور على مواد تهدف إلى ضمان استقلال القضاء ولكن هذه النصوص يكتنفها الغموض. فبالرغم من أن المادتين 175 و176 من مسودة الدستور يمكن أن تعنيان ضمان استقلال السلطة القضائية، كما تكرر المادة 182 هذا الاستقلال للمحكمة الدستورية العليا، إلا أن هنالك بعض الأسئلة فيما يتعلق بكيفية ضمان هذا الاستقلال. وبشكل محدد، لا تشير مسودة الدستور إلى القواعد والإجراءات القضائية ومن سيقوم بصياغتها. فعلى الدستور أن يقلل المخاوف من توغل السلطة التنفيذية في الشؤون القضائية من خلال إدراج نص في هذا الشأن يعبر عن أن القضاة هم من سيحددوا ولايتهم القضائية واستقلال القضاء. وهو ما يتماشى مع الخطاب الذي أرسله محمود مكي، وزير العدل، في 14 أغسطس 2012. وكما أشير من قبل، استقلال القضاة لا يعني وجود قضاة غير خاضعين للمساءلة، ولكن لا تشمل مسودة الدستور قواعد واضحة تخص المعايير القضائية للسلوك باستثناء الإشارة إلى الفساد. وهذا يحتاج إلى معالجة في النسخة النهائية ليغرس مزيد من الثقة في السلطة القضائية بين المواطنين.

مراجعة السلطة القضائية للقوانين التي تصدرها السلطة التشريعية هي ضرورة دستورية حيث أنها تقدم مراجعة نهائية لممارسة السلطات التشريعية ويجب أن يكون لدى السلطة القضائية القدرة على إعلان عدم دستورية أي من التشريعات. وينتهي جورج فهمي ورقته بالإشارة إلى وجود الحق في طلب المراجعة القضائية ومن ثم فالمبدأ ليس جديدا على القواعد الدستورية المصرية. ففي هذا الوقت، كان الغرض هو الحفاظ على الحقوق العامة والخاصة وحرية المصريين من خروقات السلطة التنفيذية. وفي مصر ما بعد الثورة، سيكون الغرض، من بين أمور أخرى، هو حماية مجموعة من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي من المرجح أن يشتمل عليها الدستور الجديد. وهذا سيمثل تحدي للمحكمة الدستورية ولكن يمكن أن يكون هناك دروس مستفادة من خبرة جنوب أفريقيا فيما بعد مرحلة الفصل العنصري عندما كانت المحكمة الدستورية تعمل بشكل استباقي في حماية الحقوق الموجودة في دستور جنوب أفريقيا. وبهذا، من خلال فصل السلطات ومنع ممارسة السلطة التعسفية، سيكون على القضاء أن يضطلع بدور أساسي في تفعيل التطلعات التشريعية للمواطنين في عدم تقييد الحقوق الدستورية.

البرلمان والمؤسسات المجتمعية (المحليات والمجتمع المدني) في دستور مصر الجديد

محمد العجاتي

المدير التنفيذي لمندى البدائل العربي للدراسات

الدساتير المصرية السابقة لم تتناول العلاقة بين السلطة التشريعية والمؤسسات المجتمعية وتحديدًا المجالس المحلية أو منظمات المجتمع المدني، لذلك تحاول هذه الورقة من خلال تحليل أهم الإشكاليات التي ترتبط بنظام المحليات في مصر، والمجتمع المدني في مصر وعرض لتجارب دولية في هذا المجال، أن تطرح رؤية لتطوير العلاقة بين البرلمان وهذه المؤسسات. وذلك بهدف تطوير النظام السياسي نحو نظام أكثر ديمقراطية يعتمد المشاركة الشعبية على مستوى صنع القرار والرقابة على تنفيذه، وكيفية انعكاس ذلك في دستور مصر الجديد.

أولاً: - إشكالية المحليات في السياق المصري:

تاريخياً كان نظام المحليات مرتبطاً دائماً بروح الدولة المركزية، فقد طُبق نظام الإدارة المحلية لأول مرة في مصر عام 1883 عندما صدر قانون الإدارة المحلية أول مايو 1883 مقررًا إنشاء مجالس لجميع المديرية، إلا أن هذا القانون منع الشخصية المعنوية عن هذه المجالس، ثم أعيد تنظيم مجالس المديرية بموجب القانون رقم 22 لسنة 1909، والذي اعترف لهذه المجالس بالشخصية المعنوية وأحال إليها حق تقرير وإدارة المسائل المحلية والمرافق بصفة نهائية، كما أوجب القانون أخذ رأيها في كثير من الأمور المتعلقة بالشؤون المحلية الداخلة في نطاقها، بعدها أعيد تنظيم تلك المجالس بمقتضى القانون رقم 29 لسنة 1913 أي قبل الحرب العالمية الأولى.

وقد اتسمت الفترة من 1883 وحتى ما قبل ثورة يوليو 1952 بخضوع مصر للاحتلال الإنجليزي، والذي كان متحكماً بشكل أو بآخر في القصر الملكي، أو إبقاء الوزارة من عدمه، وفرض العديد من السياسات على الوزارات، وكان يعي بشكل كبير أن تطبيق نظام الحكم المحلي بشكل صحيح يؤهل المواطنين لحكم أنفسهم بأنفسهم، ويضعف دور السلطة المركزية التي كان هو متحكماً فيها، لذلك اتسمت بالتبعية للسلطة المركزية، وحتى بعد دستور 1923 ونصه على انتخاب عناصر الإدارة المحلية وتخويلها بعض الاختصاصات، ولكن كانت عادة ما تتألف بالانتخاب من كبار الملاك العقاريين، وكبار الموظفين المعيّنين، وبالتالي ولدت التجربة مشوهة وضعيفة، ومتأثرة بالنظام المركزي.⁽⁶⁾

وقد تأثرت المشاركة في المجالس المحلية بالتغيرات السياسية والقانونية التي مرت بها مصر بعد ثورة 1952، حيث اتسمت تلك الفترة بتجميد الأحزاب وغياب التعددية وقيام الحياة السياسية على فكرة التنظيم الواحد، وبالتالي جميع المرشحين للمجالس المحلية

(6) سمير عبد الوهاب، "الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر بين النصوص والتطبيق"، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008"، تحرير: عمرو

هاشم ربيع، مركز الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2008، ص 17

في ذلك الوقت كان يجب أن يكونوا أعضاء في ذلك التنظيم⁽⁷⁾. ويُذكر هنا أنه منذ ثورة يوليو وحتى الآن مرورا بجميع الدساتير التي صدرت في تلك الفترة، أصبح نظام الإدارة المحلية منصوصا عليه في الدستور كجزء من السلطة التنفيذية، وذلك على عكس دستور 1923، وكان لذلك آثاره الكبيرة على ضعف دور المجالس المحلية، وزيادة في دور السلطة المركزية على حساب المجالس المحلية، مما قلل من فاعليتها وأهميتها وبالتالي عزوف الناس عن المشاركة فيها بقوة.

مما سبق تتبين عدة مستويات تعوق عملية المشاركة في العمل المحلي أو تطويره ليكون أداة لمشاركة المواطنين في الحياة العامة فيما بعد، وتتمثل في مستوى البنية والتنظيم، والمستوى السياسي ومستوى الممارسة على أرض الواقع.

1- مستوى البنية والتنظيم

● **سيطرة المجالس التنفيذية على المجالس الشعبية:** ضعف دور المجالس الشعبية في مواجهة المجالس التنفيذية، فنجد أن المجالس الشعبية المحلية ليس لها سوى حق توجيه الأسئلة أو طلبات الإحاطة لرؤساء وأعضاء المجالس التنفيذية، ولكنها لا تملك الحق في استجوابها، ومن ثم عزلها من مواقعها، أو حتى التوصية بذلك لدى الحكومة المركزية⁽⁸⁾، ويتمثل ذلك مع ظاهرة سيطرة السلطة التنفيذية على نظام المحليات التي سبق الإشارة إليها.

● **خلل في مصادر التمويل:** انخفاض دور التمكين المالي للوحدات المالية، فالمصادر المالية المحددة في القانون للوحدات المالية تسد حوالي 20% فقط من ميزانيتها والباقي (80%) يعتمد على الإعانة الحكومية، مما يؤثر على استقلالية تلك الوحدات وتبعيتها شبه الكاملة للسلطة التنفيذية، بالإضافة إلى بعض القيود الأخرى العملية على المصادر المحددة في القانون، كاشتراط موافقة الحكومة المركزية عليها، أيضا نجد الدور الشكلي للوحدات المحلية (التنفيذية والشعبية) في وضع الموازنات المحلية والتي تؤثر بشكل مباشر على رجل الشارع في المنطقة التابعة للوحدة المحلية، وبالتالي يعكس على إدراك المواطنين لأهمية وفاعلية المجالس والوحدات المحلية لها، وقيامهم بالدور المفروض القيام به، بدلا من التوجه لأعضاء مجلس الشعب للقيام بذلك الدور الخدمي، وإذا انتقلنا من مرحلة وضع الميزانية إلى مرحلة تطبيقها، نجد ضعف السلطات الحقيقية للقيادات المحلية في تطبيق تلك الموازنات والتعامل معها بمرونة، كأن تتقل من بند لآخر بعض المخصصات دون الرجوع للحكومة المركزية⁽⁹⁾.

2- المستوى السياسي:

● **سيطرة مفهوم المركزية:** مزيد من المركزية يضعف من دور الوحدات المحلية، فرغم أن القوانين تنص على نقل السلطة للوحدات المحلية لكن الممارسة العملية تخالف ذلك، فتجد مثلا أن جميع المديرات الموجودة في المحافظة تتبع وزاراتها في المركز ولا تتبع المحافظة على خلاف القانون، وكذا المرافق العامة، وهناك أمثلة وشواهد كثيرة على ذلك، مثل رجوع مديرية الزراعة للوزارة لأخذ رأيها النهائي رغم موافقة المحافظة عليها، أيضا تعيين وكلاء الوزارات في المحافظات غالبا ما يتم دون

(7) المرجع السابق، ص 21

(8) د/ سمير عبد الوهاب في "الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر بين النصوص والتطبيق"، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008".

(9) د/ سمير عبد الوهاب في "الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر بين النصوص والتطبيق"، "المحليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008".

استشارة أو أخذ رأي المحافظين، وذلك على خلاف نص القانون⁽¹⁰⁾، وهو ما يعكس البنية المقلوبة لبناء النظام المحلي السابق الإشارة لها.

• **التدخلات الأمنية والمعوقات الإدارية:** تم رصد العديد من تجاوزات أجهزة الأمن، والأجهزة الإدارية ضد بعض المرشحين قبل ثورة يناير سواء من عدم قبولهم لأوراق ترشيحهم، أو من ممارستهم لأعمال الدعاية والاتصال بالناخبين، بالإضافة لقيامهم بحملات أمنية موسعة ضد بعض الناشطين، وتحديدًا من جماعة الإخوان المسلمين (الفصيل المعارض الأكبر آنذاك)، سواء بالاعتقال أو تحويلهم للمحاكمة العسكرية ومصادرة للأموال، في محاولة للتأثير على مصادر تمويل الجماعة، كل هذه الممارسات أدت إلى ضعف الثقة في الانتخابات بصفة عامة⁽¹¹⁾.

• **ضعف مشاركة الأحزاب:** ضعف المنافسة بسبب ضآلة عدد الأحزاب المشاركة في الانتخابات، فمن بين 24 حزبا سياسيا قبل الثورة شاركت 9 أحزاب فقط في آخر انتخابات محلية، أيضا ظهرت قلة عدد المرشحين من هذه الأحزاب مقارنة بالعدد الإجمالي للمقاعد المطلوب الترشيح فيها، حيث لم يتجاوز عدد مرشحي الأحزاب التسعة 1200 مرشح من إجمالي 52 ألف مقعد أي حوالي 2.3%.

3- مستوى الممارسة:

• **عدم وضوح النظام الانتخابي:** التغيير المستمر لنظام الانتخاب في المجالس المحلية، وتعقيدات نظام الانتخابات بشكل عام، فمذ نشأته مر بتغيرات كثيرة، وحتى نعرف مدى تأثير ذلك على ناخبين بينهم نسبة ليست بالقليلة من الأميين، نرصد التغيرات التي طرأت عليه من بعد قيام الثورة، وتحديدًا القانون رقم 124 لسنة 1960، والذي جعل تلك المجالس تتألف من عناصر منتخبة شعبيًا، مع بعض المعيّنين بواسطة الحكومة المركزية، وأيضًا الاتحاد الاشتراكي، ثم في السبعينيات، وتحديدًا عام 1971 صدر قانون رقم 57 ليفصل بين العناصر المنتخبة والمعيّنة ويحدد نسبها، وفي عام 1975 صدر القانون رقم 52 والذي جعل تشكيل المجالس المحلية بالانتخاب المباشر، لكن مع إنشاء مجالس تنفيذية معيّنة بجوار المجالس الشعبية، ثم في 1981 بالقانون رقم 50، حيث جعل الانتخاب عن طريق القائمة المطلقة بدلًا من الانتخاب الفردي، وما لبث أن مرت 5 سنوات فقط حتى صدر قانون جديد، وهو رقم 145 لسنة 1988، ليضيف إلى جانب نظام القائمة تخصيص مقعد واحد فردي بجانب مقاعد القائمة، واستمر الحال لمدة 8 سنوات، وتحديدًا في 1996 بالقانون رقم 84، ليحل المجالس المحلية ويعود الانتخاب مرة أخرى للنظام الفردي المباشر وهو الذي أجريت به الانتخابات في 1997، 2002، 2008 (التي كان موعدها عام 2006 وتم تأجيلها بدعوى التعديل أيضًا في قانون الانتخابات ولكن ذلك لم يحدث)⁽¹²⁾.

• **زيادة نسب الفوز بالتركيبة:** عدم اهتمام الناس بالمشاركة، طالما أن النتيجة محسومة سلفًا، فتجد أن انتخابات 2002 مثلًا تم شغل 60% منها بالتركيبة، وانتخابات 2008 شغل 83% أيضًا بالتركيبة من الحزب الوطني الحاكم⁽¹³⁾.

(10) د/ سمير عبد الوهاب في "الإطار الدستوري والقانوني لنظام الإدارة المحلية في مصر بين النصوص والتطبيق"، "المخليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008".

(11) برامج الأحزاب والقوى السياسية، "المخليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008"، مرجع سبق ذكره، ص 98

(12) عمرو هاشم ربيع، "الإطار الدستوري والقانوني لانتخابات المجالس الشعبية المحلية"، "المخليات وانتخابات المجالس المحلية أبريل 2008"، تحرير: عمرو هاشم ربيع، مركز

الدراسات السياسية والإستراتيجية بالأهرام، القاهرة، 2008، ص 71 و 72

(13) المرجع السابق، ص 171

• **التداخل بين دور النائب المحلي والنائب البرلماني:** فطبقاً لاختصاصات النواب البرلمانيين التي حددها دستور 1971 أصبح البرلمان المصري يحمل اسم "مجلس الشعب" وهو يتولى سلطة التشريع ويقر السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية⁽¹⁴⁾، أيضاً أعطت التعديلات الدستورية عام 2007 حق البرلمان في إقرار الحكومة الجديدة بعد تشكيلها وعرض برنامجها، فله الحق في الموافقة أو الرفض، بالإضافة إلى حق البرلمان في إقرار الموافقة على الموازنة العامة للدولة⁽¹⁵⁾. يظهر أن دور النائب البرلماني تشريعي في الأساس، بينما النائب المحلي طبقاً لما سبق عرضه من قانون المحليات فهو المسئول الأول عن الخدمات في منطقته. لكن لأغراض كسب الشعبية وحشد الأصوات، نرى النائب البرلماني وهو الأقدر بسبب منصبه الرفيع وبسبب بعض الأعراف التي تحولت إلى ما يشبه القانون، مثل أوامر العلاج على نفقة الدول، إدخال خدمات للمنطقة، وتعيين أبناء الدائرة، تتم كل هذه الأشياء عبر قرارات وزارية يتم منحها للنائب في ظاهرة يطلق عليها "ظاهرة نواب الخدمات"¹⁶ وهو ما يمثل افتتاتاً على دور أصيل للنائب المحلي، مما يقلل من صلاحياته ورؤية المواطنين لأهميته، وعليه يعزف العديد من المواطنين من المشاركة على المستوى المحلي. والحقيقة فإن الخطأ لا يقع هنا على عاتق النائب البرلماني وإنما على عاتق الأحزاب السياسية، خاصة الحزب الحاكم، فهو يستخدم الآلية السابقة لتكريس وتقوية وضع مرشحيه البرلمانيين في دوائهم على حساب نوابهم المحليين، إذ يولي البرلمان أهمية أكثر بكثير من تلك التي يوليها للمجالس المحلية التي يعتبر نتائجها محسومة لصالحه بشكل أكثر من تلك الخاصة بمجلس الشعب.

ثانياً: - إشكالية المجتمع المدني في الحالة المصرية:

رغم حرص الدساتير المصرية على التأكيد على حرية التنظيم، وأخرها الإعلان الدستوري المعمول به حتى تاريخه حيث جاء في المادة 4 "للمواطنين حق تكوين الجمعيات وإنشاء النقابات والاتحادات والأحزاب وذلك على الوجه المبين في القانون. ويحظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام المجتمع أو سرياً أو ذا طابع عسكري. ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل.

إلا أن القوانين المنظمة دائماً ما كانت تأتي مقيدة لهذا الحق، فالفلسفة التشريعية للقانون القائم (84) لعام 2002 والذي مازال يحكم عمل المجتمع المدني حتى الآن تقوم على مبدأ تبعية المجتمع المدني للسلطة التنفيذية من خلال جهاته الإدارية. وهو أمر وثيق الصلة بكل سمات النظام السياسي المصري الساقط ف"مثلما أفرز هذا النظام التعددية المقيدة في مجال النشاط الحزبي. فقد أفرز في مجال المجتمع المدني الجمعيات المقيدة". وذلك من خلال حقوق الترخيص أو التقيد أو حظر النشاط. كمبدأ حاكم في القانون تكشف النزعة الأمنية والبيروقراطية التي سيطرت على واضعي التشريع¹⁷ وهو ما يتنافى كذلك مع الحريات المنصوص عليها في الدستور المصري آن ذاك (دستور 71) في المادتين (55) و(56) منه وكذلك المعاهدات والمواثيق الدولية لحقوق

<http://www.parliament.gov.eg/Arabic/AboutTheParlmanet/Role>(14)

(15) المادة 133 من الدستور المصري بعد تعديلات عام 2007.

(16) [http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=ArticleA_C&pagename=Zone-Arabic-](http://www.islamonline.net/servlet/Satellite?c=ArticleA_C&pagename=Zone-Arabic-Namah/NMALayout&cid=1177156189060)

Namah/NMALayout&cid=1177156189060

¹⁷ ورشة عمل حول قانون المجتمع المدني، ملف.. مستقبل المجتمع المدني في مصر، مرجع سابق، ص 101.

الإنسان والتي تكفل الحق في تشكيل المنظمات الأهلية للدفاع والتعبير عن المصالح الديمقراطية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية. والتي تتمثل في ثلاث ملامح أساسية:

1- إعطاء جهة الإدارة حقوق شبه مطلقة¹⁸: بداية من الموافقة على تأسيس الجمعيات أو وقف نشاطها (مادة 6 و8 ومن 41). كذلك الحق في الموافقة على التمويل الأجنبي (م.7) والانضمام لشبكات وتحالفات دولية (م.76 ثالثا ب)، ويعد التمويل الأجنبي من أهم إن لم يكن أهم مصدر للتمويل المجتمع المدني التتموي والحقوقي في ظل غياب الرأسمالية المصرية عن هذا المجال.

2- تغليظ العقوبات: أفرط القانون في التجريم والعقاب على أنشطة الجمعيات في العديده من بنوده (م.43 حتى 47) على نشاط بطبيعته تطوعي كما تضمن عقابا جماعيا لجميع أعضاء الجمعية العمومية بتقرير الحل بسبب مخالفات يرتكبها أشخاص يمكن تحديدهم بدقة، أي أنه تضمن مبدأ سياسة العقاب الجماعي لأخطاء فردية وشخصية¹⁹ وهو ما من شأنه إجحام المواطنين عن المشاركة في المجتمع المدني وأنشطته وهو ما يتشابه مع قوانين أخرى مثل قانون الأحزاب في مصر إذ تكمن الفلسفة في محاولة طرد المواطنين من دائرة الفعل المجتمعي والسياسي.

3- المصطلحات الغامضة والعبارات المفتوحة: يتضمن القانون في داخله العديد من المصطلحات غير المحددة مثل منع المنظمات من ممارسة أي "نشاط سياسي" (م3/11)، النظام العام (م2/11) والظريف أن اللائحة التنفيذية تستخدم في توضيح مثل هذه العبارات أسلوب يزيد غموضا، إذ تطرح العديد من الأنشطة ثم تختتم الفقرة بألفاظ من نوعية "ما شبه ذلك" أو "ما يندرج تحت نفس المسميات". أو تترك الأمور معلقة مثل الفقرة الخاصة بالتمويل الأجنبي على المؤسسة أن تتقدم بطلب وأن توفق جهات الإدارة في خلال 45 يوما. ولا توضح اللائحة ما هو الوضع في حالة عدم رد الجهة الإدارية وهو ما يحدث في العادة. وهذه الوضعية تخلق حالة من الغموض تمكن الحكومة من تطبيق القانون في التوقيت الذي ترغبه على المنظمة التي تستهدفها. على أن تترك المنظمات التي لا تسبب إزعاج للحكومة في العمل دون أي تدخل، رغم إنها في بعض الأحيان قد تكون ترتكب مخالفات، تتغاضى عنها الجهات الإدارية أو الأمنية لتكون هذه المخالفات سلاحا في يدها عند الحاجة.

أما على مستوى التطبيق فلا تظهر فروق حقيقية في التطبيق مع القانون الحالي الذي يعد على الرغم من كل ما سبق أكثر انفتاحا من سابقة (23) لعام 64، مثل تخطي ما يحدده القانون في طلبات الموافقة على التمويل، أو المساواة بين الجمعية التي لا تتلقي ردا خلال المدة المحددة للتسجيل والأخرى التي يتم رفضها فكلهما عليه اللجوء للقضاء. وهو ما يؤكد أن القانون ليس أداة تنظيم بقدر ما هو وسيلة لفرض سطوة السلطة التنفيذية على المجتمع المدني. كما أن أعمال القانون في حالات بعينها وضد منظمات محددة دون غيرها يؤكد كونه أداة رقابة تستخدم عند الحاجة.

ثالثا: - المشاركة عبر المحليات والمجتمع المدني في مسودات دستور مصر الجديد:

في مسودات الدستور الجديد التي خرجت لنا حتى الآن نرى تبنيها على مستوى المحليات لمفهوم الإدارة المحلية على أساس أن العبارة الأخيرة هي العبارة السليمة باعتبار الحكم المحلي يفترض الأخذ بنظام اللامركزية السياسية و هو من خصائص الدولة

¹⁸ فريد زهران، قانون الجمعيات الأهلية الجديد واللحظة السياسية الراهنة، الأهرام 23 يوليو 2002.

¹⁹ تقرير المنظمة المصرية لحقوق الإنسان، 2003.

الفيدرالية وهو نظام غير قائم في مصر، ولا يخفى على أي دارس عوار هذه الحجة حيث أن اللامركزية ليس خصية تتفرد بها الدول الفيدرالية فقط إنما هناك دول كثيرة في العالم تأخذ به دون أن تكون فيدرالية، بل انه يعد توجه عالمي حالياً تسعى الدول لتطبيقه. ورغم أن المسودة يمنح صلاحيات ودرجة من الاستقلالية أكبر عن سابقه إلا أنها تظل محدودة مقارنة بما يجب أن يكون.

أما عن المجتمع المدني فالمادة الوحيدة المذكور فيها إجمالاً مع الأحزاب جاءت في باب الحقوق والحريات، وهو ما يوضح أن تناول المسودات لموضوع المجتمع المدني جاء من منظور حرية التنظيم وليس من منظور دوره في المشاركة السياسية كأحد الركائز الأساسية لتمثيل المجتمع. وإنما حتى في هذا الإطار غير كافية على سبيل المثال مازالت المسودة تحمل فكرة الحل في هذه المادة بناء على حكم قضائي، وهو ما يتعارض مع مبادئ حرية التنظيم إذ ما يحل بحكم قضائي هو مجلس إدارتها و ليس الجمعية ككل.

التوصيات:

هذه الوضعية تؤكد على أن المنهجية المستخدمة من جانب الجمعية التأسيسية تتناول مفهوم الديمقراطية بمعناها التمثيلي الكلاسيكي، ولا تتحرك نحو فكرة الديمقراطية التي تعتمد تفعيل دور المواطن على طول العملية السياسية فيما يطلق عليه "الديمقراطية التشاركية". لا تقتصر مهمة المواطن في الديمقراطية التشاركية على اختيار نواب أو ممثلين له، وإنما تستكمل ذلك بخلق كيانات على المستوى القاعدي تشارك مع هؤلاء الممثلين في عملية التشريع والرقابة، وهو ما يتطلب الانتقال من نظام الإدارة المحلية إلى نظام الحكم المحلي، والذي تتمتع فيه المحافظات المختلفة بقدر واسع من الاستقلالية عبر صلاحياتها ومواردها، وأن تكون المناصب في هذا المجال بالانتخاب (المحافظون، العمدة... الخ) أو عن طريق مسابقات مفتوحة تكون المؤسسات المحلية المنتخبة هي الحكم في اختيار الموظفين التنفيذيين على أساسها، كما تفترض كذلك أن يكون هذا الوضع مغلباً للهيئات المنتخبة على الهيئات التنفيذية. وحيث أن بنية النظام ككل تكون من أسفل إلى أعلى، وتكون العلاقات القائمة على معلومات واحتياجات قادمة من أسفل وتستقبل تغذية مرتجعة من أعلى. ويقوم هذا البناء على مبادرات أهلية سواء في شكل الانتظام في لجان مجتمعية أو منظمات أهلية يمكن أن تشكل معا ركيزة للعمل المجتمعي الذي يرفع المطالب التشريعية للمجالس المحلية المنتخبة، وكذلك يقوم بدور رقابي على الهيئات الأعلى منه، المجالس المحلية المنتخبة على المستويات المختلفة وصولاً إلى مجلس الشعب، وذلك عبر منحه آليات للاستجواب لممثليهم المحليين أو الوطنيين، ويجب على السلطة المركزية تحفيز مثل هذه التشكيلات من خلال تصور لكيانات جامعة لها صلاحيات، آليات لتحفيزها على المشاركة²⁰.

وهو ما يتطلب أن ينعكس ذلك في علاقة بين هذه المؤسسات والبرلمان في الدستور الجديد عبر مجموعة من المواد التي تتناول:

- الاعتراف صراحة بمفهوم السيادة الشعبية من خلال الإقرار بدور للمجتمع في عملية التشريع. والاعتراف بدور المجتمع المدني في صنع السياسات المحلية والسياسات الاجتماعية.

²⁰ محمد العجاني وكولوفيس دي سوزا، من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، منتدى البدائل العربي ومبادرة الإصلاح العربي، 2012، ص 10.

- يكون على البرلمان مهمة تنسيق عمل المحليات المختلفة، ووضع خطط لتنميتها بشكل متوازن. بمعنى آخر، من المهم التشاور المستمر للبرلمان مع المجالس المحلية من أجل تحديد احتياجات كل منها وفقا لأولوياتها المحلية، وأيضا لضمان الحفاظ على لا مركزية القرار، بحيث يكون للبرلمان وضع الإطار العام لخطة التنمية مثلا، والتشاور مع المجالس المحلية حول الموازنة، ومن ثم ترك المجالس المحلية -في حدود الميزانية التي تم إقرارها- تحدد أولوياتها و تقوم بالإففاق على الخدمات العامة والمشروعات التنموية وفقا لما تراه هي أولوية أو احتياج ملح. وهنا من الممكن أن يتدخل البرلمان من أجل إقرار صيغة -يُنص عليها عموما في الدستور ويمكن للبرلمان إقرار قوانين بشأنها يتم تعديلها بحسب الحاجة- من أجل إعادة توزيع الموارد والثروات بين المحليات الأكثر غنى، وتلك الأكثر فقرا بشكل عادل ومتوازن²¹.

- تشجيع المبادرات المجتمعية كركيزة للمشاركة المجتمعية والذي يرفع المطالب التشريعية للمجالس المحلية المنتخبة ومجلس النواب، عبر النص على حقهم في تقديم مقترحات تشريعية بعد الحصول على رقم محدد من التوقيعات (تحدد بناء على طبيعة المجلس المقدمة له) وذلك تحت مظلة الجمعيات ومؤسسة المجتمع المدني.

- الاعتراف بدور المجتمع في الرقابة من خلال حق اللجان المجتمعية ومنظمات المجتمع المدني في متابعة ورقابة الهيئات المنتخبة بمستوياتها وصولا إلى مجلس النواب، وذلك عبر منحه آليات للاستجواب لممثليهم المحليين أو الوطنيين، وتحفيز مثل هذه التشكيلات على المشاركة من خلال تصور لكيانات جامعة لها صلاحيات، وآليات واضحة. وحقهما عبر الهيئات المنتخبة في دور رقابي على الهيئات التنفيذية.

²¹ حبيبة محسن ورائيا زادة، المحليات في الدستور المصري إشكاليات المركزية ومقترحات للتطوير، منتدى البدائل العربي ومبادرة الإصلاح العربي، 2012، ص 7.

في مختلف البلدان، تتخلل نماذج مختلفة من المساءلة عمل البرلمان ودور المشاركة. حيث يرى أحد النماذج أن المساءلة قائمة على القواعد وتعمل من خلال ضوابط البيروقراطية تحت وصاية المهنيين في الأساس من المحامين والسياسيين ممن يعملون نيابة عن الشعب. ويعتمد النموذج الثاني على الممارسات التي تمضي قدماً بالاختصاصات التي تهدف إلى تقوية الروابط بين المواطن والدولة. وهذا يتطلب مشاركة فعالة في الحياة السياسية وامتلاك المعرفة الجيدة والالتزام بالمعايير الأخلاقية ودرجات الشفافية. فالشفافية هي أولوية للحصول على الحكم الرشيد. ومساءلة الحكومة هي نفسها منقسمة إلى نوعين من المساءلة رأسي وأخر أفقي. وتتحقق المساءلة الرأسيّة من خلال الانتخابات وتسمح للحكومة وهيئاتها بتقديم التفسيرات والتبريرات للعامة. ولعل نموذج الحكومة المحلية هو نموذج مفيد كوسيلة لتحقيق المشاركة المجتمعية والمحلية وكما يقدم لامركزية ضرورية للسلطات بحيث تقف عائق أمام أي نزاعات سلطوية. وتتدفق المساءلة الأفقية من جهاز حكومي لآخر على مستوى الحكومة حيث يساءل أحدهما الآخر. وتعد مؤسسات مثل المؤسسات الرقابية المصرية مثالا لهذا النوع من المساءلة²².

ويتعرض محمد العجاتي بشكل صحيح لبعض نقاط الضعف والتحديات في تقدم مجتمعات الحكم المحلي حيث تشمل التمثيل والولاية الانتخابية؛ والتمويل وتخصيص السلطات والمسئوليات؛ والعلاقة بين السلطات المحلية والمركزية؛ واستقلال المجتمعات المحلية. وتشير الخبرة الأجنبية إلى نماذج متنوعة في الحكم المحلي والتي دائما ما تعكس عوامل تاريخية وثقافية واقتصادية. وفي الدول المركزية تقدم المملكة المتحدة وفرنسا مثالا للأشكال المختلفة للحكم المحلي؛ فنظام المملكة المتحدة للحكومة المفوض في اسكتلندا وويلز وشمال أيرلندا ولندن يطرح أشكالاً إدارية وقانونية قوية للتفويض؛ وتعد فرنسا مثالا جيدا لتنوع كيانات الحكم المحلي التي تقدم اختيارات وأشكال كثيرة في التمثيل الديمقراطي. والمثال الألماني ذي المستويين للنظام الاتحادي مكون من 16 ولاية وثلاث ولايات تسمى مدن (برلين وهامبورج وبريمن) وحكومة اتحادية. وتتنوع الولايات في الحجم وعدد السكان من أكبرهم من حيث التعداد وهي شمال الراين- وستفاليا ذات الـ 5.2 مليون نسمة إلى أصغرهم ذات الـ 550 ألف نسمة في بريمن. والتشريع الاتحادي في ألمانيا قيد الدستور الألماني يقدم اختصاص في المادة 72 ب لضمان ظروف العيش المتساوية في أنحاء الجمهورية. ومن ثم، بالرغم من أن ألمانيا دولة اتحادية، إلا أنها تعمل قيد نظام مركزي لتقديم الخدمات العامة؛ حيث أن تقدير التأثيرات الأفقية والرأسيّة، مثلما فعلت القوى الاتحادية، لا يعد دائما أمرا سهلا. وكذلك لدى ألمانيا نظام حكم محلي ذي مستويين منذ 2006. وهذا يؤدي إلى صعود نظام بلديات معقد جدا ذي مستويين ونظام مقاطعات معقد أحادي المستوى في بعض المناطق. وغالبا تعنى الحكومة المحلية بمسئوليات من الولاية وكذلك مسئوليات آلت إليها على مستوى الحكم المحلي. وفي ألمانيا يمثل العاملون بالحكومة المحلية 35% من القوة العاملة في القطاع العام. وهناك ضغوط مالية لا مفر منها بين الحكومة المحلية والمركزية يحركها مزيج من الخلافات المتعلقة بالسياسات التي تعزز التنوع السياسي والثقافي.

²² راجع ورقة كريم سرحان.

هناك دروس هامة من المنظور الدولي. فمسألة التمثيل تتبع في قلب الإدارات الإقليمية المُفوضَة. فنكمن قوة نموذج تفويض السلطة في الترتيبات المتنوعة التي يتم تنفيذها في المملكة المتحدة في اسكتلندا وويلز وشمال أيرلندا ولندن. وهناك عنصر آخر في هذا الشأن وهو عملية التطور الخاصة بالتغيير واستيعاب الاحتياجات والمتطلبات المختلفة في ترتيب يتسم بالمرونة. ففي العديد من الولايات القضائية بالأخص في العديد من البلاد الإفريقية، كانت مركزية السلطة الزائدة مصحوبة بخطوات نحو بناء قوة المجتمع. وكما أن التفكير في دروس من النظم القانونية الأخرى هو أمر ذي منفعة؛ فتقدم فرنسا وألمانيا وإيطاليا أمثلة مختلفة لاستقلال السلطة المحلية. وجوهر تمكين المجتمعات المحلية هو أمر أساسي في تصميم المؤسسات المناسبة، وهي مهمة تتطلب تحليل وتفصيل دقيق للخبرة الأجنبية لتلائم احتياجات الدولة المصرية²³.

²³ Julio Faundez, Mary E. Footer and Joseph J. Norton, *Governance, Development and Globalisation* Blackstone Press, 2000. C. Fombad, C. Murray, eds., *Fostering Constitutionalism in Africa* Pretoria: Pretoria University Law Press, 2010. R.D. Behn, *Rethinking Democratic Accountability* Washington DC Brookings Institution. Oonagh Gay, "Time for Coherence: Parliament and the Constitutional Watchdogs" in P. Giddings ed., *The Future of Parliament* London: Palgrave Macmillan, pp.149-164. C. Scott, "Accountability in the Regulatory State" (2000) 27(1) *Journal of Law and Society* 38 at p.39. See: Erskine May, *Parliamentary Practice* (22nd edn., 1997 by D.W. Limon and W.R. McKay). Hansard Society, Commission on Parliamentary Scrutiny, *The Challenge for Parliament: Making Government Accountable*, 2001. F. White and K. Hollingsworth, *Audit, Accountability and Government* Oxford: Clarendon Press, 1999.

علاقة الأجهزة الرقابية بمجلس الشعب

الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية كنموذجين

كريم سرحان

محام وباحث قانوني

مقدمة:

يعتبر الدور الرئيسي للأجهزة الرقابية هو مواجهة الفساد الحكومي بكافة صورته والتحقق من سلامة أداء الهيئات والمؤسسات العامة ومدى التزامها بالقوانين والضوابط الحاكمة لعملها.

ولما كانت وظيفة مجلس الشعب بالإضافة للتشريع تشمل الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية²⁴ بما يعنيه ذلك من رقابة على أداء الهيئات والمؤسسات العامة، فهناك قدر من التداخل والتفاعل بين وظيفة مجلس الشعب ووظيفة الأجهزة الرقابية.

وتتناول هذه الورقة جهازين من هذه الأجهزة الرقابية هما الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية في محاولة لتحديد دورهما وطبيعة العلاقة بينهما وبين مجلس الشعب في إطار المنظومة القانونية الحالية، وأيضاً في مسودة الدستور المصري الجديد التي أعلنت عنها الجمعية التأسيسية. وتحاول الورقة تقديم بعض الأفكار والمقترحات الأولية حول هذا الموضوع.

أولاً: الوضع في دستور 1971 والقوانين المنظمة للجهاز والهيئة:

1- الجهاز المركزي للمحاسبات:

لم ينص دستور 1971 على مواد مستقلة خاصة بالجهاز المركزي للمحاسبات تتناول دوره وسلطاته، وإن أشار للجهاز لعلاقته بمجلس الشعب في نص المادة 118. وتتناول هذه المادة عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب. فنصت على أنه يجب عرض التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات على مجلس الشعب، كما نصت على أنه لمجلس الشعب أن يطلب من الجهاز أية بيانات أو تقارير أخرى.

ولم يتضمن الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011 نصاً مقابلاً لنص المادة 118 من دستور 1971 فجاء الإعلان خالياً من أي ذكر للجهاز المركزي للمحاسبات.

وينظم عمل الجهاز المركزي للمحاسبات حالياً القانون رقم 144 لسنة 1988 بشأن إصدار قانون الجهاز المركزي للمحاسبات والمنشور في الجريدة الرسمية في 9 يونيو 1988²⁵، والذي تم تعديل بعض أحكامه بموجب القانون رقم 157 لسنة 1998²⁶

²⁴ المادة 33 من الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011 المقابلة للمادة 86 من دستور 1971

²⁵ الجريدة الرسمية - العدد 23 (تابع) - 9 يونيو 1988

(ويشار في هذه الورقة للقانون رقم 144 لسنة 1988 كما تم تعديله بموجب القانون رقم 157 لسنة 1998 بـ"قانون الجهاز المركزي للمحاسبات").

ويعتبر الدور الرئيسي للجهاز هو الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة والهيئات العامة، كما تشمل مهامه التعاون مع مجلس الشعب في الرقابة على الأموال العامة (المادة الأولى من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات).

ويمارس الجهاز في أداء مهامه ثلاثة أنواع من الرقابة، الأولى الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والقانوني، والثانية الرقابة على الأداء ومتابعة تنفيذ خطط الدولة، والثالثة الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية (المادة الثانية من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات).

وتخضع لرقابة الجهاز وحدات الجهاز الإداري للدولة ووحدات الحكم المحلي، والهيئات العامة والمؤسسات العامة وشركات القطاع العام والجمعيات التعاونية التابعة للقطاع العام.

كما تخضع لرقابته الشركات التي لا تعتبر من شركات القطاع العام إذا كانت مساهمة القطاع العام فيها 25% من رأسمالها أو أكثر، والنقابات و الاتحادات المهنية والعمالية والأحزاب السياسية والمؤسسات الصحفية القومية والصحف الحزبية، والجهات التي تقوم الدولة بإعانتها أو التي يعتبر القانون أموالها من أموال الدولة (المادة الثالثة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات).

علاقة الجهاز المركزي للمحاسبات بمجلس الشعب:

كان الجهاز المركزي للمحاسبات في ظل أحكام القانون 144 لسنة 1988 قبل تعديله يتبع مجلس الشعب. فكانت المادة الأولى من هذا القانون تنص على أن: "الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تلحق بمجلس الشعب". ثم عدلت هذه المادة بموجب القانون 157 لسنة 1998 لتنتقل تبعية الجهاز لرئيس الجمهورية فنصت المادة بعد التعديل على أن: "الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية".

وانعكس نقل تبعية الجهاز لرئيس الجمهورية على كيفية تعيين رئيس الجهاز في منصبه و إعفائه منه. ففي ظل القانون رقم 144 لسنة 1988، كان رئيس الجمهورية يرشح رئيس الجهاز إلا أن تعيينه يتوقف على موافقة مجلس الشعب. كما كان إعفاء رئيس الجهاز من منصبه بقرار من رئيس الجمهورية إلا أن هذا الإعفاء كان مشروطاً بموافقة مجلس الشعب بأغلبية أعضائه. كما كان ذات القانون ينص على أنه في حالة تقديم رئيس الجهاز استقالته، تعرض الاستقالة على مجلس الشعب (مادة 20 من القانون رقم 144 لسنة 1988).

أما في ظل القانون رقم 157 لسنة 1998، فقد تم تعديل المادة 20 من القانون رقم 144 لسنة 1988 ولم يعد لمجلس الشعب أي دور في تعيين رئيس الجهاز أو إعفائه من منصبه. فأصبح تعيين رئيس الجهاز بموجب قرار من رئيس الجمهورية لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد لمدة أو مدد أخرى مماثلة. كما نص ذات القانون على أنه لا يجوز إعفاء رئيس الجهاز من منصبه، وأن يكون قبول استقالته بقرار من رئيس الجمهورية.

²⁶ الجريدة الرسمية - العدد 24 تابع (أ) - 11 يونيو 1998

ولنا هنا عدد من الملاحظات والتعليقات نجملها في نقاط ثلاث كما يلي:

1- المادة الأولى من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات (بعد تعديلها بالقانون 157 لسنة 1998) نصت على أن الجهاز المركزي للمحاسبات هيئة "مستقلة" ذات شخصية اعتبارية عامة، إلا أن المادة استطردت وأضافت "تتبع رئيس الجمهورية". ولا شك أن وصف الهيئة بالمستقلة ثم إضافة ما يفيد تبعيتها لأي جهة يحمل تناقضا واضحا في صياغة المادة وفي وصف طبيعة الجهاز.

2- على الرغم من أن المادة 20 من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات تنص على أنه لا يجوز إعفاء رئيس الجهاز من منصبه مما يوحي بإعطاء الجهاز قدرا من الاستقلال، إلا أن ذات المادة تجعل مدة خدمة رئيس الجهاز 4 سنوات قابلة للتجديد بقرار من رئيس الجمهورية. وهو ما يعني فعليا أن رئيس الجمهورية يملك الحق كل أربع سنوات في إعفاء رئيس الجهاز من منصبه أو التجديد له وفقا لإرادة رئيس الجمهورية.

3- الدور الرئيسي للجهاز كما أسلفنا هو الرقابة على أموال الدولة والتي تشمل أموال وحدات الجهاز الإداري للدولة والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات العامة وهي كلها هيئات تابعة للسلطة التنفيذية التي يتولى رئاستها حتى الآن رئيس الجمهورية²⁷. لذلك فهناك تعارض بين قيام الجهاز بدوره في الرقابة على هيئات تتبع في النهاية رئيس الجمهورية وبين تبعية الجهاز نفسه لرئيس الجمهورية.

و يبدو أن الوعي بالإشكاليات السابقة هو ما دفع الرئيس الحالي للجهاز المركزي للمحاسبات الذي تولى منصبه مؤخرا²⁸ إلى مطالبة الجمعية التأسيسية التي تعكف حاليا على كتابة الدستور الجديد إلى النص على استقلال الجهاز عن رئاسة الجمهورية أو مجلس الشعب²⁹.

وطبقا للموقع الإلكتروني الرسمي للجهاز المركزي للمحاسبات فقد تقدم ممثلين عن الجهاز إلى الجمعية التأسيسية برويتهم لوضع الجهاز في الدستور الجديد والتي تشمل النص على استقلالية الجهاز و عدم تبعيته لأي سلطة، وعدم إمكانية عزل رئيسه³⁰.

ووفقا لقانون الجهاز المركزي للمحاسبات فالجهاز يعاون مجلس الشعب في أداء مهامه الرقابية. فنص القانون على أن لمجلس الشعب أن يكلف الجهاز بفحص نشاط إحدى المؤسسات أو الهيئات العامة أو أي من المشروعات التي تساهم فيها الدولة أو أي مشروع يقوم على التزام مرفق عام. و في هذه الحالة يتولى الجهاز إعداد تقارير خاصة عن المهام التي كلفه بها المجلس متضمنة حقيقة الأوضاع المالية و الاقتصادية التي تناولها الفحص (المادة الرابعة من قانون الجهاز المركزي للمحاسبات).

²⁷ الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011

²⁸ بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم 172 لسنة 2012 الصادر في 6 سبتمبر 2012

²⁹ جريدة الشروق - العدد 1320 - الصفحة السادسة - 12 سبتمبر 2012

³⁰ http://www.cao.gov.eg/index_files/cao_news_1.htm

كما نصت المادة 18 بند 4 من ذات القانون على أن يرسل الجهاز ملاحظاته على الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة لمجلس الشعب و رئيس الجمهورية. و نص البند الخامس على أن يقدم الجهاز إلى رئيس الجمهورية و إلى مجلس الشعب و إلى رئيس الوزراء تقارير سنوية عن النتائج العامة لرقابته، و أن يقدم إلى مجلس الشعب أية تقارير يطلبها منه.

و نرى أنه لضمان كفاءة الأداء الرقابي لمجلس الشعب، و أخذاً في الاعتبار الخبرة الفنية المتخصصة للجهاز المركزي للمحاسبات و التي قد لا تتوفر لمجلس الشعب، يجب أن يستمر الجهاز في معاونة مجلس الشعب في القيام بالمهام الرقابية حتى لو تقرر في الدستور الجديد أن يصبح الجهاز مستقلاً عن أي سلطة.

2-هيئة الرقابة الإدارية:

لم ينص دستور 1971 أو الإعلان الدستوري الصادر في 30 مارس 2011 على مواد خاصة بهيئة الرقابة الإدارية وسلطاتها.

وينظم هيئة الرقابة الإدارية حالياً القانون رقم 45 لسنة 1964 بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية³¹ وتعديلاته اللاحقة (ويشار إليه في هذه الورقة بـ "قانون الرقابة الإدارية"). و جدير بالذكر أنه وفقاً للمذكرة الإيضاحية لقانون الرقابة الإدارية، كانت الرقابة الإدارية جزءاً من النيابة الإدارية ولكن رؤي للصالح العام فصلها نظراً لازدياد أعباء عملها و أخذ في الاعتبار التوسع في نشاط القطاع العام في تلك الفترة.

وتختص الرقابة الإدارية في الأساس بالكشف عن المخالفات المالية والإدارية والجرائم الجنائية التي تقع أثناء مباشرة واجبات الوظائف العامة. كما تختص ببحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية واقتراح وسائل تلافيتها. كما تختص ببحث الشكاوى التي يقدمها المواطنون عن مخالفة القوانين واللوائح في أداء واجبات الوظيفة العامة (المادة الثانية من قانون الرقابة الإدارية).

وتباشر الرقابة الإدارية اختصاصاتها في الجهاز الحكومي وفروعه والهيئات العامة والمؤسسات العامة والشركات العامة وجميع الجهات التي تسهم فيها الدولة بأي وجه من الوجوه (المادة الرابعة من قانون الرقابة الإدارية).

وفي سبيل مباشرة مهامها تجرى الرقابة الإدارية تحريات ومراقبة للكشف عن أي مخالفات أو جرائم. فإذا أسفرت التحريات أو المراقبة عن أمور تستوجب التحقيق تحيل أوراق الموضوع إلى النيابة الإدارية أو النيابة العامة بحسب اختصاص كل منهما (المادة الثامنة من قانون الرقابة الإدارية).

ويعين رئيس هيئة الرقابة الإدارية بقرار من رئيس الجمهورية.

علاقة هيئة الرقابة الإدارية بمجلس الشعب:

لم ينص قانون الرقابة الإدارية صراحة على علاقة بين هيئة الرقابة الإدارية ومجلس الشعب. فلا توجد نصوص صريحة تتحدث عن معاونة هيئة الرقابة الإدارية لمجلس الشعب في أداء مهامه الرقابية.

³¹ القانون رقم 54 لسنة 1964 بشأن إعادة تنظيم الرقابة الإدارية- الهيئة العامة لشئون المطابع الأميرية- الطبعة الثالثة- 1999

وقد يعود ذلك إلى طبيعة عمل هيئة الرقابة الإدارية الذي يقوم بالأساس على التحري والمراقبة للكشف عن المخالفات والجرائم، فإذا ما ظهر ما يستوجب التحقيق، يحال الموضوع للنياحة الإدارية أو النياحة العامة ليأخذ مجراه في التحقيق.

ولكن نظرا لأهمية الدور الذي تلعبه الرقابة الإدارية وارتباطه بكشف المخالفات والفساد داخل القطاع الحكومي، ونظرا لطبيعة الدور الرقابي لمجلس الشعب في الرقابة على الحكومة والمؤسسات العامة، فإننا نرى أنه كان من الأوفق النص صراحة في قانون الرقابة الإدارية على أشكال من التعاون بين هيئة الرقابة الإدارية ومجلس الشعب والتي يمكن أن تشمل على سبيل المثال لا الحصر تقديم الرقابة الإدارية تقارير دورية للمجلس عن أداء الجهاز الإداري للدولة وأوجه القصور والعيوب في النظم الإدارية، فضلا عن تقارير عن المخالفات والجرائم التي تقع من الموظفين العموميين.

ثانيا: الوضع في مسودة الدستور المصري الجديد³²:

وفقا لمسودة الدستور المصري، يتكون البرلمان من مجلس النواب وهو المقابل لمجلس الشعب في دستور 1971، ومجلس الشيوخ وهو المقابل لمجلس الشورى مع إضافة بعض الاختصاصات.

وأفردت مسودة الدستور بابا مستقلا للأجهزة الرقابية والهيئات المستقلة. وشملت المسودة أحكاما مشتركة تنطبق على كل هذه الأجهزة والهيئات، ونصوص أخرى تنطبق على أجهزة بعينها. ووفقا للنصوص المشتركة المقترحة في المسودة فإن الأجهزة الرقابية تتمتع بالحياد والاستقلال الفني والمالي والإداري، ويتعين أخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بمجال عملها (مادة 202 من مسودة الدستور).

وعن تعيين رؤساء الأجهزة الرقابية، نصت المسودة على أن يعينهم رئيس الجمهورية بعد موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشورى لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ونصت على أنهم غير قابلين للعزل إلا بموافقة أغلبية أعضاء مجلس الشورى (مادة 202 من مسودة الدستور).

كما نصت المسودة على أن تقارير الأجهزة الرقابية وتنتشر على الرأي العام. وعن التعاون بين الأجهزة الرقابية والبرلمان، نصت المسودة على أن تقدم تقارير الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية لرئيس الجمهورية ومجلس النواب ومجلس الشورى، ويجب على مجلس النواب أن ينظرها ويتخذ حيالها الإجراء اللازم في مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ ورودها إليه (مادة 201 من مسودة الدستور).

وتضمنت المسودة نصا خاصا بالجهاز المركزي للمحاسبات نص على أن يتولى الجهاز المركزي للمحاسبات الرقابة على أموال الدولة والجهات الأخرى التي يحددها القانون (مادة 205 من مسودة الدستور).

ونصت المسودة على إنشاء المفوضية الوطنية لمكافحة الفساد (مادة 204 من مسودة الدستور) والتي تختص بما يلي:

1- محاربة الفساد.

³² موقع الجمعية التأسيسية لوضع مشروع الدستور: <http://www.dostour.eg/sharek>

2- منع تضارب المصالح.

3- تحديد معايير للنزاهة والشفافية ونشر قيمها .

4- وضع الإستراتيجية الوطنية الخاصة بكل ما سبق وضمان تنفيذها.

تحليل النصوص المقترحة في مسودة الدستور:

ونلاحظ في نصوص مسودة الدستور الخاصة بالأجهزة الرقابية تطورا إيجابيا عن دستور 1971 في عدد من النقاط أهمها:

1- إفراد باب مستقل ونصوص خاصة بالأجهزة الرقابية.

2- النص صراحة على استقلال الأجهزة الرقابية يعد تطورا إيجابيا عن وضع كان الجهاز المركزي للمحاسبات فيه على سبيل المثال يتبع رئيس الجمهورية بنص القانون.

3- النص صراحة على علنية تقارير الأجهزة الرقابية ونشرها على الرأي العام فيه تعزيز لقيمة الشفافية.

4- النص على تقديم تقارير الأجهزة الرقابية لمجلس النواب، وإلزام المجلس أن ينظرها ويتخذ حيالها الإجراء اللازم في مدة لا تتجاوز تسعين يوما من تاريخ ورودها إليه يعزز من أهمية تقارير الأجهزة الرقابية ويزيد من التفاعل بين هذه الأجهزة ومجلس النواب.

ولكن بالطبع قد تظل هذه النصوص الإيجابية مجرد أحكام شكلية (كما كان الحال مع الكثير من النصوص الجيدة في دستور 1971) ما لم تتوافر إرادة سياسية حقيقية للنظام السياسي الجديد في تفعيلها، والأهم ما لم تتوافر الرقابة الشعبية والرأي العام القوي الذي يلزم أي نظام سياسي بتفعيل مثل هذه النصوص بشكل جاد وحقيقي.

ولنا بعض الملاحظات والتعليقات على بعض النصوص الخاصة بالأجهزة الرقابية نجلها فيما يلي:

1- فيما يخص تعيين رؤساء الأجهزة الرقابية، نلاحظ أن من يقوم بتعيينهم هو رئيس الجمهورية بعد موافقة أغلبية أعضاء مجلس الشورى. ووفقا لمسودات الدستور السابقة فإن رئيس الجمهورية يتولى تعيين ربع أعضاء مجلس الشورى، أي نصف الكتلة التصويتية اللازمة لتعيين رؤساء الأجهزة الرقابية. ونرى أن هذا الوضع قد يعطى لرئيس الجمهورية سيطرة شبه كاملة على تعيين رؤساء الأجهزة الرقابية وهو ما يعيدنا مرة أخرى لوضع قد يصبح فيه رؤساء الأجهزة الرقابية -من الناحية العملية- خاضعين لسيطرة رئيس الجمهورية. وبالإطلاع على آخر مسودة متاحة للدستور، فإن هناك تعديلا مقترحا أن يعين رئيس الجمهورية عدد لا يتجاوز عشر أعضاء من أعضاء مجلس الشيوخ بدلا من ربع المجلس وهذا قد يقلل من سيطرة الرئيس على المجلس. ولكن بما أن عدد الأعضاء الذين يمكن تعيينهم في مجلس الشيوخ من قبل الرئيس لم يحسم بعد في مسودة الدستور، ولتفادي احتمال وجود قدر من السيطرة للرئيس على مجلس الشيوخ، نرى أن تكون الموافقة على تعيين رؤساء الأجهزة الرقابية لمجلس النواب لأن الأخير كل أعضائه منتخبين.

2- تضمنت مسودة الدستور نصوصاً تلزم كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء و أعضاء البرلمان بتقديم إقرارات ذمة مالية سنوية وإقرارات ذمة مالية عند تولى المنصب أو تركه. ونصت المسودة على أن تقدم هذه الإقرارات لمجلس النواب، وفي حالة أعضاء مجلس الشيوخ تقدم لمجلس الشيوخ. ولم تنص أحكام المسودة صراحة على أن تقدم هذه الإقرارات للجهاز المركزي للمحاسبات وللمفوضية الوطنية لمكافحة الفساد، كما لم تنص على علانية هذه الإقرارات ووجوب عرضها على الرأي العام.

ثالثاً: توصيات:

بناء على ما سبق، نوصي بما يلي:

أولاً: النص في الدستور الجديد على أن تكون الموافقة على تعيين رؤساء الأجهزة الرقابية بأغلبية أعضاء مجلس النواب وليس أعضاء مجلس الشيوخ كما هو مقترح في مسودة الدستور للأسباب التي شرحناها سابقاً. ونرى أن يستتبع ذلك إعادة النظر في مدى الحاجة لوجود مجلسين للبرلمان بوجود مجلس الشيوخ خاصة وأن الموافقة على تعيين رؤساء الأجهزة الرقابية هو الاختصاص الوحيد الذي ينفرد به مجلس الشيوخ عن مجلس النواب في مسودة الدستور.

ثانياً: النص في الدستور الجديد صراحة على أن تقدم إقرارات الذمة المالية الخاصة برئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء وأعضاء البرلمان إلى الجهاز المركزي للمحاسبات وللمفوضية الوطنية لمكافحة الفساد، والنص صراحة على علانية هذه الإقرارات ووجوب عرضها على الرأي العام.

ثالثاً: تعديل قانون الجهاز المركزي للمحاسبات ليتفق مع الأحكام التي سينص عليها الدستور الجديد وخاصة فيما يخص استقلال الجهاز وكيفية تعيين رئيسه.

كلية الحقوق-جامعة ووريك

يطرح نموذج سلطات الرقابة أشكال المساءلة المالية السابقة واللاحقة وهي الأمور المهمة في تنمية وتطوير أساليب وآليات مختلفة في إطار "الخضوع للمساءلة"³³. وترسم الدساتير الإطار العام لتحديد العلاقة بين السلطات الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية. ويتطلب تفعيل نظم المساءلة توفير حماية دستورية له وضمان استقلاليته في العمل. ويعني هذا أن الجهات الرقابية لا بد وأن تساعل الحكومة والمؤسسات العامة كما أن هذه الجهات ذاتها تخضع للمساءلة. من الضروري أيضا أن يتم حشد كل الإمكانيات التي يملكها الفاعلين الدوليين في المشاركة في تطوير الأشكال الخارجية للمساءلة بالتعاون والتحاور مع الترتيبات المحلية. واستيعاب تطوير منهجيات استراتيجية لوسائل وآليات المساءلة يتأتى عبر البرامج التدريبية والمساعدة الدولية من أجل بناء الديمقراطية. حيث أن الهدف الرئيسي هو تعزيز البناء الديمقراطي والمؤسسي داخل الدولة وليس اضعافه.

وقام كريم سرحان بوضع تعريف دقيق للتحديات التي ينبغي أن نواجهها في عملية البناء الديمقراطي كما قدم عددا من التوصيات المحددة. وتشمل هذه التوصيات تعزيز استقلالية الجهاز المركزي للمحاسبات وبالأخص من التبعية للرئيس. من الضروري توفير مظلة حماية دستورية وقانونية من أجل إضفاء الشرعية على سلطات الجهاز المركزي للمحاسبات وسلطاته. كما أن تحكّم ونفوذ السلطة التنفيذية على الأجهزة الرقابية مثل الجهاز المركزي للمحاسبات من شأنه أن يقوض المساءلة الديمقراطية كما يحتمل أن يكون ذلك محفزًا للفساد. وتسعى الجهات الرقابية الدولية لتقديم مساعدات فنية وتشجع بناء القدرات في مجال تطوير المسؤوليات الرقابية التي تعزز من دور البرلمان من تقديم الضوابط والتوازنات على الحكومة المسؤولة من خلال التحكم في الإنفاق العام. وتعرض الجهات المانحة الخارجية للفحص والرقابة على القيمة المالية لنفقاتهم وهو ما يضع سمة مميزة لإنفاق الأموال داخل الدولة.

وتعزيز الدعم المالي لمصر هو بمثابة عامل محفز لضمان تدقيق مالي يمتاز بالقوة والاستقلالية. والدروس المستفادة من تجربة المملكة المتحدة ودول الكمنولث تعرض بعض الحلول والأفكار الممكنة تطبيقها. كما أن هناك عدد من ميزات الحماية التي يمكن منحها للجهاز المركزي للمحاسبات وكذلك التدابير اللازمة لضمان استقلاليته. وتشير الخبرات الدولية إلى أهمية ترتيبات الدعم الهيكلي الهادف إلى إقرار الشفافية من خلال التقارير السنوية وآليات رفع التقارير إلى البرلمان. والانتحياز لمصالح الأحزاب والفصائل هو تحدي من الممكن تشجيعه من خلال لجان البرلمان الاختيارية والاتفاقات اللازمة ومدونة السلوك. ومن أجل العمل على نحو مستقل لا بد من إعمال الشفافية ونشر التقارير بشكل دوري من خلال وسائل الإعلام. وأهم العناصر في هذا الشأن هو بث التليفزيون للبرلمان وجلسات عمل اللجان. وتكوين لجنة محاسبة عامة هو أمر يمكن أن يثبت نفعه نظرا لأن هذه اللجنة تجمع

³³ WEBSITES: www.parliament.uk, <http://www.hm-treasury.gov.uk>, <http://www.parliament.uk/commons/lib>

<http://www.nao.gov.uk>, <http://www.audit-commission.gov.uk> <http://www.statistics.gov.uk>

<http://www.public-audit-forum.gov.uk>

ما بين الخبرات والأشكال السياسية للمساءلة. وهناك الكثير الذي يمكن إنجازه من خلال عمل زيارات للخارج لكسب الخبرات الدولية حول أشكال المساءلة الفعالة. والعمود الفقري لكل أشكال الرقابة البرلمانية هو تفوق الرقابة المالية وقوتها "الدافعة" وقدرتها على حظر الفساد ومنع إهدار الموارد وكسب ثقة الجماهير في حكومة ديمقراطية.

والحكم الذي يخضع للمساءلة وإعمال الدستور في الديمقراطيات³⁴ النامية هو حكم يعرض برنامج مفيد يمكن من خلاله قياس دور محاسبة الحكومة وبخاصة القيمة التي تمثلها الرقابة البرلمانية. وعلى صعيد المؤسسات الدولية مثل البنك الدولي هناك إجماع متزايد على توفير الدعم للنظم التي تحارب الفساد وتتخطى في استراتيجيات مواجهته وهو ما يتطلب التطبيق الدقيق بواسطة نظم المساءلة الداخلية³⁵ التي تتسم بالشفافية وتكون قوية بما فيه الكفاية لتضمن فاعليتها. وفي تقرير حديث أصدره مكتب المراجعة الوطني، عنوانه "تقديم دعم الموازنة للدول النامية"³⁶، أبرز فيه الاحتياج لدعم موازنة على نحو جيد وهو ما يشمل مساعدة "الحكومات الشريكة في تعزيز نظم الإدارة المالية الخاصة بهم" وتشجيع الجهات المانحة على تقديم مثل هذه الإصلاحات.

وافق المحاميون الدستوريون على أن تكون الرقابة على الإنفاق العام في قلب العمل الرقابي الذي يقوم به البرلمان على الحكومة. والإفراط في آليات الرقابة مثل قواعد الخزنة العامة ونظم المحاسبة والتقارير البرلمانية ونظم الإدارة يتم وضعها لخدمة غرض مزدوج للاحتياجات الاقتصادية للحكومة اليوم واحتياجات البرلمان. ويمكن تحديد الأعمال الداخلية للحكومة من خلال نظم الرقابة المالية، وهو عادة ما يكون أقل شفافية ووضوح من أعمال الأنظمة الخارجية للمساءلة البرلمانية في اللجان التي تم اختيارها وفي دور المحاكم.

تتشارك نظم الرقابة المالية في الكثير من الملامح المتعارف عليها في وضع القانون العام، والاستمرارية والتأكيد على تطوير القواعد مع احتمالية التغيير التدريجي. ولكن تقوم الرقابة المالية بشكل متساوي وتدرجي بتطوير العديد من مميزات لنظام التصنيف، الأدلة المكتوبة تحتوي على مبادئ أساسية تم تحسينها وتحديثها وتعزيزها في خبرات تم بناءها في سنوات كثيرة. وعلى الرغم من كل هذه التحسينات التي شهدتها نظم الرقابة المالية إلا أنها لا تزال تعاني ضعف منهجي عام في قلب الرقابة على النفقات العامة. لذا لا بد من تسليط مزيد من التركيز في المناقشات داخل البرلمان على السياسات والقرارات التي من شأنها أن تشكل وتدير وتتحكم في الإنفاق العام. ومن أجل المزيد من تحسين القواعد الاستراتيجية والحكم الرشيد لا بد من أن تقوم هياكل اللوائح المالية بعمل نظم مترابطة للرقابة. وتقع الرقابة المالية في قلب صناعة القرار وهو ما يعزز ثقافة تقييم المخاطر والشفافية في الحسابات العامة. والدعم الجيد للموازنة هو عنصر مؤثر في بناء مؤسسات ديمقراطية فعالة. حيث أن وضع الأهداف بدقة ومتابعة الإجراءات للتأكد من أن المشروعات تحقق المستهدف وأن الموازنة يتم إنفاقها بشكل مؤثر؛ يساعد على تصميم استراتيجية ملائمة لتقييم المخاطر وتنمية الحكم الرشيد.

³⁴See: Peter Burnell's foundational paper: "Accountable Governance and Constitutional Implementation in Developing Democracy in Africa". The paper provides a useful canvass on the role of accountability and the framework building provided by a constitutional framework. There are a number of key "constitutional actors" and the work of the PAC is a crucial one in developing and extending systems of accountability.

³⁵The Economist 22nd March 2008, p.79 discusses how the World Bank has launched investigations into \$500 m worth of contracts.

³⁶ NAO, London, 2008

رؤية جديدة لمجلس الشورى

علي فتح الباب

نائب مجلس الشورى

مقدمة

تعد الشورى أحد مبادئ الحكم في الإسلام، وقد شهدت مصر تطورات متعاقبة لشكل وهيئات الحياة النيابية في تاريخها الحديث والمعاصر. فقد قدمت مصر للإنسانية أقدم النظم الإدارية والتشريعية، فعلى ضفاف نيلها الخالد، نشأت أقدم حكومة مركزية منظمة عرفها التاريخ، واستطاعت تشييد أولى الحضارات الإنسانية العظيمة وصاغت أولى صور التوحيد الإلهي قبل الرسالات السماوية، وما كان لهذه الحضارات أن تشيد بغير قواعد ونظم للإدارة وتنظيم للعلاقة بين الحاكم والمحكوم وإقامة العدل بين الناس.

1- نشأة مجلس الشورى

في الاستفتاء الذي جرى يوم 19 أبريل 1979، كان من بين الأمور التي وافق عليها الشعب في هذا الاستفتاء إنشاء "مجلس الشورى". وقد كان لزاماً -بعد ذلك- أن يعدل الدستور ليورد الأحكام الأساسية الخاصة بهذا المجلس.

ووفقاً للإجراءات والأحكام الدستورية المقررة في هذا الشأن وافق مجلس الشعب بجلسته 30 أبريل 1980 على تعديل بعض مواد الدستور واستحداث البعض الآخر، وكان من بين النصوص المستحدثة تلك الخاصة بمجلس الشورى.

وقد عرض تعديل الدستور على الشعب فوافق عليه في الاستفتاء الذي أجري يوم 22 مايو 1980 وبناء على ذلك تم تعديل الدستور، وشمل إضافة باب جديد إلى الدستور هو الباب السابع. وخصص الفصل الأول من هذا الباب لمجلس الشورى (المواد من 194 إلى 205).

وعقب تعديل الدستور تقدمت الحكومة بمشروع القانون المنظم للأحكام التفصيلية الخاصة بمجلس الشورى، وصدر بهذه الأحكام القانون رقم 120 لسنة 1980 في شأن مجلس الشورى.

ثم جرى تعديل الدستور مرة أخرى في مارس 2007 وتناول التعديل ضمن ما تناوله بعض المواد الخاصة بمجلس الشورى، وبمقتضى هذا التعديل الجوهري تطلب الدستور موافقة مجلس الشورى على مشروعات القوانين المكملة للدستور بدلا من الاكتفاء بأخذ رأي المجلس حسبما كان الوضع قبل التعديل -مادة 194 دستور-.

نص المادة 194 دستور:

يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة.

وتجب موافقة المجلس على ما يلي:

1 . الاقترحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، على أن تسري على مناقشة التعديل والموافقة عليه بالمجلس الأحكام المنصوص عليها في المادة 189.

2 . مشروعات القوانين المكملة للدستور التي نصت عليها المواد 5 و6 و48 و62 و76 و85 و87 و88 و89 و91 و160 و163 و167 و168 و170 و171 و172 و173 و175 و176 و177 و178 و179 و183 و196 و197 و198 و206 و207 و208 و209 و210 و211 من الدستور .

3. معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة والتي تتعلق بحقوق السيادة.

وإذا قام خلاف بين مجلسي الشعب والشورى بالنسبة لهذه المواد ، أحال رئيس المجلس الشعب الأمر إلى لجنة مشتركة تشكل منهما وعضوية سبعة أعضاء من كل مجلس تختارهم لجنته العامة، وذلك لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف.

ويعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة على كل من المجلسين. فإذا لم يوافق أي منهما على النص، عرض الأمر على المجلسين في اجتماع مشترك يرأسه رئيس مجلس الشعب، وتحضره أغلبية أعضاء كل من المجلسين على الأقل في المكان الذي يحدده، فإذا لم تصل اللجنة إلى اتفاق على نص موحد، كان للمجلسين أن يوافقا في اجتماعهما المشترك على النص الذي وافق عليه أي منهما.

ومع مراعاة ما يتطلبه الدستور من أغلبية خاصة، ويصدر القرار في كل من المجلسين وفي الاجتماع المشترك لهما بأغلبية الحاضرين.

وفي جميع الأحوال يكون التصويت دون مناقشة.

وفي أعقاب ثورة 25 يناير تم حل مجلس الشورى وفقا للإعلان الدستوري الصادر في 13 فبراير 2011. وفي 30 مارس 2011 صدر الإعلان الدستوري الثاني الذي حدد اختصاصات مجلس الشورى كما سيتضح فيما بعد.

وجدير بالذكر أن مجلس الشورى كان قد سبق حله في 23 أبريل عام 1989.

2- مجلس الشورى والتعديلات الدستورية

في الحادي عشر من سبتمبر عام 1971 تمت موافقة الشعب على الدستور الدائم، وقد أجرى عليه ثلاث تعديلات قبل صدور الإعلان الدستوري في 30 مارس 2011 تمت على النحو التالي:

التعديل الأول: في التاسع عشر من أبريل عام 1979 وافق الشعب في استفتاء عام على إنشاء مجلس الشورى، وفي 16 يوليو من نفس العام تقدم أكثر من ثلث أعضاء مجلس الشعب بطلبات لتعديل الدستور استنادا لحكم المادة 189 منه وقد تضمنت اقتراحات بتعديل بعض المواد وإضافة مواد جديدة إلى أحكامه، وفي 22 من مايو عام 1980 وافق الشعب على التعديل الدستوري والذي تضمن خمس مواد هي 1، 2، 4، 5، 77، وإضافة باب سابع يتكون من فصلين تضمن الفصل الأول بيان الأحكام الخاصة بمجلس الشورى، والفصل الثاني اختص بسلطة الصحافة.

التعديل الثاني: بتاريخ 25 من مايو 2005 صدر تعديل في الدستور تناول المادة 76 منه التي تتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية.

التعديل الثالث: بتاريخ 26 من مارس 2007 وافق الشعب في استفتاء عام على تعديل 34 مادة من الدستور، ومن بينها المادتان 194، 195 من الدستور اللتان عقدتا اختصاصا تشريعيًا هاما لمجلس الشورى ونصهما كالآتي:

المادة (194):

يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ علي دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي، وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة.

وتجب موافقة المجلس على مايلي:

1 . الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، على أن تسرى على مناقشة التعديل والموافقة عليه بالمجلس الأحكام المنصوص عليها في المادة 189.

2 . مشروعات القوانين المكملة للدستور التي نصت عليها المواد 5 و6 و48 و62 و76 و85 و87 و88 و89 و91 و160 و163 و167 و168 و170 و171 و172 و173 و175 و176 و177 و178 و179 و183 و196 و197 و198 و206 و207 و208 و209 و210 و211 من الدستور.

3 . معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة والتي تتعلق بحقوق السيادة.

وإذا قام خلاف بين مجلسي الشعب والشورى بالنسبة لهذه المواد ، أحال رئيس مجلس الشعب الأمر إلي لجنة مشتركة تشكل منهما وبعضوية سبعة أعضاء من كل مجلس تختارهم لجنته العامة، وذلك لاقتراح نص للأحكام محل الخلاف.

ويعرض النص الذي انتهت إليه اللجنة على كل من المجلسين. فإذا لم يوافق أي منهما علي النص، عرض الأمر على المجلسين في اجتماع مشترك يرأسه رئيس مجلس الشعب، وتحضره أغلبية أعضاء كل من المجلسين على الأقل في المكان الذي يحدده، فإذا لم تصل اللجنة إلى اتفاق علي نص موحد، كان للمجلسين أن يوافقا في اجتماعهما المشترك علي النص الذي وافق عليه أي منهما.

ومع مراعاة ما يتطلبه الدستور من أغلبية خاصة، ويصدر القرار في كل من المجلسين وفي الاجتماع المشترك لهما بأغلبية الحاضرين.

وفي جميع الأحوال يكون التصويت دون مناقشة.

المادة (195):

يؤخذ رأي المجلس فيما يلي:

1- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

2 - مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

3 . ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية.

ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب.

في 13 فبراير 2011 أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الإعلان الدستوري الأول الذي نصت المادة الأولى منه على تعطيل العمل بأحكام دستور 1971، ثم أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة الإعلان الدستوري الثاني بتاريخ 30 مارس 2011 وفيما يلي نصوص المواد التي تنظم عمل مجلس الشورى:

(مادة 35)

يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن مائة واثنين وثلاثين عضواً، وينتخب ثلثاً أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي.

ويحدد القانون الدوائر الانتخابية الخاصة بمجلس الشورى.

(مادة 36)

مدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات.

(مادة 37)

يتولى مجلس الشورى فور انتخابه دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بالحفاظ على دعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وحماية المقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة ويجب أخذ رأي المجلس فيما يلي:

1- مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.

2- مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.

3- ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية.

ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب.

3- مجلس الشورى في مسودة الدستور

تضمنت مسودة الدستور المصري الجديد عدة بنود تنظم علاقة غرفتي البرلمان. فنصت على أن البرلمان يتكون من مجلس النواب ومجلس الشورى، ويمارس السلطة التشريعية على الوجه المبين في الدستور (مادة 82). كما نصت المسودة على أن كل مشروع قانون يقره أحد المجلسين يبعث به إلى المجلس الآخر، ولا يكون قانوناً إلا إذا قرره المجلسان (مادة 102). وفي حال إذا قام خلاف تشريعي بين مجلسي البرلمان، تشكل لجنة مشتركة من عشرين عضواً يختار نصفهم كل مجلس بناء على ترشيح لجنته العامة؛ وذلك لاقتراح نصوص للمواد محل الخلاف. وتعرض هذه المقترحات على كل من المجلسين؛ فإذا لم يوافق أحدهما عليها، يعرض الأمر على مجلس النواب ويؤخذ بما ينتهي إليه من قرار يصدره بأغلبية عدد الأعضاء (مادة 103). كما نصت المسودة، عند حل مجلس النواب، ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتها التشريعية المشتركة؛ وتعرض القوانين التي يقرها مجلس الشورى خال مدة الحل على مجلس النواب، فور انعقاده، لتقرير ما يراه بشأنها (مادة 131).

4. توصيات: رؤية جديدة لمجلس الشورى

فيما يلي عناصر، نرجو أن تشكل في مجموعها رؤية "مصرية" لموقع مجلس الشورى في الحياة السياسية ونظام الحكم بعد الثورة. والمقصود بمصرية الرؤية ثلاثة أمور:

أولها، أنها تأخذ المعطيات الوطنية في الاعتبار عند تقييم الماضي وتحليل الحاضر وتحديد بوصلة المستقبل، ولا تفعل العكس، أي لا تتطلق من مثاليات مفترضة أو ينبغي لم تعرفها مصر أو حتى من أنماط حكم "سائدة" في العالم لا تعتبر بأي حال قوالب مسبقة لصياغة سلطات الحكم بقدر ما تعتبر خلاصة ممارسات عديدة، لكل منها سياقها الوطنى الخاص. فهي رؤية "مصرية" في سياقنا التاريخي الذي أحاط بمجلس الشورى منذ نشأته -أو عودته لتركيبة البرلمان منذ نيف وثلاثين عاما، وتغير معه المجلس، ولكنه لم يغير فيه كثيرا، مما أحاطه بظل ثقيل من الماضي، يجب أن تتحرر مصر منه كما تحررت من "النظام" الذي فرضه.

ثانيها، أنها رؤية مصرية، بمعنى أنها تأخذ أهدافها من الطموح الوطني المصري، ولا تسعى لمجرد محاكاة أو تقليد تجارب أخرى، حتى لو كانت في مجملها رائعة ومحل إعجاب، لأن النظام السياسي المصري "الجديد" يتم نحته ويصنع على عين الشعب (والعالم) ولا يأتي كالأبنية سابقة التجهيز. بعبارة أخرى، فالنظام السياسي يستغرق فترة/فترات ليكتمل بناؤه، وأن الدستور الجديد ذاته ليس نهاية المطاف، بل هو مجرد المنطلق العام -الحاكم- الذي يتطلب إجراءات عديدة تالية له، تشريعية وتنظيمية وإدارية..، حتى تستقر أركان النظام الجديد. ولهذا فإن تلك الرؤية "المصرية" لموضع مجلس الشورى من الإعراب ويجب أن تكون مرنة وذات مراحل، وأن تراعي المعطيات الحاضرة وما سوف يعقبها مستقبلا. فمثلا عند القول بوجود نسبة من المعينين في مجلس الشورى، قد يكون من الأفضل في البداية أن ترشحهم مؤسساتهم ويختارهم رئيس الجمهورية من بينهم، ثم لاحقا يتم انتخابهم داخليا، أي بواسطة "الجمعيات العمومية" لمؤسساتهم، ثم قد يتم صرف النظر عن مبدأ التعيين تماما بعد ذلك..، وهكذا بالنسبة للعناصر الأخرى في تلك الرؤية، التي تحتل التعديل لتستوعب المعطيات وتستطيع تشكيل النظام السياسي تدريجيا.

ولهذا فإن رؤيتنا لمستقبل مجلس الشورى مستمدة من رؤيتنا لمستقبل النظام السياسي ككل، ولا تتعزل عنها، بل تأتي تالية لها، أو متوازية معها. فمن الواضح أننا ننشد برلمانا مستقل فعلا بسلطة التشريع، لا يقاسمها معه رأس الدولة أو يهين عليها فعلا رئيس الحكومة، وبالتالي فإن وجود مجلس الشورى يجب أن يكون فاعلا في مجال التشريع، وأن يكون دوره التشريعي "متكاملا" ومجديا مع الدور التشريعي لمجلس الشعب. أيضا، فإذا اتجهنا إلى آليات النظام البرلماني بحيث تولد الوزارة من رحم البرلمان فلا بد أن نتجه بمجلس الشورى ليصبح "موازنا" لمجلس الشعب، لأن مجلس الشعب هو الذي سيفرز الوزارة وليس مجلس الشورى في حالة الأخذ بالنظام البرلماني..، وهكذا ترتبط رؤيتنا لمجلس الشورى برؤيتنا لشكل النظام السياسي وطبيعة العلاقات بين سلطات الحكم.

ثالثها، أن الطبيعة "المصرية" لتلك الرؤية تستوجب منا معالجة التشوّهات الحادة في نظرة الرأي العام لتجربتنا في نظام الغرفتين عموما ولأداء مجلس الشورى تحديدا، حتى يرسل النظام السياسي الجديد رسائل واضحة للرأي العام، يطمئن منها على التخلص من الإرث الثقيل الذي يحيط بمجلس الشورى، ومن تلك الرسائل، مثلا، أن شروط المرشح لمجلس الشورى "أعلى" من شروط الترشح لمجلس الشعب (في التعليم، والسن..،) وأن مجلس الشورى "مؤثر" في مسار التشريع، وأن مناقشاته أكثر تحررا من قيود الالتزام الحزبي مقارنة بمجلس الشعب، فضلا عن موضوع الحصانة وامتيازات العضوية وحجم مجلس الشورى ذاته، وغيرها من ملامح البنية المؤسسية لمجلس الشورى، التي يجب أن يشعر الرأي العام "المصري" أولا أنها مقدمة لرؤية جديدة لوضع مجلس الشورى في الحياة السياسية.

فيما يلي العناصر الأساسية للرؤية المستقبلية بشأن مجلس الشورى، وما ترتبط به من تشابك مع تركيب السلطة التشريعية، وسلطات الحكم ككل، والنظام السياسي على وجه الإجمال.

1- برلمان من غرفتين، وليس نظام المجلسين:

في التجارب المعاصرة، قد يعنى الازدواج البرلماني وجود مجلسين، كل منهما يلعب دورا مستقلا ولا يرتبطان بالضرورة عضويا، أو يعنى برلمانا من غرفتين، وبالتالي فأعمال كل غرفة متوافقة مع أعمال الغرفة الأخرى، بدرجة ما، ولا تستطيع إحداها العمل منفردة أو حتى الوجود بدون الأخرى، بل إن حلها يكون بقرار واحد، ولهذا يندر أن تكون إحداها غير منتخبة.

وما عرفته مصر منذ عام 1980 هو نظام المجلسين، ثم اقترب من نظام الغرفتين عام 2007، ثم عاد بوضوح لنظام المجلسين عام 2011.

2- التكامل وليس الازدواج في التمثيل:

أ- أن يكون مجلس الشعب منتخبا بالكامل، و فقط، أي لا يكون به أعضاء معينون، بينما يتضمن مجلس الشورى نسبة من الأعضاء المعينين، لتوسيع نطاق التمثيل السياسي، وتعزيز تواجد شرائح مجتمعية (الأقباط، المرأة، الشباب، مجتمع الأعمال، التكنوقراط، المصريون بالخارج، المعاقون..)

ب- أن يكون التعيين مرحليا، ويقترح مدة ثلاث فصول تشريعية أو خمس عشرة سنة أيهما أطول، ولا يجدد إلا بناء على موافقة الشعب في استفتاء.

ج- أن تدعى المؤسسات "المعنية" لتقديم مرشحين "يسترشد" بهم رئيس الجمهورية عند اتخاذ قرار التعيين لعضوية مجلس الشورى.

3- نظامان انتخابيان وبرلمان واحد:

بمعنى الا يؤدي النظام الانتخابي لأعضاء مجلسي الشعب والشورى إلى الازدواج/التكرار في التمثيل السياسي للشرائح أو المناطق ذاتها، وأن يترجم ذلك إلى نظامين انتخابيين لأعضاء المجلسين (المنتخبين)، كالتالي:

النظام الفردي والدوائر الصغيرة في انتخابات مجلس الشعب.

نظام القوائم والدائرة المحافظة في انتخابات مجلس الشورى. ولا يتعارض النظام الفردي مع وجود انتماء حزبي للمرشحين لأن العبرة بأن بطاقة الاقتراع تتضمن "أفرادا" بذواتهم وليس بصفاتهم الحزبية. كما أن نظام القوائم حزبي خالص، ولكنه لا يمنع تشكيل ائتلافات حزبية، ويوزع المقاعد بنسبة الأصوات التي تحصل عليها كل قائمة.

4- غرفتان في برلمان واحد:

أ- من حيث الحجم، يقترح أن يكون عدد أعضاء مجلس الشورى نصف عدد أعضاء مجلس الشعب، وأن يكون ربع أعضاء الشورى بالتعيين، وأن ينخفض حجم مجلس الشعب إلى 400 عضوا، كما يلي:

"يشكل مجلس الشعب من أربعمئة عضوا ينتخبون وفقا للنظام الفردي، بحيث تمثل الدائرة بعضو واحد. ويبين القانون حدود الدوائر الانتخابية بما يراعى التقارب في عدد الناخبين المقيدون بها والتجانس في ظروفها البيئية والمجتمعية".

"يشكل مجلس الشورى من مائتي عضو، يعين رئيس الجمهورية خمسين عضوا بعد الاطلاع على ترشيح مجلس الوزراء والمؤسسات الأخرى المعنية، وينتخب الباقيون وفقا لنظام القوائم الحزبية، وتعد المحافظة دائرة انتخابية واحدة، ويبين القانون حصة كل محافظة من المقاعد بما يراعى التقارب في نسبة ما يمثله المقعد من الناخبين المقيدين بكل محافظة، كما يحدد الحد الأدنى من الأصوات الذي يجب أن تحققه القائمة لتحصل على مقعد واحد على الأقل، وطريقة توزيع المقاعد وفقا لأسلوب الأغلبية النسبية."

ب- من حيث شروط المرشح، يقترح التحرر من تقليد المغايرة في الحد الأدنى لسن المرشح لكل من المجلسين، طالما اتجهنا إلى التمكين الحقيقي للشباب، وفي إطار تكافؤ الفرص بين المرشحين، بحيث:

- توحيد سن المرشح لعضوية أي من المجلسين (وكذلك في المجالس المحلية).

- أن يكون الحد الأدنى للمرشح في المجلسين هو سن الرشد القانوني واكتمال الأهلية، أي 21 سنة، لا سيما وأن نظام القوائم قادر على الدفع بالمرشحين الشباب إلى البرلمان، لكي لا يستمر هؤلاء "النشطاء" في ائتلافات غير رسمية وغير مؤسسية ومتشرذمة وخارج مؤسسات الحكم، إلا إذا تمت "دعوتهم" لأي عرض كان!!

- الارتفاع بالحد الأدنى من التعليم إلى المؤهل المتوسط (والإبقاء على التعليم الأساسي بالنسبة لانتخابات المحليات).

- التحرر من كافة تطبيقات الكوتا القانونية، سواء للمرأة أو العمال/الفلاحين أو غيرهم..، مع الأخذ في نفس الوقت بأسلوب الحوافز والدعم الفني للشرائح والمناطق الأولى بالرعاية لكي يتحسن تمثيلها في البرلمان، من خلال مؤسسات وطنية (المجالس القومية..، المجتمع المدني، التدريب والدعم الفني، الإعلام والتوعية..).

ج - عدم ازدواج الجنسية في أي وقت، حتى لو تنازل المرشح عن الجنسية غير المصرية وقت ترشحه، ولا يحول ذلك دون تواجد والاستفادة من المصريين مزدوجي الجنسية، ولكن في مواقع أخرى عديدة، لا يكون من بينها المقعد البرلماني، لما له من خصوصية في العلاقة بين الناخب والمرشح.

د- التشاركية في الاختصاص التشريعي:

- بحيث يكون لرئيس الجمهورية ولأعضاء المجلسين حق اقتراح القوانين، وأن يرسل المجلس المقترح الذي يقره إلى المجلس الآخر لإقراره، وفي حالة الاختلاف تجتمع اللجنة المشتركة من المجلسين للتوصل إلى حل وسط، يعرض على المجلسين لإقراره، وإذا لم يتم ذلك يجتمع المجلسان برئاسة رئيس مجلس الشعب لاتخاذ قرار في الموضوع، بأغلبية ثلثي أعضاء الاجتماع المشترك (أي 400 على الأقل).

- وضع حد أدنى لعدد الأعضاء اللازم لتقديم المقترح التشريعي (10 أعضاء).

- توضع مدد زمنية أمام كل مجلس لنظر المقترح التشريعي (شهر من تاريخ استلامه من المجلس الآخر)، أو من رئيس الجمهورية.

- التحرر من التقليد السابق الذي كان يخص بعض التشريعات بالعرض على مجلس الشورى أولا (ما كان يسمى القوانين المكملة للدستور)، وهو تقليد شاذ لا نظير له في النظم الديمقراطية أو المدارس التشريعية المعاصرة، وبالتالي يصبح أي تشريع بذات الأهمية ويمر بنفس الإجراءات لإقراره.

- وجوب الاجتماع المشترك لنظر وإقرار الخطة والموازنة والحسابات الختامية ومقترحات التعديلات الدستورية قبل عرضها على الاستفتاء.

هـ- التكامل في الاختصاص الرقابي:

- أن يكون رئيس مجلس الوزراء والوزراء مسئولين سياسيا أمام مجلس الشعب فقط، الذي يتمتع أعضاؤه بحق استجواب الوزراء، وطلب طرح الثقة في وزير أو رئيس الوزراء، فإذا قرر مجلس الشعب قبول مناقشة الطلب دعى لاجتماع المجلسين، ويصدر قرار سحب الثقة بأغلبية ثلثي أعضاء الاجتماع المشترك، ويعين رئيس الجمهورية وزيرا جديدا، أو حكومة جديدة (خلال أسبوعين من قرار سحب الثقة).

و- حصانة إجرائية وامتيازات واقعية:

- بحيث يتمتع على جهة الإدارة توقيف أو اعتقال عضو مجلس الشعب أو الشورى إلا بعد موافقة مجلسه، أو في حالة التلبس بالجرم المشهود.

- توفير امتيازات "كافية" لتفرغ عضو مجلس الشعب أو الشورى للنهوض بدوره التشريعي والرقابي وتمثيل المجتمع ورعاية مصالح الدائرة.. ولا يضطر للتحايل أو استغلال موقعه البرلماني لأى سبب. ولهذا فمن الضروري "وقف" مسألة "عدم التفرغ لعضوية المجلس" لأنها شاذة عن الأعراف المعاصرة أولا، ولأنها أيضا تتناقض مع طموحات المجتمع في بناء ديمقراطية الجمهورية الثانية، إذ ما معنى أن يطلب العضو بمجرد نجاحه عدم حضور جلسات المجلس؟ ولماذا أقبل على العضوية إذن من البداية؟، وهل تخليه عن العضوية والعقد الذي أبرمه مع الناخبين له ما يبرره بحجة عمله في موقع "حساس"؟ وما فائدته كعضو برلمان أصلا إلا لو كان الغرض من عضويته مصلحته الذاتية واستغلال الحصانة؟

- من الضروري -في ديمقراطية الجمهورية الثانية- تكريس ثقافة الإفصاح وعدم تضارب المصالح، لتعزيز نزاهة البرلمانين في نظر الرأي العام، ووضع قانون لذلك، وتأكيد في اللائحة الداخلية.

الخاتمة

ملامح الجدل الفقهي والدستوري في مصر حول مجلس الشورى:

هناك فريقان رئيسيان لكل منهما حجج ورأي بشأن وضع مجلس الشورى في النظام السياسي والتشريعي المصري حاليا، هما:

الرأي المعارض لمجلس الشورى، ويقول بأنه ليس له سلطات حقيقية، وأن دوره الاستشاري تقوم به أجهزة أخرى قائمة بالفعل، وهي المجالس القومية المتخصصة، وأن وجوده فيه زيادة في النفقات المالية، وأن تكوينه ليس ديمقراطيا 100%، حيث يعين ثلث أعضائه.

والرأي المؤيد لأهمية مجلس الشورى، ويقول بأن:

= المجالس القومية المتخصصة لا تتشابه مع مجلس الشورى سواء في الوظيفة أو التكوين أو الدور السياسي، ولكنهما يكملان بعضهما البعض، ووجود المجالس المتخصصة تفرضه الاعتبارات الفنية نظرا لتطور دور الدولة في الحياة الاجتماعية والاقتصادية وحاجتها الى خبرات فنية متخصصة ربما لا تتوفر لدى رجال السياسة.

= كما أن مجلس الشورى سلطة دستورية لها دور في النظام السياسي والتشريعي، مهما كان حجمها على خلاف المجالس المتخصصة التي تعد جزءا من السلطة التنفيذية (فقد تحدث الدستور عن السلطة التنفيذية بداية من رئيس الجمهورية ثم رئيس الوزراء والحكومة ثم الادارة المحلية ثم المجالس القومية المتخصصة).

= أن مجلس الشورى يضم خبرات وكفاءات قومية نادرة من شأنها أن تساعد كثيرا على ترشيد العملية التشريعية وتطوير النظام السياسي.

= أن مجلس الشورى يوسع قاعدة المشاركة الشعبية والسياسية في المجتمع، واستمرارها وتجدد حيويتها، وتبادل الآراء بين ممثلي الشعب أعضاء المجلسين.

ولعل الرأي الثالث في هذا الجدل هو الأكثر منطقية والأقوى حجة، وهو الذي ينادى بتدعيم فعالية مجلس الشورى. ومن أبرز الاقتراحات في هذا الشأن عدم قصر سلطة التشريع على مجلس الشعب وحده، وتأكيد الدور التشريعي لمجلس الشورى، حتى لو ظلت الحكومة غير مسئولة أمامه.

أخيرا، فإن الأخذ بنظام المجلسين في برلمان مصر في ظل الجمهورية الثانية، مع تطويره باتجاه نظام الغرفتين يحقق عددا من الأغراض:

- استيعاب أكبر، وأوقع للمصالح المجتمعية والشرائح والمناطق المختلفة في مصر.
- الجمع بين مزايا أسلوبى الانتخاب الفردي والقوائم.
- تجنب احتمالات الانحراف بالتشريع، أو هيمنة أغلبية حزبية على القرار البرلماني.
- يهذب الرقابة البرلمانية على الحكومة ويجعلها أكثر موضوعية وأقل تحزبا.
- يعزز نمو الحياة الحزبية وثقافة البرامج الانتخابية.
- يزيد من أولوية المصالح القومية على المحلية، ويساعد على التوافق والحلول الوسط بين الأعضاء وأحزابهم.
- يتماشى مع الاتجاه المعاصر في بناء السلطة التشريعية، والاتجاه إلى نظام المجلسين/ الغرفتين في أغلب الديمقراطيات الحديثة.

د. آدم كيجان

إن تقسيم البرلمان إلى غرفتين هو ملمح لا يتوافر في كل النظم البرلمانية ولكن في الكثير منها. وفي الحالة المصرية، طبقاً لما عرضه على فتح الباب، لا تزال الكثير من التساؤلات حول الدور المستقبلي لمجلس الشورى وعلاقته بمجلس الشعب أو البرلمان محل نقاش. وبالمعنى الدقيق، يظل مجلسا الشورى والشعب مؤسستان مختلفتان ولكن لا يؤثر هذا بالضرورة على قدرتهما على التفاعل مع بعضها البعض وفي السياق العام للتسوية الدستورية المصرية الجديدة؛ فلكل منهما دور أساسي يقوم به لضمان مساهمة وشرعية العمليات السياسية والتشريعية.

في هذه الورقة، يرسخ علي فتح الباب حجته في إطار "سياق مصري"، من خلال التأكيد على الحاجة إلى التوفيق بين مجلسي الشعب والشورى فيما يتعلق بحالتهم كمؤسسات فاعلة في ظل الدستور المصري الجديد. ويشير بشكل صائب إلى أن العلاقة يجب أن تقوم على أساس "التوازن" وي طرح جدلية ضرورة التأكيد على أن يؤدي مجلس الشورى دور أفقي بين مؤسسات البرلمان والرئيس والحكومة، وكذلك أن يساهم في تحسين التوازن المؤسسي والمساءلة في النظام السياسي المصري. ولهذا لغرض يمتلك مجلس الشورى دوراً ضرورياً يمكن أن يؤديه بحيث يساعد في أن يحول ضد تركيز السلطة في يد الرئيس على سبيل المثال.

في هذه الورقة، يقترح علي فتح الباب ضرورة أن يكون البرلمان منتخبا عن طريق الاقتراع العام؛ أما مجلس الشورى فيمكن أن يتكون من نسبة محددة من الأعضاء غير المنتخبين أو المعينين؛ ويبرر ذلك من خلال اقتراحه الخاص بتحسين تمثيل فئات بعينها في المجتمع يمكن أن تكون غير ممثلة بشكل جيد، مثل النساء أو المسيحيين، في البرلمان المنتخب بشكل مباشر. وسيكون لمثل هذا المقترح أهمية كبيرة إذا تم تنفيذه بشكل صحيح ومن الممكن أن يكون ضرورياً إذا تبنى جميع المواطنين المصريين الإصلاحات الدستورية. وأما بالنسبة لمنتقدي هذا النهج ممن قد يرى تعيين أشخاص في المجلسين التشريعيين أمر غير مرغوب فيه، فالرد عليهم هو أن الكثير من الدساتير التي من الممكن أن تعتبر نفسها "ديمقراطية" لا تنتخب بالضرورة جميع الأشخاص ممن يشغلوا مناصب يتخللها ممارسة للسلطات التشريعية أو التنفيذية. فعلى سبيل المثال، يتم تعيين مجلس اللوردات بالكامل وكذلك يتم اختيار رئيس جمهورية التشيك في الوقت الحالي من خلال التصويت في غرفتي البرلمان وليس جمهور الناخبين³⁷. وفي هذه الحالة، هناك مجال كبير لسيطرة الحزب الحاكم على البرلمان ومنصب الرئيس وهذا يوضح السبب وراء وجود نظم انتخابية مختلفة في حالة وجود أكثر من غرفة برلمانية منتخبة بالإضافة إلى الرئيس وكذلك وجود ترددات انتخابية مختلفة لتعزيز التنوع داخل العملية الانتخابية ويعطي المواطنين الفرصة للتأثير بشكل مباشر في توجيه الحكومة. ولكن يكمن الخطر في هذا في أنه يعتمد على كيفية توزيع السلطات بين المؤسسات المختلفة للدولة في الصياغة النهائية للدستور فيمكن أن يكون هناك مجالا للركود والاختلاف السياسي الذي ينشأ من الانتخابات المختلفة وهو ما يؤدي حتماً إلى وجود حكومة غير فاعلة.

في الورقة التي كتبها، يناقش علي فتح الباب القضية الأساسية في التمثيل، وكذلك يطرح للمناقشة مسألة تكوين الغرفة الثانية للبرلمان وهو أحد الأمور التي قد تمثل تحدياً حتى على أعتى الديمقراطيات. فعلى سبيل المثال، برامج الإصلاح الدستوري في

³⁷ سينتخب المواطنون رئيس التشيك لأول مرة بشكل مباشر في 2013.

المملكة المتحدة والتي بدأت جدياً في 1997 فشلت حتى الآن في وضع حل لمجلس اللوردات غير المنتخب، والمشكلات الخاصة بطريقة ودورية الانتخاب مثل مصر، ودوره الدستوري وما إذا كان تابع لمجلس العموم، وهذه التساؤلات لا تزال تمثل عائقاً حقيقياً في طريق الإصلاح. والطرح الذي جاء به علي فتح الباب الخاص بتحسين تمثيل بعض القطاعات المجتمعية غير الممثلة على نحو طيب هو طرح ايجابي يجب أن يتم تنبيهه في الدستور. وفي الواقع، يمكن أن يخلق ذلك جدالاً حول تبني هذا وضمان تمثيل فئات دينية/عرقية وربما النساء في مجلس الشورى. وبالرغم من أنه يجب اتخاذ الحذر في استخدام مبادئ التمييز الإيجابي كوسيلة لضمان التمثيل، يمكن أن تكون مثل هذه الخطوة تأثير في المساعدة في توحيد العملية الدستورية من خلال اشراك هذه المجموعات المجتمعية التي ربما تشعر بالانعزال عن عملية صياغة الدستور. ويمكن أن نجد الأمثلة في بولندا، وجمهورية التشيك، والمجر، فجميعها لديها دساتير صعدت من الاضطراب الناتج عن انهيار جدار برلين عام 1989. وفي كل من هذه الدساتير هناك ضمانات تخص الحد الأدنى لتمثيل الأقليات العرقية في البرلمان. وكما يقترح علي فتح الباب، إذا كان البرلمان سيدرك وجوب تمثيل فئات بعينها في مجلس الشورى فمن المرجح أن القوائم الانتخابية هي الطريقة الأكثر احتمالاً للاستخدام لاختيار مثل هذه الأشخاص. وبالرغم من أن هذا دون شك يعطي فرصة لأحزاب منظمة وممولة بشكل جيد على حساب المرشحين المستقلين، إلا أن وجود أعضاء غير حزبيين في مجلس الشورى أثبت أنه يمثل قوته الكبيرة ولا سيما من خلال دمج الخبراء من شتى أنحاء المجتمع في مجلس الشورى ليقدموا ثروة من الخبرات وهي الأمر الذي ينقص قطاعات كثيرة من الخدمة العامة.

ستمتع أي غرفة ثانية بدور هام جداً وينبغي أن يراعى وجود توازن بين ضمان تحسين المساءلة من ناحية وتمكين الحكومة والبرلمان المنتخبين بشكل شرعي من الوفاء بدورهما من ناحية أخرى. والأمر الأساسي هو أن تلعب الغرفة الثانية دور غرفة المراجعة التي تراجع المقترحات التشريعية ولديها القدرة على اقتراح التعديلات. ويمكن أن يساهم مجلس الشورى بشكل كبير في تحسين المراجعة البرلمانية ويجب أن يكون لديه سلطة تعيين لجان المراجعة البرلمانية لمراجعة الحكومة والرئيس. وبناء عليه، يتضح أن الأكثر أهمية هو أدوار مجلس الشورى وليس تكوينه؛ فمراجعة التشريعات وتعزيز المساءلة بشكل عام هو أمر مهم في النظام البرلماني والكثير من الديمقراطيات حول العالم توضح أن غرفة البرلمان الثانية المنتخبة جزئياً أو غير المنتخبة يمكن أن يكون لها مساهمة هامة في شرعية الحكومة.

وكما يؤكد علي فتح الباب، سيجعل إقرار برلمان ذي غرفتين قيد الدستور الجديد من مصر متماشية مع الكثير من الديمقراطيات الحديثة ولكن الصياغة الحالية للدستور لا تعبر بشكل كافي عن الدور المستقبلي الذي من المفترض أن يقوم به مجلس الشورى في حكم مصر، وبدون بيان أوضح لذلك قد تصبح مصر تصبح دولة ذات برلمان بمجلس واحد ويمارس هذا المجلس السلطة التشريعية في إطار هيمنة حزب واحد، وهو الخطر الذي يهدد كل النوايا والأهداف.

الملخص التنفيذي

التحدي الذي يواجهه مصر في مرحلة ما بعد الثورة هو صياغة الدستور الجديد الذي يستجيب لطموحات جميع المواطنين المصريين ويقدم أساسا متينا لضمان حكومة ديمقراطية تخضع للمساءلة في مصر. فبعد سقوط نظام مبارك في يناير 2011، تجعل عملية الإصلاح الدستوري الفرصة مواتية لمصر في أن تقاطع الماضي وتقتضي على غياب المساواة والسلوك الاستبدادي الذي اتسم به نظام مبارك. ومع ذلك وبالرغم أن هذه كانت من الأهداف الأساسية للثورة إلا أن في ضوء التعديل الدستوري الذي أصدره الرئيس مرسي في 22 نوفمبر 2012 فإن هناك مخاوف مبررة من أن السلطة تركزت مرة أخرى بأيدي الرئيس بدون أن تترافق مع أي ضوابط أو توازنات.

تساهم هذه الأوراق بشكل جوهري في مناقشة الإصلاح الدستوري في مصر، حيث تقوم بتمثيل مجموعة متنوعة من الآراء حول دور البرلمان في الدستور من أطراف معنية متنوعة شاركوا في عملية صياغة الدستور الجديد. وتأتي هذه المطبوعة في الوقت المناسب حيث تجري في هذه الأثناء عملية الصياغة في ظل الضغوط الداخلية والخارجية التي تفرض تحديات بعينها لضمان التوصل إلى اتفاق نهائي على دستور يبنى القيم والمبادئ الديمقراطية، وهي الأمور الأكثر أهمية لمصر ما بعد الثورة. وعلاوة على ذلك، فإن الإعلان الدستوري الذي أصدره الرئيس مرسي في 22 نوفمبر 2012 يلفت الإنتباه بشكل قوي إلى التوترات السياسية والدينية التي تمر فيها مصر ما بعد الثورة. الموضوعان الأساسيان اللذان تتناولهما جميع الأوراق نظرا لعدم معالجتهما في الصيغة المطروحة حاليا للدستور بشكل كامل هما؛ أولا: يدرك جميع من شارك في كتابة هذه السطور ضرورة أن يكون الدستور الجديد بمثابة وثيقة شاملة، وهذا يتطلب تحديدا أن يبنى الدستور مبادئ التسامح الديني والحريات الدينية وأن يضمن حقوق الأقليات؛ ثانيا، تظل هناك قضايا تتعلق بدور المؤسسات الحكومية الجديدة، وضمان حكم القانون والفصل ما بين السلطات في إطار الدستور الجديد. علاوة على ذلك، سلط العديد من المشاركين في كتابة هذه الأوراق الضوء على موضوع علاقة الرئيس بالبرلمان بصفته أحد الموضوعات المثيرة للاهتمام. فقد تطرق كلا من الدكتور قنديل والدكتور الشوبكي في ورقتهما إلى أن المسودة الحالية للدستور لا تخلق نظام فعال للمساءلة السياسية بين هاتين المؤسستين (البرلمان والرئيس) لأسباب مختلفة سردها كل منهما. وخاصة في ظل عدم الاتفاق حول دور الرئيس، وبضيف الدكتور آدم كيجان في نقاشه لتلك النقطة، أن ضمان عدم تركيز السلطة في أيدي أي من المؤسستين يجب أن يكون هدفا أساسيا للدستور الجديد. بينما ظل توقف البرلمان عن العمل لفترات طويلة من الثورة عائقا في طريق الحفاظ على التوازن في العلاقة بين الرئيس والبرلمان، هذا يعطي تفسيراً مؤسستياً، في جزء منه على الأقل، للقرار الذي اتخذته مرسي في 22 نوفمبر 2012

والقضية الأخرى التي شملتها جميع الأوراق هي قضية الحاجة إلى المساءلة، حيث تتطرق الورقة التي أعدها علي فتح الباب إلى مسألة المساءلة السياسية والدور المنوط به مجلس الشورى بصفته الغرفة الثانية للبرلمان المصري. وفي هذه الورقة يؤكد على ضرورة الرقابة السياسية والاحتياج لغرفة مراجعة ثانية، حيث يرى أن هذه الغرفة يمكن أن تكون بمثابة منتدى لضمان تمثيل أفضل لمجموعات الأقليات العرقية والدينية فضلا عن فئات أخرى من المجتمع المصري، مثل النساء، تعاني من التمثيل الهزيل في البرلمان. ويكمل محمد العجاتي في هذا الصدد حيث يطالب بتحسين نصوص الدستور التي تضمن مشاركة المجتمع المدني والمجالس المحلية في العملية السياسية.

أما جورج فهمي فيتطرق إلى موضوع استقلال القضاء، حيث يوضح أن مسودة الدستور لا تزال ضعيفة للغاية فيما يتعلق بضمان استقلال القضاء عن السلطة التشريعية وتقديم نظام مراجعة قضائية. الحماية القضائية للحقوق الدستورية هي عنصر أساسي في جميع الدساتير الديمقراطية ويمكن أن يتحقق ذلك فقط من خلال استقلال القضاء. وفي النهاية يتناقش كلا من كريم سرحان والدكتور جون ماكالدوني حول هناك الاحتياج لتحسين نصوص المسودة الدستورية بشكل كبير بهدف ضمان المساءلة من خلال عمليات التدقيق الإداري والمالي. تؤكد كلا الورقتان بشكل قاطع الحاجة الملحة والضرورية والحاسمة لمصر لانتخاب برلمان فعال للاضطلاع بهذه المهام.

وخلال عامين تقريبا منذ الثورة، انتقلت مصر بشكل ملحوظ من واقع الدولة ذات الحزب الواحد إلى خلق إطار دستوري جديد مبني على مبادئ الديمقراطية ويعزز التسامح السياسي والاجتماعي والديني والتعددية. وبالرغم من ذلك، توضح جميع الأوراق أن عملية صياغة الدستور الجديد لم تنته بعد وأن تصرفات الرئيس مرسي في 22 نوفمبر 2012 توضح أن التقدم في الموافقة على الدستور الجديد يجب أن يعتبر ضرورة حتمية. ولا ينبغي الاستهانة بالخطوات الإيجابية التي اتخذت في سبيل الوصول للمسودة الحالية، بالرغم من أوجه القصور بها، كما يؤكد المشاركون في كتابة الآراء التي تشتمل عليها هذه المطبوعة أن النقاش السياسي في مصر أصبح صحي للغاية. لكن على جميع أصحاب المصلحة الآن إظهار الإرادة السياسية بالمضي قدما بالعملية حتى نهايتها. هذه المطبوعة، التي تضم مساهمات أعدتها عدد من الفاعلين الأساسيين الذين شاركوا في عملية الصياغة، تقدم مساهمة قيمة في الوقت المناسب للنقاش، كما تساعد في توجيه تركيز لجنة كتابة الدستور إلى معالجة القضايا الأساسية التي تظل معلقة حتى "نهاية اللعبة" في عملية الصياغة.

ملحق (1): الرقابة البرلمانية على الحكومة ولائحة مجلس الشعب المصري

وفقا للقانون رقم (38) لسنة 1972 في شأن مجلس الشعب، واللائحة الداخلية لمجلس الشعب الصادرة في 1979 وتعديلاتها اللاحقة وأخرها ما صدر عام 2010.

تحدد أدوار الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة من خلال، الأجهزة البرلمانية لمجلس الشعب، ومن خلال وسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية:

أولاً: الأجهزة البرلمانية:

تقوم آلية العمل في مجلس الشعب على تقسيم اختصاصات ووظائف المجلس على سبعة أجهزة برلمانية، يقوم كل منها بدور في دراسة وإعداد الموضوعات التي ينظرها المجلس أو الجمعية العمومية للشعبة البرلمانية، أو تلك المتعلقة بضمان حسن سير الممارسة البرلمانية لللائحة الداخلية، وهذه الأجهزة هي:

1. رئيس المجلس
2. مكتب المجلس
3. اللجنة العامة للمجلس
4. لجنة القيم
5. اللجان النوعية
6. اللجان الخاصة والمشاركة
7. الشعبة البرلمانية

وتقوم هذه الأجهزة بتسيير عمل المجلس إدارياً وتنفيذاً، وإدارة الجلسات، وضع خطة نشاط المجلس ولجانه. الإشراف على نشاط المجلس ولجانه ومعاونة أعضاء المجلس في أداء مسئولياتهم البرلمانية، وإدراج مشروعات القوانين، والموضوعات الهامة الجارية. وتقوم أجهزة المجلس الممثلة في اللجنة العامة، واللجان النوعية، واللجان الخاصة والمشاركة، بتنظيم العلاقة بين مجلس الشعب والحكومة:

(1) اللجنة العامة:

وتتشكل من رئيس المجلس وعضوية الوكيلين، ورؤساء لجان المجلس، وممثلي الهيئات البرلمانية للأحزاب، فضلاً عن خمسة أعضاء يختارهم مكتب المجلس. وتختص اللجنة العامة بالآتي:

- (1) مناقشة الموضوعات العامة والأمور الهامة التي يرى رئيس الجمهورية أو رئيس المجلس أو رئيس الحكومة تبادل الرأي في شأنها مع اللجنة.
- (2) دراسة التقارير الدورية التي تقدمها لجان المجلس عن متابعة تنفيذ القوانين والقرارات التنظيمية العامة والشكاوى الهامة التي تمثل ظاهرة اجتماعية أو اقتصادية أو سياسية عامة والموضوعات المحالة من لجنة القيم.
- (3) دراسة ما يحيله إليها مكتب المجلس من تقارير الجهاز المركزي للحسابات وتقارير أجهزة وهيئات الرقابة.
- (4) اختيار 7 أعضاء في بداية كل دور انعقاد لتمثيل مجلس الشعب في لجنة مشتركة مع مجلس الشورى لمناقشة أي خلاف حول صياغة القوانين المكملة للدستور.
- (5) للجنة العامة دعوة رئيس الحكومة أو الوزراء أو رئيس الجهاز المركزي للحسابات للاستماع إليهم.

(2) اللجان النوعية:

وتتولى هذا اللجان معاونة المجلس في دوره التشريعي وفي الرقابة على أعمال الحكومة، وتتقصى كل اللجان النوعية آثار تطبيق القانون، التي تمس مصالح الجماهير، ويتولى رئيس مجلس الشعب إخطار الحكومة باقتراحات اللجان النوعية المقدمة للحكومة، كما أن رئيس الحكومة يقوم باستطلاع رأى اللجان النوعية في المسائل المتعلقة بمشروعات الخطة والموازنة العامة للدولة. وللوزراء طلب عقد اجتماع مع اللجنة المختصة لاستشارتها في أمر عاجل معين. ويحق لاجتماع أي لجنة أن تطلب من رئيس المجلس الاجتماع بأي من الوزراء لمناقشته في المسائل الداخلة في نطاق عملها. ويتضح أن اللجان النوعية تقوم باختصاصات متعددة، فمنها ما هو تشريعي، وما هو فني، ومنها يتصل بتنفيذ دور رقابة المجلس على الحكومة.

وتضم اللجان النوعية بمجلس الشعب (19) لجنة هم:

- 1- لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية
- 2- لجنة الخطة والموازنة
- 3- لجنة الشؤون الاقتصادية
- 4- لجنة العلاقات الخارجية
- 5- لجنة الشؤون العربية
- 6- لجنة الدفاع والأمن القومي والتعبئة العامة
- 7- لجنة الاقتراحات والشكاوى
- 8- لجنة القوى العاملة
- 9- لجنة الصناعة والطاقة
- 10- لجنة الزراعة والري
- 11- لجنة التعليم والبحث العلمي
- 12- لجنة النقل والمواصلات
- 13- لجنة الشؤون الدينية والاجتماعية والأوقاف
- 14- لجنة الشباب
- 15- لجنة الثقافة والإعلام والسياحة
- 16- لجنة الشؤون الصحية والبيئة
- 17- لجنة الإسكان والمرافق العامة والتعمير
- 18- لجنة حقوق الإنسان
- 19- لجنة الإدارة المحلية والتنظيمات الشعبية

(3) اللجان الخاصة والمشاركة:

تعد اللجان الخاصة من بين الأجهزة البرلمانية لمجلس الشعب التي تساعد على أداء وظيفته الرقابية والتشريعية، وهي لجان مؤقتة تنتهي بانتهاء الغرض الذي شكلت من أجله ويقرار من المجلس، وتشكل بناء على عرض رئيس المجلس أو طلب الحكومة. وتشكل اللجنة الخاصة من مجموعة من الأعضاء يختارهم رئيس المجلس، وهم في المعتاد ليسوا أعضاء في لجنة نوعية واحدة، وإنما هم أعضاء لهم مواصفات خاصة، وانتماءات حزبية تضمن تمثيل الأحزاب في هذه اللجان.

أما اللجان المشتركة فهي في تشكيلها، عبارة عن عدة لجان تجتمع معا لدراسة الموضوع المحال إليها أو هيئات مكاتب لجنة أو بعض اللجان مع لجان أخرى، ولصحة اجتماعات اللجان المشتركة يجب حضور ثلث أعضاء كل لجنة على الأقل، ولا تكون قراراتها صحيحة إلا بموافقة أغلبية مجموع أعضائها.

ثانيا: وسائل وإجراءات الرقابة البرلمانية:

تتعدد وسائل الرقابة البرلمانية في مصر بين وسائل للمساءلة وطلب المعلومات، واخرى للمحاسبة والمسئولية السياسية، وتؤدي بعضها للاتهام الجنائي لاعضاء في الحكومة. وتحدد اللائحة الداخلية لمجلس الشعب اثني عشر أداة رقابية، يستخدمها الأعضاء للرقابة على أعمال الحكومة، وهم:

- (1) الأسئلة
- (2) طلبات الاحاطة
- (3) الاستجوابات
- (4) طلبات المناقشة العامة
- (5) الاقتراحات برغبة أو بقرار
- (6) لجان تفصي الحقائق
- (7) لجان الاستطلاع والمواجهة
- (8) العرائض والشكاوى
- (9) سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء والوزراء
- (10) مسئولية رئيس الحكومة
- (11) اتهام الوزراء
- (12) متابعة المجلس لشئون الإدارة المحلية

(1) الأسئلة:

تقديم الأسئلة أحد وسائل الرقابة من جانب البرلمان على أعمال الحكومة، إذ لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو من ينيبونهم الإجابة على أسئلة الأعضاء، كما يجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويله في نفس الجلسة إلى استجواب، كما يسقط السؤال بزوال صفة مقدمه، أو زوال صفة من قدم إليه.

والسؤال هو استفسار عن أمر لا يعلمه العضو، للتحقق من حصول واقعة وصل علمها إليه أو للوقوف على ما تعترمه الحكومة في أمر من الأمور.

وتكون الإجابة كتابة على الأسئلة في الأحوال الآتية:

أولاً) إذا طلب العضو ذلك.

ثانياً) إذا كان الغرض من السؤال مجرد الحصول على بيانات أو معلومات إحصائية بحتة.

ثالثاً) إذا كان السؤال مع طابعه المحلي يقتضى إجابة من الوزير المختص.

رابعاً) إذا وجه السؤال فيما بين أدوار انعقاد المجلس.

خامساً) الأسئلة المتبقية دون إجابة عنها حتى انتهاء دور الانعقاد.

وتنشر الأسئلة المنصوص عليها في البنود السابقة والإجابة الكتابية عنها بملحق خاص لمضبطة المجلس.

ولرئيس مجلس الشعب حفظ السؤال، إن كان غير مستوف للشروط الواجب توافرها مع إبلاغ ذلك للعضو الذي له الحق حينئذ في الاعتراض على الحفظ، خلال أسبوع، مخطراً بذلك رئيس المجلس الذي يعرض هذا الاعتراض على اللجنة العامة للمجلس في أول جلسة مقبلة.

ولا يجوز أن يدرج للعضو الواحد أكثر من سؤال في جلسة واحدة، أو أكثر من ثلاثة أسئلة في الشهر الواحد. وإذا تغيب مقدم

السؤال تأجلت الإجابة عنه إلى جلسة قادمة ما لم تكن الإجابة مكتوبة، وحينئذ يثبت السؤال وإجابته في مضبطة المجلس.

وللوزير الحق في طلب تأجيل الإجابة إلى الجلسة التالية، كما يكون التأجيل مقرراً إذا تغيب الوزير، وإن لم يمنع ذلك من إمكانية قيام أحد الوزراء بالرد، كون الوزارة مسئولة بالتضامن في مواجهة مجلس الشعب.

وللعضو الذي وجه السؤال -دون غيره- أن يستوضح الوزير، وأن يعلق على إجابته بإيجاز مرة واحدة، وقد يأذن رئيس المجلس لرئيس اللجنة المختصة بموضوع السؤال أو لعضو آخر، بإبداء تعليق موجز على إجابة الوزير، إذا كان السؤال متعلقاً بموضوع له أهمية عامة.

(2) طلبات الإحاطة:

لكل عضو ان يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً في اختصاص من يوجه إليه.

ولمكتب المجلس حفظ الطلب إذا لم يقدم كتابة، أو كان لا يتضمن أمراً ذا أهمية عامة، أو متضمناً مصلحة خاصة لمقدمه. ويدرج طلب الإحاطة في جدول أعمال المجلس قبل الأسئلة مباشرة، ويدلي العضو الذي قدمه ببيان، ويجيبه الوزير في إيجاز. وللمجلس ان يقرر إحالة موضوع طلب الإحاطة إلى اللجنة المختصة لبحثه وتقديم تقرير عاجل عنه.

ويجوز للعضو أو رئيس إحدى اللجان أو لممثل إحدى الهيئات البرلمانية للأحزاب أن يطلب من رئيس المجلس الموافقة على الإدلاء ببيان عن موضوع غير وارد في جدول الأعمال، إذا كان من الأمور ذات الأهمية العامة العاجلة.

(3) الاستجابات:

الاستجابات أهم وسائل الرقابة البرلمانية، وتتبع خطورته من كونه قد ينتهي إلى تقرير مسئولية رئيس مجلس الوزراء أو سحب الثقة من الوزير المستجوب، كما يحمل في طياته توجيه الاتهام لمحاسبة، من وجه إليه في الشؤون التي تدخل في اختصاصه من خلال مجموعة الوقائع التي تجمعت لدى المستجوب، ولها ما يدعمها من الأسانيد التي تستوجب المحاسبة، من وجهة نظره فلكل عضو أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء استجابات، لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصاتهم.

ويتعلق الاستجابات بأي تصرف في شأن من الشؤون العامة وقد يتعلق بشأن من الشؤون الخاصة إذا كان مرتبطاً بسلوك الحكومة أو أحد أعضائها.

ويناقش الاستجابات بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة.

ويقدم الاستجابات كتابة إلى رئيس مجلس الشعب مبيناً به -بصفة عامة- موضوع الاستجابات ومرفقاً به مذكرة شارحة تتضمن بياناً بالأمور المستجوب عنها.

ولا يجوز أن يتضمن الاستجابات أموراً مخالفة للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة أو أموراً لا تدخل في اختصاص الحكومة كما لا يجوز أن تكون في تقديمه مصلحة خاصة أو شخصية للمستجوب.

ولا يجوز تقديم استجابات في موضوع سبق للمجلس الفصل فيه في نفس دور الانعقاد ما لم تطرأ وقائع جديدة تبرر ذلك. وتضم الاستجابات المقدمة في موضوع واحد أو في عدة موضوعات مرتبطة ببعضها ارتباطاً وثيقاً، وتدرج في جدول الأعمال لتجري مناقشتها في وقت واحد، وللإستجابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة بجدول الأعمال بعد طلبات الإحاطة والأسئلة، كما تدرج الأسئلة وطلبات الإحاطة المرتبطة بالاستجابات في ذات الجلسة التي ينظر فيها، ويعتبر مقدم الاستجابات متنازلاً عن أية أسئلة أو طلبات إحاطة يكون قد سبق له أن تقدم بها في ذات الموضوع.

وتكون الأولوية في الكلام عند تعدد الاستجابات لمقدم الاستجابات الأصلي، ثم لمقدم الاستجابات الأسبق في القيد بسجل الاستجابات، ثم يكون الكلام بالنسبة لمقدمي الأسئلة أو طلبات الإحاطة المتعلقة بموضوع الاستجابات.

وفي اليوم المحدد للمناقشة في موضوع الاستجابات، يبدأ المستجوب بشرح استجابته ثم يعقب عليه من وجه إليه الاستجابات، وبعد ذلك تبدأ المناقشة في موضوعه وهي متاحة لسائر الأعضاء حتى وإن عدل صاحب الاستجابات عن استجابته بعد البدء في مناقشته وتقدم الاقتراحات المتعلقة بالاستجابات كتابة لرئيس المجلس الذي يتولى عرضها بعد انتهاء المناقشة، فإذا كان الاقتراح المقدم يقضى بالانتقال إلى جدول الأعمال كان له الأولوية على غيره، وإذا لم تقدم اقتراحات بشأن الاستجابات يعلن الرئيس انتهاء المناقشة والانتقال إلى جدول الأعمال.

وللمستجوب حق استرداد استجوابه في أي وقت إما بطلب كتابي يقدمه لرئيس المجلس وإما شفاهة بالجلسة وفي هذه الحالة يستبعد من جدول الأعمال ولا ينظر المجلس فيه، ويعتبر عدم حضور مقدم الاستجواب الجلسة المحددة لمناقشة استجوابه استرداداً للاستجواب ما لم يكن غياب المستجوب لعذر يقبله المجلس، ويؤجل المجلس نظر الاستجواب لجلسة تالية ولمرة واحدة فقط بعد سماع رأي الحكومة. كما يسقط الاستجواب بزوال صفة من تقدم به أو من وجه إليه، أو بانتهاء دور الانعقاد الذي قدم خلاله .

(4) طلبات المناقشة العامة:

يجوز لعشرين عضواً على الأقل أن يطلبوا طرح موضوع عام للمناقشة العامة في المجلس، بقصد استيضاح سياسة الحكومة وتبادل الرأي في شأنه. ولا تدرج طلبات المناقشة العامة إلا بعد أن تقدم الحكومة برنامجها أمام المجلس. ويقدم الطلب كتابة، متضمناً تحديد الموضوع والمبررات والأسانيد التي تبرر طرحه للمناقشة العامة بالمجلس. وللمجلس أن يقرر دون مناقشة استبعاد الطلب من جدول أعمال المجلس لعدم صلاحية الموضوع للمناقشة، وذلك بعد سماع رأي واحد من المؤيدين للاستبعاد، وواحد من المعارضين له، ويجوز بناء على طلب الحكومة أن يقرر المجلس مناقشة الموضوع في ذات الجلسة.

(5) الاقتراحات برغبة أو بقرار:

لكل عضو أن يقدم اقتراحاً برغبة يتعلق بمصلحة عامة ليبيدها المجلس للحكومة، أو أن يقدم اقتراحاً بقرار يرغب في أن يصدره المجلس في نطاق اختصاصه. ويقدم الاقتراح كتابة مشفوعاً بمذكرة إيضاحية. ويقدم الاقتراح برغبة أو بقرار موقفاً من عدد لا يزيد على عشرة من أعضاء المجلس.

ويحيل رئيس المجلس الاقتراحات إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى، أو اللجنة المختصة، ولهذه اللجنة أن تطلب من رئيس المجلس إحالتها إلى الوزارات والجهات المختصة قبل إعداد تقريرها وعرضه على المجلس. ولا يجوز أن يتضمن الاقتراح أمراً مخالفاً للدستور أو القانون أو عبارات غير لائقة أو ماسة بالأشخاص أو الهيئات، أو يخرج عن اختصاص المجلس.

(6) لجان تقصي الحقائق:

للمجلس أن يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة من لجان النوعية بتقصي الحقائق عن أمر عام له أهمية خاصة، أو لفحص أحوال إحدى المصالح العامة أو الهيئات العامة أو وحدات الإدارة المحلية أو القطاع العام أو أي جهاز تنفيذي أو إداري أو أي مشروع من المشروعات العامة يدخل في نطاق الاختصاص الرقابي للمجلس. وذلك للقيام بالآتي:

(أ) لتقصي الحقيقة عن الأحوال المالية والإدارية والاقتصادية العامة بالنسبة للموضوع أو الجهة التي شكلت اللجنة من أجلها.

(ب) لإجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة.

(ت) للتحقق من مدى التزام أي جهة من الجهات السابقة بسيادة القانون أو بالخطّة، أو بالموازنة العامة للدولة.

وتشكل لجنة تقصي الحقائق بقرار من رئيس المجلس بناء على طلب من اللجنة العامة، أو إحدى لجانها الأخرى، أو بناء على اقتراح مقدم كتابة إلى رئيس المجلس من عشرين عضواً على الأقل. ولا يجوز أن يقل عدد أعضاء لجنة تقصي الحقائق عن سبعة، ولا يزيد على خمسة وعشرين عضواً، يختارهم المجلس بناء على ترشيح رئيس المجلس، مع مراعاة التخصص والخبرة في الموضوعات المشكّلة من أجلها اللجنة، ويراعى تمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة، والأعضاء غير المنتمين للأحزاب إذا كان عددهم في المجلس لا يقل عن عشرة أعضاء.

آليات عمل لجان تقصي الحقائق:

- تتخذ لجنة تقصي الحقائق كافة الإجراءات اللازمة للحصول على البيانات والمعلومات والأوراق المتعلقة بما أحيل إليها من موضوعات.
- للجنة أن تقوم بزيارات ميدانية أو تحقيقات أو مواجهات، إجلالاً للحقيقة في موضوع عمل اللجنة.

- على جميع الجهات المختصة أن تعاون لجان تقصي الحقائق في أداء مهمتها، وعليها أن تقدم لها الوسائل اللازمة لتجمع ما تراه من أدلة، وأن تمكنها من أن تحصل على ما تقرر حاجتها إليه من تقارير، أو بيانات أو وثائق أو مستندات، من أية جهة رسمية أو عامة.

7) لجان الاستطلاع والمواجهة:

بناء على اقتراح رئيس المجلس أو عشرين عضواً على الأقل، يقرر المجلس الموافقة على تشكيل لجنة للاستطلاع والمواجهة، في موضوع ذي طبيعة هامة مما يدخل في اختصاص المجلس، أو بمناسبة بحث مشروع قانون أو اقتراح بمشروع قانون، أو بمناسبة دراسة أحد الموضوعات العامة.

وتشكل اللجنة من عدد لا يقل عن ثلاثة أعضاء ولا يزيد على عشرة أعضاء مراعيًا التخصص والخبرة وتمثيل الهيئات البرلمانية للأحزاب المعارضة.

وتعقد جلسات هذه اللجان علنية، ويعلن بجميع وسائل الإعلام عن مواعيد انعقادها، ويدعى لحضور اجتماعات اللجنة ممثلي أجهزة الدولة المختصة، والمتخصصون والفنيون وذوي الخبرة والتخصص في الأمور الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وكذلك الهيئات والأشخاص المعنوية التي تقرر اللجنة ضرورة الاستماع إلى رأيها، أو الاستعانة بما لديها من معلومات وبيانات.

أغراض لجان الاستطلاع والمواجهة:

أ) جمع البيانات لمواجهة القصور في التشريع المعروض، لتتفق أحكامه مع المقومات الأساسية للمجتمع ووفقاً لما يقرره الدستور.

ب) استيضاح حقائق السياسة العامة للبلاد في مختلف الميادين.

ت) الاستماع إلى اقتراحات المواطنين في المسائل والموضوعات التي تشغل الرأي العام.

ث) الاستماع إلى الشخصيات العامة المصرية، أو الدولية، لتبادل الرأي في القضايا والمشاكل الدولية والعامة.

ج) إجلاء الحقيقة في موضوع معين مما يدخل في اختصاص المجلس.

8) العرائض والشكاوى:

لكل مواطن وللممثلة الهيئات النظامية، والأشخاص الاعتبارية، أن يقدموا لرئيس المجلس عرائض مكتوبة تتضمن ما يشكون منه من إجراءات أو تصرفات محددة تمثل مخالفة للدستور أو القانون، أو يقدموا مقترحات بشأن تعديل القوانين واللوائح أو تطوير الإجراءات أو الأنظمة الإدارية، أو المالية أو الاقتصادية التي تتبعها أجهزة الدولة، أو الإدارة المحلية، أو القطاع العام وتختص لجنة الاقتراحات والشكاوى بفحص هذه العرائض، ولها أن تستمع إلى مقدم العريضة، وأن تطلب من الوزير الذي تتبعه الجهة المختصة أن يقدم لها كل التسهيلات التي تمكنها من استظهار الحقيقة، وترفع اللجنة إلى رئيس المجلس تقريراً بنتائج هذا الفحص. ولرئيس المجلس أن يطلب من المجلس إحالة التقرير إلى اللجنة المختصة، أو إلى الحكومة لاتخاذ إجراء فيما يتضمنه.

9) سحب الثقة من نواب رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء أو نواب الوزراء:

يقدم طلب سحب الثقة كتابة إلى رئيس المجلس موقعاً عليه من عشر أعضاء على الأقل.

ولا يجوز أن يقدم الطلب إلا بعد انتهاء المجلس من مناقشة استجواب موجه إلى من قدم طلب سحب الثقة منه. ويعرض رئيس المجلس طلب سحب الثقة على المجلس فور تقديمه إليه بعد أن يتحقق من وجود مقدمي الطلب بالجلسة، ويعتبر عدم وجود أحدهم بالجلسة تنازلاً منه عن الطلب.

ويؤذن بالكلام لاثنتين من مقدمي الطلب ثم تجري المناقشة في الطلب إذا رأى المجلس محلاً لذلك، ويجوز للمجلس أن يؤجل المناقشة في الطلب إلى موعد يحدده.

ويصدر المجلس قراره في طلب سحب الثقة بعد ثلاثة أيام على الأقل من انتهاء المناقشة فيه.

ويصدر المجلس قراره بسحب الثقة بأغلبية أعضائه.

10) مسؤولية رئيس مجلس الوزراء:

- للمجلس أن يقرر مسئولية رئيس مجلس الوزراء، وفقا لذات الإجراءات المتعلقة بطلب سحب الثقة -البند (9) أعلاه- وتصدر موافقة المجلس على مسئولية رئيس مجلس الوزراء بأغلبية أعضائه.
- وإذا وافق المجلس على مسئولية رئيس مجلس الوزراء، قامت هيئة مكتب المجلس بإعداد تقرير يتضمن عناصر الموضوع وما انتهى إليه المجلس من رأي في هذا الشأن، والأسباب التي استند إليها في ذلك، ويعرض على المجلس.
- ويتولى رئيس المجلس عرض التقرير على رئيس الجمهورية، ولرئيس الجمهورية في خلال عشرة أيام من عرض التقرير، حق رفض قرار المجلس، وفي هذه الحالة يعرض مكتب المجلس ما انتهى إليه الأمر على اللجنة العامة.
- وتعد اللجنة العامة تقريرا للمجلس برأيها في الموضوع وفقا لما تقرره بأغلبية اعضاءها، ويعرض على المجلس خلال عشرة أيام من تاريخ رفض رئيس الجمهورية، فإذا عاد المجلس إلى إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه، فعلى رئيس الجمهورية أن يقبل استقالة الحكومة.
- وإذا رفض المجلس اقتراحا بمسئولية رئيس مجلس الوزراء، فيجوز سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في ذات دور الانعقاد.

(11) اتهام الوزراء:

- يقدم الاقتراح باتهام الوزير إلى رئيس المجلس بطلب كتابي موقع من خمس أعضاء على الأقل، متضمنا الأفعال المادية التي بني عليها الاتهام وأسبابه، مؤيدا بالبيانات والمستندات.
- ويتولى رئيس المجلس إحالة طلب الاتهام إلى اللجنة العامة لدراسته، وتقديم تقرير عنه خلال شهر على الأكثر من تاريخ الإحالة.
- وتقوم اللجنة العامة باستدعاء الوزير -عن طريق رئيس المجلس- وتستمع لأقواله، ويصدر قرار اللجنة بالأغلبية إذا انتهت اللجنة إلى الموافقة على الاقتراح باتهام الوزير.
- ويصدر قرار المجلس باتهام الوزير بعد مناقشة تقرير اللجنة العامة في جلسة خاصة بموافقة ثلثي أعضاء المجلس على الأقل، ويبلغ رئيس المجلس رئيس الجمهورية بقرار الاتهام مشفوعا ببيان الوقائع التي نسبت إلى الوزير والإجراءات التي اتبعتها المجلس والأسباب والأسانيد التي بني عليها قراره.
- ونهاية يصدر المجلس قرارا بتشكيل لجنتين للتحقيق والمحاكمة طبقا لقانون محاكمة الوزراء رقم (79) لسنة 1956.

(12) متابعة المجلس لشئون الإدارة المحلية:

- يقوم المجلس بمناقشة كل ما يتعلق بوحدة الإدارة المحلية والمجالس الشعبية المحلية، بهدف دعم الديمقراطية واللامركزية وتحقيق التماسق والترابط بين هذه الوحدات ومجالسها، بما يتفق وأهداف السياسة العامة والخطة العامة للدولة.
- ويلتزم الوزير المختص بشئون الإدارة المحلية بإبلاغ المجلس القرارات المتعلقة بالأمر الآتية:
- أ) حل المجالس الشعبية وتشكيل مجالس مؤقتة.
- ب) فرض الرسوم والقروض التي توافق على إبرامها المجالس الشعبية المحلية.
- ت) اقتراحات المجالس الشعبية المحلية بتعديل بعض القوانين أو القرارات.
- ث) القرارات ذات الطبيعة العامة التي يصدرها مجلس المحافظين.

ملحق (2): تطور الحياة النيابية في مصر

وفى حقبة من الزمان تُمثل تاريخ الحياة النيابية المصرية بدءاً من عام 1824، تعاقبت على البلاد العديد من النظم النيابية تفاوتت نطاق سلطتها التشريعية والرقابية من فترة لأخرى لتعكس في النهاية تاريخ وكفاح شعب للحفاظ على حياة نيابية سليمة تعكس سعي الشعب المصري الدعوى من أجل إقامة مجتمع ديمقراطي ينشد العدل والمساواة لأكثر من 180 عاماً من التاريخ البرلماني.

المجلس العالي (1824 - 1837)

كانت البداية الأولى لتنظيم الحياة النيابية في مصر مع إنشاء المجلس العالي الذي أسسه محمد علي باشا في 27 نوفمبر 1824، وهو أول مجلس نيابي يتم اختيار بعض أعضائه بالانتخاب ويراعى فيه تمثيل فئات الشعب المختلفة حيث تكون من 24 عضواً في البداية ثم صار عددهم 48 عضواً بعد إضافة 24 شيخاً وعالماً وبذلك أصبح يتألف من نظار الدواوين، ورؤساء المصالح، واثنين من العلماء يختارهما شيخ الأزهر، واثنين من التجار يختارهما كبير تجار العاصمة، واثنين من ذوى المعرفة بالحسابات، واثنين من الأعيان عن كل مديرية من مديريات القطر المصري ينتخبهما الأهالي.

وفى يناير 1825 صدرت اللائحة الأساسية للمجلس العالي وحددت اختصاصاته بأنها "مناقشة ما يراه أو يقترحه محمد علي فيما يتعلق بسياسته الداخلية..". وقد تضمنت اللائحة الأساسية كذلك مواعيد انعقاد المجلس وأسلوب العمل فيه.

مجلس المشورة (1829):

قام محمد علي بإنشاء "مجلس المشورة" في عام 1829 وكان يتكون من 156 عضواً (57 معينون، 99 منتخبون) وجعل رئاسة هذا المجلس لابنه إبراهيم وقد جاء ذلك بعد نجاح المجلس العالي الذي يعد نواة مهمة لنظام الشورى، حيث تألف هذا المجلس من كبار موظفي الحكومة والعلماء والأعيان، وجاء هذا المجلس في عدد أعضائه وتمثيلهم لمختلف فئات الشعب أشبه بجمعية عمومية مؤلفة من 156 عضواً: منهم 33 عضواً من كبار أعيان القطر المصري يتم اختيارهم عن طريق الانتخاب. وكان مجلس المشورة ينعقد لاستشارته في مسائل التعليم والإدارة والأشغال العمومية. وقد صدرت لهذا المجلس في عام 1830 مجموعة من التعليمات التي اشتملت على أسس وأساليب عمله. وفي عام 1833 سن مجلس المشورة قانوناً خاصاً به كان بمثابة تكملة للتعليمات السابقة، وتتوالى تنظيم فترات انعقاده، وإجراءات ما يجري به من مداورات، وما يصدر عنه من قرارات.

وفى عام 1837 أصدر محمد علي القانون الأساسي للدولة الذي ألغى مجلس المشورة وأحل مكانه مجلسين هما: "المجلس الخصوصي" لسن القوانين، والمجلس العمومي لبحث ما تحيله إليه الحكومة من أمور. وتم تنظيم الحكومة في شكل سبعة دواوين أساسية.

مجلس شورى النواب: 1866 - 1882:

صدر الأمر من الخديوي إسماعيل إلى إسماعيل باشا راغب في 25 أكتوبر 1866 بتأسيس مجلس شورى النواب وتعيينه رئيساً له، ويعد هذا المجلس البداية الحقيقية للحياة النيابية في مصر، وقد صدرت اللائحة التأسيسية لمجلس شورى النواب بانتخاب أعضائه وحدد فيها شروط الترشيح للأعضاء ونظام الانتخاب، وحدد مدة المجلس ثلاث سنوات ينعقد خلال كل سنة منها لمدة شهرين، وقد انعقد مجلس شورى النواب في تسعة أدوار انعقاد على مدى ثلاث هيئات نيابية، وذلك في الفترة من 25 من نوفمبر 1866 حتى

6 من يوليو عام 1879، وكان عدد أعضاء المجلس 76 عضواً، ينتخبون بواسطة عمد البلاد ومشايخها في المديرية، إلى جانب الأعيان من القاهرة والإسكندرية ودمياط ويعين الخديوي رئيس المجلس ووكيله وقد حدد قانون مجلس شورى النواب نظام عمله وإدارة عمل الجلسات ومناقشة المسائل المعروضة عليه.

ومع مرور الوقت اتسعت صلاحيات المجلس شيئاً فشيئاً، وبدأت تظهر نواة الاتجاهات المعارضة. وقد ساعد على هذا التطور انتشار أفكار التنوير على يد مجموعة من كبار المفكرين والكتاب. إضافة إلى ظهور الصحف في ذلك الوقت مما عزز المطالبة الشعبية بإنشاء مجلس نيابي له صلاحيات تشريعية ورقابية أوسع.

وانعكست هذه المطالبة في عام 1878 عندما أنشئ أول مجلس وزراء في مصر (مجلس النظار) وأعيد تشكيل البرلمان، ومنح المزيد من الصلاحيات، وإن ظلت بعض الأمور خارجة عن اختصاص المجلس، مثل: بعض الشؤون المالية.

وفى يونيه 1879 أعدت اللائحة الأساسية الجديدة لمجلس شورى النواب تمهيدا لعرضها على الخديوي لإصدارها، وهي اللائحة التي جعلت عدد النواب 120 نائباً عن مصر والسودان. وكان أهم ما تضمنته اللائحة: تقرير "المسئولية الوزارية"، ومنح سلطات أكبر للمجلس في النواحي المالية. غير أن الخديوي توفيق الذي عُين في 26 من يونيه 1879 رفض اللائحة وأصدر أمراً بفض المجلس.. ولكن المجلس ظل -رغم ذلك- يعقد جلساته حتى يوليو 1879.

مجلس النواب المصري (9 سبتمبر 1881):

اندلعت الثورة العربية، وكان من بين مطالبها تشكيل مجلس للنواب. وبالفعل أجريت الانتخابات لمجلس شورى النواب طبقاً لأحكام لائحة المجلس الصادرة في سنة 1866؛ انتظاراً لقيام الحكومة بإعداد مشروع قانون أساسي جديد يتم عرضه على المجلس لإقراره، وقد افتتح المجلس الجديد الذي سمي "مجلس النواب المصري" في 26 من ديسمبر عام 1881، وقدمت الحكومة مشروع القانون الأساسي، وصدر الأمر العالي به في 7 من فبراير عام 1882، وجعل هذا القانون الوزارة مسؤولة أمام المجلس النيابي المنتخب من الشعب، والذي كانت له أيضاً سلطة التشريع، وحق سؤال الوزراء واستجوابهم. وأصبحت مدة مجلس النواب المصري خمس سنوات، ودور الاعتقاد ثلاثة أشهر.

وقد نصت اللائحة الأساسية التي وافق عليها مجلس النواب المصري على أن يكون اختيار أعضاء المجلس بالانتخاب والشروط اللازمة لمن له حق الانتخاب، ولمن يجوز انتخابه، وكيفية الانتخاب.

وهكذا أرسيت قواعد الممارسة الديمقراطية البرلمانية في مصر على نحو تدريجي، إلا أن ذلك لم يدم طويلاً، حيث انعقد مجلس النواب المصري انعقاداً عادياً واحداً منذ 26 من ديسمبر 1881 إلى 26 من مارس 1882، ثم قامت بريطانيا باحتلال مصر عام 1882 وألغت القانون الأساسي، وصدر في عام 1883 ما سمي بالقانون النظامي الذي كان انتكاسة للحياة النيابية في مصر.

مجلس شورى القوانين (1883 - 1913)

صدر القانون النظامي المصري أول مايو 1833 حدد فيها الأمر العالي تشكيل (1) مجالس مديريات في كل مديرية مجلس (2) مجلس شورى القوانين (3) جمعية عمومية (4) مجلس شورى الحكومة وقد تحدد اجتماع مجلس شورى القوانين 6 مرات سنوياً في الأول من أشهر (فبراير، أبريل، يونيه، أغسطس، أكتوبر، ديسمبر) وتعديل هذا البند في 1909 لينعقد المجلس في الخامس عشر

من نوفمبر من كل سنة وسبتمبر لغاية آخر شهر مايو من السنة التالية ومسئولته الأولى إصدار القوانين وطلب مشروعات القوانين من الحكومة أو أوامر عالية متعلقة بالإدارة العمومية.

ويتكون المجلس من ثلاثين عضوا بما فيهم الرئيس والوكيلين (منهم أربعة عشر دائمون يعينهم الخديوي منهم الرئيس وأحد الوكيلين وست عشر منهم أحد الوكيلين منتخبين ومدة المنتخبين ست سنوات).

كما شكلت الجمعية العمومية -وهي المسؤولة عن محاسبة الحكومة ومساءلتها وإبداء الرأي في المشروعات- وتتعدد مرة على الأقل كل سنتين، وتلى صدور القانون النظامي المصري صدور قانون الانتخاب (في أول مايو 1883).

الجمعية التشريعية (1913 - 1923)

أصدر الخديوي عباس حلمي الثاني القانون النظامي للجمعية التشريعية في أول يوليو 1913 بعد إلغاء مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية، وكانت تتشكل من أعضاء بحكم مناصبهم وهم النظار (الوزراء) ثم الأعضاء المنتخبين والمعينين وكان عدد المنتخبين ستة وستين عضوا.. أما الأعضاء المعينون فكان عددهم سبعة عشر عضوا. وكانت مدة العضوية ست سنوات. أما اختصاصات الجمعية التشريعية فكانت تتلخص في وجوب أخذ رأيها قبل إصدار أى قانون، مع عدم التقيد بالأخذ بهذا الرأي، وقد عقدت الجمعية التشريعية دور انعقاد واحد فقط، من الثاني والعشرين من يناير عام 1914 إلى السابع عشر من يونيو 1914، ولم تعقد أي اجتماعات بعد ذلك لتوقف الحياة النيابية في مصر بسبب الحرب العالمية الأولى، وقد صدر الأمر بحل هذه الجمعية في الثامن والعشرين من أبريل عام 1923.

المجالس النيابية في ظل دستور 1923:

وجاءت مرحلة جديدة بإعلان الدستور في 19 أبريل عام 1923 في ظل تعدد الأحزاب. وقد أعلن الدستور أن التشريع من حق البرلمان، مع إعطاء الملك حق الاعتراض.. وفي نفس الوقت أعطى للبرلمان حق الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وكان البرلمان في ظل هذا الدستور يتكون من مجلس للنواب وآخر للشيوخ.. كان مجلس النواب يتكون من 214 عضوا، زيد إلى 232 ثم إلى 319 عضوا بسبب الزيادة في عدد السكان.. أما مجلس الشيوخ فكان يتكون من 120 عضوا منهم 72 بالانتخاب و48 بالتعيين. ثم زيد إلى 147 عضوا منهم 88 منتخبا و59 معينا.. ثم زيد للمرة الثانية إلى 180 عضوا منهم 108 بالانتخاب و72 بالتعيين. وقد عقد المجلسان أول اجتماع لهما في 15 مارس عام 1924 والسبب في زيادة عدد مجلسي النواب والشيوخ هو أن المادتين 74 و83 من دستور 1923 كانتا تقضيان بأن كل دائرة انتخابية تمثل بعضو عن عدد من السكان.

ولكن دستور 1923 تعثر تطبيقه من الناحية العملية.. فقد تم حل مجلس النواب أكثر من مرة.. بل إن جميع المجالس التي شكلت في ظله لم تكمل مدتها الدستورية، وأكثر من ذلك فإن المجلس الذي بدأ اجتماعاته في الثالث والعشرين من مارس عام 1925 تم حله في ذات يوم انعقاده.. وهذا المجلس الأخير لم يدم دور انعقاده سوى تسع ساعات فقط، وبذا يعتبر من أقصر المجالس النيابية عمرا.. وبالإضافة إلى ذلك فإنه في ظل دستور 23 صدر في التاسع عشر من يوليو في عهد وزارة محمد محمود باشا الأمر الملكي رقم (46) لسنة 1928 بحل مجلسي النواب والشيوخ وإيقاف تطبيق المواد 15 و89 و155 و157 من الدستور لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، على أن يتولى الملك السلطة التشريعية من خلال المراسيم الملكية التي تكون لها قوة القانون. ولكن هذا الأمر الملكي لم يلبث أن ألغي في 31 أكتوبر عام 1929 مع دعوة الناخبين لانتخاب أعضاء مجلس النواب. وعودة مجلس الشيوخ الذي

كان قائما قبل صدور الأمر الملكي سالف الذكر.. وقد دعى البرلمان بمجلسيه إلى الانعقاد اعتبارا من الحادي عشر من يناير عام 1930.

المجالس النيابية في ظل دستور 1930:

بصدور دستور 1930 في الثاني والعشرين من أكتوبر عام 1930 فقد ألغي العمل بدستور 1923 وذلك في عهد وزارة إسماعيل صدقي.. وقد حدد هذا الدستور عدد أعضاء مجلس النواب بـ150 عضوا يتم انتخابهم على درجتين وعدد أعضاء مجلس الشيوخ بمائة عضو يعين الملك ستين منهم وينتخب الأربعة الباقون، إلا أن دستور 1930 لم يعمر طويلا، بسبب تزايد الضغط الشعبي ورفض مصر كلها له وللنظام السياسي الذي قام على أساسه.. وقد صدر الأمر الملكي رقم 67 لسنة 1934 بإلغاء دستور 1930 وحل مجلسي البرلمان اللذين قاما في ظلّه وطبقا لأحكامه.

وفى التاسع عشر من ديسمبر عام 1935 صدر الأمر الملكي رقم 118 لسنة 1935 الذي قضى بإعادة العمل بدستور عام 1923.. وقد جاء في مقدمة الأمر الملكي: "إن رغبة الأمة ظهرت جلية في إعادة دستور 1923".

ورغم ذلك نجد أن مجالس النواب التي جاءت في ظل دستور 1923 قد تعرضت للحل أكثر من مرة.. وظل الحال على هذا المنوال حتى تم حل البرلمان في يناير عام 1952 عقب حريق القاهرة وظلت مصر بدون برلمان حتى قيام الثورة في 23 يوليو 1952.. أعلن مجلس قيادة الثورة في العاشر من ديسمبر 1952 سقوط دستور 1923، وعزم الحكومة على تأليف لجنة تضع مشروع دستور جديد يكون خاليا ومنزها عن عيوب الدستور الذي تم إلغاؤه.

المجالس النيابية منذ قيام ثورة 23 يوليو 1952:

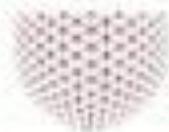
وفى العاشر من فبراير عام 1953 صدر قرار مجلس قيادة الثورة بنظام الحكم خلال فترة الانتقال التي تحددت بثلاث سنوات. وفى السادس عشر من يناير عام 1956 أعلن دستور 1956 الجديد، وقد تم الاستفتاء عليه في 23 يونيو عام 1956.. وعلى أساس هذا الدستور شكل أول مجلس نيابي في ظل ثورة 23 يوليو وبدأ جلساته في 22 يوليو 1957.. وقد أطلق عليه اسم: "مجلس الأمة"، وتكون من 350 عضوا.. واستمر هذا المجلس حتى العاشر من فبراير 1958.

وعقب الوحدة مع سوريا صدر دستور مارس المؤقت.. وشكل مجلس أمة مشترك مكون من 400 عضو مصري و200 عضو سوري.. وعقد أول جلساته في الحادي والعشرين من يوليو 1960، واستمر حتى الثاني والعشرين من شهر يونيه عام 1961.

وفى شهر مارس 1964 صدر دستور مؤقت، وفى ظلّه تم قيام مجلس أمة منتخب مكون من 350 عضوا، بالإضافة إلى عشرة أعضاء يعينهم رئيس الجمهورية.

وفى الحادي عشر من سبتمبر 1971 تم وضع الدستور.. وفى ظلّه جرت انتخابات مجلس الشعب الذي عقد أولى جلساته في 11 نوفمبر 1971 وهو أول مجلس يستكمل مدته الدستورية وهي خمس سنوات كاملة، وفى عام 1976 تم إجراء انتخابات جديدة في ظل نظام المنابر السياسية التي تحولت فيما بعد إلى أحزاب سياسية.. بناء على ما أعلنه الرئيس أنور السادات في بداية دور انعقاد مجلس الشعب في 11 نوفمبر 1976 وأُعيد ذلك صدور القانون رقم 40 لسنة 1977 بنظام الأحزاب السياسية في مصر.

وفى التاسع عشر من إبريل عام 1979 وافق الشعب في استفتاء عام على إنشاء مجلس الشورى وعقد المجلس أول اجتماع له في أول نوفمبر 1980.



Global Partners & Associates
International Management Consultants



مجلس التعاون العربي
Arab League for Education