



المحاور العلمية للبناء الدستوري (دراسة مقارنة)

سلسلة الأدلة

تسعى سلسلة أدلة المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات إلى تقديم التحاليل والمعلومات والآراء المقارنة حول نطاق من المؤسسات والعمليات الديمقراطية. وتستهدف الأدلة في المقام الأول صانعي السياسات، والساسة، ونشطاء المجتمع المدني والمختصين في هذا المجال، بالإضافة إلى كونها مرجعاً للباحثين الأكاديميين والجهات الداعمة للديمقراطية وغيرهم.

© المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات 2012

لا تمثل منشورات المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات أية مصالح قومية أو سياسية أياً كانت. كما لا تعبر الآراء الواردة في هذا الدليل بالضرورة عن آراء المؤسسة أو مجلس إدارتها أو الأعضاء في هيئتها العامة.

يتوجب توجيه الطلبات لترخيص إعادة إنتاج أو ترجمة كل أو أي جزء من هذا المنشور الى :

International Institute for Democracy and Electoral Assistance

SE -103 34 Stockholm

Sweden

تشجع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات نشر أعمالها وتستجيب فوراً لطلبات الترخيص لإعادة إنتاج أو ترجمة مطبوعاتها.

This Arabic version of the Handbook has been produced with the financial assistance of the European Union and of the Ford Foundation. The contents of this Handbook are the sole responsibility of the International Institute for Democracy and Electoral Assistance and can under no circumstances be regarded as reflecting the position of the European Union and of the Ford Foundation.

تم إعداد هذه النسخة العربية من الدليل بتمويل من الاتحاد الأوروبي ومؤسسة فورد. وتتحمل المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات كامل المسؤولية عن محتوياته والتي لا تعكس بأي حال من الأحوال مواقف الاتحاد الأوروبي ومؤسسة فورد.

التصميم : صالح عبد العظيم

تصميم الغلاف : محمد جمال



التجهيزات الفنية و الطباعة :

تعرف الدساتير على أنها العقد الاجتماعي الذي تمنحه الشعوب لنفسها، عملاً على تنظيم شؤونها العامة وتصميم نظم الحكم وتركيباته فيها، وهو ما يجعل من العملية الدستورية فرصة هامة للتعبير الصريح عن سيادة الشعب.

وبالإضافة إلى الأهمية القصوى للمضمون التي ينطوي عليه الدستور، واستناداً إلى ضرورة أن يعكس ذلك المضمون القيم السائدة وتطلعات الشعب بكافة فئاته، فإن العملية التي تتم من خلالها صياغة الدستور والتوافق على محتواه تعتبر على درجة بالغة من الأهمية بحد ذاتها.

انطلاقاً من ذلك، قامت المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، بمساعدة مجموعة من الخبراء والمتخصصين، بإعداد هذا الدليل الذي تتطرق أبوابه إلى مجموعة من المسائل الحيوية والأساسية ذات العلاقة. ومن المواضيع الواردة فيه ما يتعلق بنظم الحكم المختلطة، والاختيارات المختلفة التي يمكن اعتمادها لتصميم تلك النظم والتبعات المترتبة على كل منها على أرض الواقع. كما ويتطرق الدليل إلى الدور الذي يجب أن تلعبه البرلمانات التمثيلية في النظام الديمقراطي الحديث. ويشكل الدور المميز للسلطة القضائية ومعالجته الدستورية محوراً آخر من محاور اهتمام هذا الدليل، وبشكل خاص ما يتعلق بالترتيبات المختلفة التي يمكن اعتمادها عملاً على التأكيد على استقلالية القضاء واستقلالية القائمين عليه. من ناحية أخرى، نجد في هذا الدليل كذلك فصلاً هاماً يتعلق بكيفية إدماج الأطر والمعالجات الخاصة بمكافحة الفساد ضمن النصوص الدستورية، بما يمكن السلطات المعنية مكافحة هذه الظاهرة المدمرة واجتثاثها من جذورها. أما مسألة الحقوق الأساسية وكيفية التعامل معها في النصوص الدستورية الحديثة فهي كذلك من المحاور الهامة التي نجد تحليلاً مفيداً لها في هذا الدليل، بالإضافة إلى العلاقة بين الدستور والسياسات الاقتصادية، وهو الأمر الذي يمكن اعتباره على قدر عالٍ من الأهمية بالنسبة للعملية الدستورية في مصر مثلاً، حيث أن الدساتير المصرية المتعاقبة تطرقت إلى هذا الأمر من خلال النص على الأسس المفصلية للاقتصاد الوطني في موادها.

وإذ تضع المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات هذا الدليل بين أيديكم، فهي تتطلع إلى توفير دراسة تحليلية ومقارنة، كجزء من أنشطتها الرامية إلى توفير مصادر المعرفة والدعم للعمليات الدستورية. ويكمن الهدف المباشر منه في توفير مصدر إضافي لرفد جهود القائمين على صياغة الدساتير، بحيث يساهم في تمكينهم من الاطلاع على التجارب المقارنة ووجهات نظر مجموعة من الخبراء تتعلق بمحاور مفصلية هامة، غالباً ما يتوقف عندها واضعو الدستور للتحقق من توفير أفضل المعالجات التي تتواءم مع واقع البلد وسياقه، في الوقت الذي تستفيد فيه من تجارب الآخرين. أما الهدف النهائي من هذا الدليل، فهو الإسهام في استكمال مسيرة لا تخلو من الصعوبات والتحديات لإعداد دساتير حديثة وديمقراطية تعبر عن آمال وطموحات وقيم الشعوب أفضل تعبير.

آملين أن يحقق هذا الجهد الأهداف المرجوة منه، نعرب عن شكرنا العميق لكل من ساهم في إعدادهِ وإخراجه للضوء، ونتطلع إلى المضي قدماً في توفير كل ما في وسعنا من دعم لعمليات التحول الديمقراطي، بكل حياد، مهنية وموضوعية.

أيمن أيوب

**المدير الإقليمي لغرب آسيا وشمال أفريقيا
المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات**

٤.....	تصدير
١٣.....	المقدمة
٢٥.....	الباب الأول: نظام الحكم
٢٥.....	القسم الأول: نظام الحكم في الدساتير المقارنة وفي الدستور المصري
٢٥.....	مقدمة
٢٥.....	أولاً: الدستور ونظام الحكم
٢٦.....	ثانياً: أنظمة الحكم في الدساتير المقارنة
٢٧.....	أ. النظام البرلماني
٢٩.....	ب. النظام الرئاسي
٣٣.....	ت. النظام الرئاسي/البرلماني المختلط
٣٤.....	ثالثاً: نظام الحكم في ظل دستور ١٩٧١
٣٤.....	أ. شكل الدولة في ظل دستور ١٩٧١
٣٥.....	ب. نظام الحكم المتبع في ظل دستور ١٩٧١
٣٦.....	ت. صلاحيات رئيس الجمهورية
٣٠.....	ث. تقييم نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١
٣٧.....	توصيات ومقترحات
	القسم الثاني: النظام شبه الرئاسي باعتباره شكلاً من أشكال الحكومة في
٤٠.....	الدساتير المقارنة
٤٠.....	مقدمة
٤٠.....	أولاً: النظام شبه الرئاسي
٤١.....	أ. تعريف مؤسسي للنظام شبه الرئاسي
	ب. اختلافات النظام شبه الرئاسي: العلاقة بين المجلس التشريعي
٤٣.....	والسلطة التنفيذية
	ثانياً: تحليل عملية توزيع الصلاحيات داخل كل نوع من الأنواع الفرعية للنظم
٤٥.....	شبه الرئاسية
٦٧.....	ثالثاً: النظام شبه الرئاسي في بعض الدساتير المقارنة
٦٨.....	أ. فرنسا
٦٩.....	ب. روسيا
٦٩.....	ت. جمهورية فايمار
٧٠.....	ث. أوكرانيا، وجورجيا

٧٣	الباب الثاني: السلطة التشريعية
٧٣	القسم الأول: الإطار الدستوري المصري للسلطة التشريعية
٧٣	مقدمة
٧٣	أولاً: انتخاب الأعضاء وتعيينهم
٧٣	أ. انتخاب الأعضاء وتعيينهم في ظل دستور ١٩٢٣
٧٥	ب. انتخاب الأعضاء وتعيينهم في ظل دستور ١٩٧١
٧٨	ثانياً: صلاحيات وسلطات المجلسين وآليات مباشرتها
٧٨	أ. صلاحيات وسلطات المجلسين وآليات مباشرتها في ظل دستور ١٩٢٣
٧٩	ب. صلاحيات وسلطات المجلسين وآليات مباشرتها في ظل دستور ١٩٧١
٨١	ثالثاً: استقلال السلطة التشريعية عن السلطتين التنفيذية والقضائية والرقابة المتبادلة
٨٧	أ. استقلال السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية والرقابة المتبادلة بينهما في ظل دستور ١٩٢٣
٩٤	ب. استقلال السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية والرقابة المتبادلة بينهما في ظل دستور ١٩٧١
٩٨	الاقتراحات والتوصيات
٩٨	القسم الثاني: تصميم البرلمان في ظل دستور جديد: الخيارات والقضايا
٩٨	مقدمة
٩٨	أولاً: الأساس المعيارى للنظام الديمقراطى الدستورى: الفصل بين السلطات
٩٨	ثانياً: سلطات وصلاحيات البرلمان الديمقراطى: قضايا مطروحة لأخذها بعين الاعتبار
١٠٠	أ. التمثيل
١٠٢	ب. التشريع أو وضع القانون
١٠٤	ت. الإشراف
١٠٧	الخلاصة
١٠٩	الباب الثالث: السلطة القضائية
١٠٩	القسم الأول: السلطة القضائية في ظل القانون الدستورى المصرى
١٠٩	مقدمة
١٠٩	أولاً: نبذه عن تاريخ القضاء المصرى وتطوره قبل نشأة الدساتير
١١٠	ثانياً: تطور القواعد الدستورية الحاكمة للسلطة القضائية فى مصر
١١٣	أ. البناء الدستورى التنظيمى للسلطة القضائية فى مصر
١١٤	ب. محكمة النقض

١١٥	ت. النيابة العامة
١١٦	ث. قضاء مجلس الدولة
١١٨	ج. المحاكم الخاصة
١١٨	ح. المحاكم الاستثنائية
١١٩	خ. القضاء العسكري
١٢٠	ثالثاً: الرقابة القضائية على دستورية القوانين وأنواعها
١٢٠	أ. الرقابة على دستورية القوانين
١٢١	ب. المحكمة الدستورية العليا في مصر
١٢٤	توصيات ومقترحات
١٢٦	القسم الثاني: السلطة القضائية والدستور المقارن
١٢٦	مقدمة
١٢٧	أولاً: الهيئات التي تمثل السلطة القضائية
١٢٨	أ. مجلس القضاء الأعلى
١٣٠	ب. المحكمة الدستورية العليا
١٣١	ثانياً: المبادئ التي يجب أن يكرسها الدستور
١٣١	أ. الموضوعات الواجب معالجتها بنصوص دستورية واضحة وصريحة
١٣٥	ب. الضمانات الواجب توافرها في النص الدستوري
١٣٧	ثالثاً: توصيات ومقترحات
١٣٩	خاتمة
١٤٣	الباب الرابع: مكافحة الفساد
١٤٣	القسم الأول: الإطار الدستوري لمكافحة الفساد وبناء الإرادة السياسية لمواجهته
١٤٣	مقدمة
١٤٤	أولاً: مفاهيم مكافحة الفساد وأسبابه وصورة وأشكاله والآثار المترتبة عليه
١٤٤	أ. مفاهيم مكافحة الفساد
١٤٥	ب. أشكال وصور الفساد
١٤٦	ت. آثار الفساد
١٤٩	ثانياً: المكافحة الدستورية للفساد وآلياتها وبناء الإرادة السياسية لمكافحة الفساد
١٤٩	أ. الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد
١٥٣	السؤال وطلب الإحاطة :
١٥٤	ب. استقلال القضاء ودعم دوره في مكافحة الفساد
١٥٦	ت. التعاون القضائي الدولي في مجال مكافحة الفساد

١٦٢	القسم الثاني: الإصلاح الدستوري والحرب ضد الفساد
١٦٢	مقدمة
١٦٢	الإطار الدستوري للإشراف على السياسة : نظرة عامة
١٦٣	إجراءات الموافقة على الموازنة العامة للدولة
١٦٦	نظام المشتريات العامة للدولة
١٦٧	بعض المناهج الصالحة للتطبيق
١٦٧	زيادة رقابة السلطة التشريعية
١٧٠	مؤسسة ديوان المحاسبة العليا
١٧١	زيادة استقلال القضاء
١٧٣	هيئة ادعاء مستقلة
١٧٣	أمين مظالم مستقل لمكافحة الفساد
١٧٥	حقوق الإنسان والفساد
١٧٥	خاتمة
١٧٧	الباب الخامس: الحقوق والحريات الأساسية
١٧٧	الحقوق والحريات الأساسية في دستوري ١٩٢٣ ، ١٩٧١
١٧٧	المساواة أمام القانون دون تمييز
١٧٨	الحق في الحرية
١٧٩	الحق في الخصوصية
١٧٩	حرية الأديان
١٧٩	حرية التعبير
١٨٠	حرية التنقل
١٨٠	الحق في التملك
١٨٠	الحق في اللجوء
١٨١	حرية التجمع وحرية تكوين الجمعيات
١٨١	حرية المشاركة السياسية
١٨٢	سيادة القانون و ضمانات العدالة
١٨٢	الحق في العمل
١٨٣	الحق في الضمان الاجتماعي
١٨٣	الحق في التعليم
١٨٣	الحق في الحياة
١٨٤	منع الاتجار في البشر

١٨٤	..... الخلاصة
١٨٧	..... الباب السادس : السمات الاقتصادية للدستور
١٨٧	..... القسم الأول: النظم الاقتصادية في الدستور
١٨٧	..... مقدمة
١٨٧	..... أ. النظام الرأسمالي
١٨٨	..... ب. ثانياً: النظام الاشتراكي
١٧٨	..... ت. نظام الاقتصاد المختلط
	أولاً: السياسة الاقتصادية وانعكاسها على نصوص الدساتير المتعاقبة
١٧٨	..... التي تبنتها مصر
١٨٨	..... أ. السمات الاقتصادية في الدساتير السابقة على دستور ١٩٧١
١٩٣	..... ب. السمات الاقتصادية في دستور ١٩٧١
	ثانياً: المرحلة الحالية وأهمية تحديد التوجه الاقتصادي للدولة عند صياغة
١٩٥	..... مواد الدستور الجديد
١٩٩	..... خاتمة
٢٠٠	..... القسم الثاني: الاقتصاد في الدساتير المقارنة
٢٠٠	..... أولاً: الدستور والعلاقة بين القانون والإقتصاد
٢٠١	..... ثانياً: المنظومة الاقتصادية
٢٠٢	..... ثالثاً: دسترة المنظومة الاقتصادية
٢٠٣	..... رابعاً: السمات الاقتصادية في دستور ١٩٢٣
٢٠٤	..... خامساً: دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١
٢٠٧	..... سادساً: السمات الاقتصادية في دساتير الدول الأوروبية
٢٠٧	..... أ. دستور فرنسا
٢٠٨	..... ب. دستور ألمانيا
٢٠٩	..... ت. دستور إيطاليا
٢١٠	..... ث. دستور إسبانيا
٢١١	..... سابعاً: المبادئ والأسس الاقتصادية في الدستور



مقدمة

مقدمة

محمد محمود خلف

منهج الدراسة

جرت دراسة في هذا البحث لتلك الموضوعات عملاً بالمنهج المقارن^١ بمستوياته الرأسي؛ بدراسة الحالات التاريخية من خلال دراسة دستوري ١٩٢٣، ١٩٧١ في مصر خاصة وقد طبقاً لعقود طويلة في مصر فأظهرت التجربة مواطن القوة والضعف في بنيتهما الدستورية، والمستوى الأفقي؛ من خلال دراسة عدد من الدساتير في بعض الدول الأوروبية والأفريقية والعربية، حتى يكون البحث أكثر عمقاً من خلال واقع دستوري يمكن الاستفادة منه، وقد جرى اختيار التجارب الدستورية التي طبقت أيضاً لعدة سنوات، ولا تهدف تلك الدراسة بأي حال من الأحوال تقييماً للدساتير المصرية السابقة أو المقارنة بل هي تحليل علمي للتجارب السابقة في مصر وبعض التجارب الدولية وتقديم لبعض المقترحات الفنية في القانون الدستوري بشكل عام حتى تكون الدراسة مبنية على واقع عملي وليست مجرد عرضاً لنظريات دستورية أو قانونية مجردة وصولاً لأفضل الحلول الممكنة في عمليات الإصلاح الدستوري واستجلاء لأنماط التطور واتجاهاته في القانون الدستوري، وتزود القارئ ببدايل للمشكلات التي تناولتها الدراسة.

ونظراً للتاريخ الدستوري المصري والذي جاء حافلاً بالتطورات الدستورية والقانونية والتحول المصري فيما بعد الثورة المصرية في ٢٥ يناير ٢٠١١ والتي ابهرت العالم، فقد كان النظام الدستوري المصري هو محور الدراسة في هذا المؤلف لاثراء الثقافة الدستورية والقانونية للقارئ .

وتتكون الدراسة من مقدمة عن القانون الدستوري بشكل عام وعن القانون الدستوري المصري بشكل محدد، هذا فضلاً عن ستة أبواب تحتوي الموضوعات الرئيسية التي يجب أن نتناولها الدساتير قام بالاشتراك في إعدادها عدد من الخبراء المصريين وعدد الخبراء الدوليين وصولاً لتحقيق الغاية من الدراسة بشأن تقديم أفضل الحلول للمشكلات الدستورية التي يمكن أن تؤثر على عملية البناء الدستوري.

أهداف الدراسة

يهدف الدليل إلى زيادة التوعية لدى غير القانونيين بالأمور المتعلقة بالقانون الدستوري سيما في فترات صياغة دستور جديد أو خلال عمليات الإصلاح الدستوري بشكل وهو ما يتطلب أن تخرج

١ - لقد عرف القانون المقارن تطوراً معتبراً خلال القرن ١٩ بتأسيس جمعية التشريع المقارن بباريس سنة ١٨٦٩ حيث تهتم دراسة القانون المقارن بمقارنة قوانين بلدان مختلفة ، لمعرفة أوجه الشبه و أوجه الاختلاف بين هاته القوانين كما يعمل على تفسير مختلف فروع القانون ، فقد استعمل ماكس فيبر المنهج المقارن لدراسة المبدأ الذي تقوم عملية ممارسة السلطة في المجتمع.

الدراسة بصياغة سهلة حتى يمكن أن يؤدي هذا الدور وذلك من دون الإخلال بأنه يتعين أن تتسم الدراسة بالحرفية القانونية حتى تكون من الأدوات التي يمكن أن تكون نصب عين هيئات صياغة الدساتير والقائمين على عمليات الإصلاح الدستوري بحيث تحتوى على رؤى وأراء من الممكن أن تكون مفيدة في عمليات الإصلاح الدستوري.

معنى الدستور

إن فكرة الدستور وهى من أرقى ما وصل إليه النظام الإنساني في تنظيم شئون الحياة وفق إطار توافقي محدد يعبر عن أهدافه ومصالحه المشتركة، ولذلك دائماً ما تحرص المجتمعات على تنظيم شئون الحكم وتنظيم علاقاتها بالأفراد وحماية حريات الأفراد من خلال قواعد دستورية، ومن ثم فإن دستور الدولة هو مرآة نظامها والفيصل بين الحكام والمحكومين والانعكاس البليغ للضمير الجماعي لأي أمة، ولهذا فإن الدستور هو سيد القوانين وقمة هرمها حيث أنه يتضمن مجموعة المبادئ القانونية العامة والقواعد الأساسية الكلية التي تخضع لها القواعد العادية المنظمة للحياة العامة والخاصة فيها وتعتبر الوثيقة الدستورية صورة صادقة عن مدى وعى القوي السياسية والشعبية في الدولة وعن مدى التأصل الحضاري والتطلع المستقبل لديها جميعاً.

وتمثل الدساتير والتي غالباً ما يشار إليها بأنها القانون الأعلى للبلاد ما هو أكثر بكثير من مجرد إطار قانوني شامل للمجتمع فهي تنظم السلطة السياسية وتؤثر بقوة على العلاقات بين المجتمع والدولة ويمكن للدستور أن يلعب دوراً هاماً في تشكيل هوية مشتركة وخلق المساحات المؤسسية التي يتفاعل من خلالها المواطنون على قدم المساواة مع حكاهم بحيث يكون الدستور هو المرآة التي تعكس الديمقراطية.

وفي البداية يتعين تعريف الدستور في اللغة فلفظ دستور هو لفظ معرب من الفارسية وهو لفظ مركب من شقين : "دست" بمعنى قاعدة و"ور" بمعنى صاحب، فيكون المعنى الكامل للمفهوم هو صاحب القاعدة. وهو يتعلق أولاً وأخيراً بالدولة باعتبارها ذروة المؤسسات السياسية، وينصرف إلي تنظيم السلطات العامة في الدولة من حيث كيفية تكوينها، واختصاصها، وعلاقتها ببعضها البعض وبالمواطنين.

ويعرف الدستور بأنه القانون الأعلى في المجتمع السياسي أو مجموعة القواعد الأساسية التي يتم وفقاً لها تنظيم الدولة وممارسة الحكم فيها، وتتميز هذه القواعد الدستورية عادة بالدوام والاستقرار. والأصل في الدستور أنه يعتبر وثيقة مكتوبة يحاط إصدارها بمجموعة من الضوابط التي تضمن انعقاد الإرادة العامة والتعبير السليم عنها، من قبيل موافقة الهيئة التشريعية بأغلبية معينة على هذه الوثيقة، وعرضها على الشعب للتصويت عليها في استفتاء عام.

وللدستور مدلولان الأول : مدلول سياسي، والثاني : مدلول قانوني، حيث يعبر المدلول السياسي للدستور عن مجموعة من المبادئ السياسية المتعلقة بنظام الحكم والتي تتعلق بشكل الدولة ونظامها الأساسي وتحديد سلطاتها وعلاقة هذه السلطات ببعضها وتحديد الحقوق الأساسية للمواطنين، والثاني مدلول قانوني ينصرف إلى النظام القانوني الذي يعبر عن هذه المبادئ متمثلاً في مجموعة القواعد القانونية التي يتبناها المشرع الدستوري في التعبير عن الإرادة السياسية للشعب.

التطور الدستوري في مصر

يرى المؤرخون أن تاريخ مصر الحديثة يبدأ بعام ١٨٠٥ حين تولى محمد على حكم مصر والذي كان قد استطاع أن يجعل حكم مصر وراثياً في أسرته واستمر في الحكم حتى عام ١٩٥٣ حيث قررت ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ إلغاء الحكم الملكي وإقامة النظام الجمهوري، ومفاد ذلك أن تاريخ مصر الحديثة ينقسم إلى مرحلتين الأولى تبدأ في عام ١٨٠٥ وتمتد حتى عام ١٩٥٣، والثانية منذ نجاح ثورة يوليو ١٩٥٢ وحتى الآن.

- وقد كانت المرحلة الأولى من مراحل التطور الدستوري في مصر هي الأمر الصادر في ٢٧ نوفمبر ١٨٢٤ من محمد علي باشا إلى محمد بك لاطوغي رئيس المجلس العالي (١٨٢٤ - ١٨٣٧) عن تأسيس هذا المجلس وطريقة إدارة مناقشاته وحسن معاملة أعضائه. (وهو أمر صدر أصلاً باللغة التركية ثم تُرجم إلى العربية بواسطة قسم المحفوظات التاريخية بالسراي الملكية عن الأصل المحفوظ ضمن وثائقها).
- وهو ما رسم فيه الوالي نظام عمل هذا المجلس، في عبارات مرسله، أدنى إلى الوصايا التنظيمية منها إلى النصوص القانونية والقواعد التشريعية.
- ثم المرحلة الثانية هي صدور أمر بتاريخ ٣ يناير ١٨٢٥ من محمد علي باشا والي مصر، إلى أعضاء المجلس العالي، بعرض اللائحة الأساسية على المجلس لفحصها واتخاذها دستوراً للعمل بها. (وهذا الأمر مثل سابقه صدر باللغة التركية وتُرجم إلى العربية بواسطة قسم المحفوظات التاريخية بالسراي الملكية، عن الأصل المحفوظ ضمن وثائقها)
- وهذا الأمر، مثل سابقه، ورد في عبارات عامة ومرسله، لم تُفرغ في نصوص قانونية محددة ومتكاملة، وفي هذا الأمر ورد لفظ (دستور) للمرة الأولى في مفردات النظام السياسي المصري.
- غير أنه لما كانت لغة الأمر هي التركية، فإن اللفظ لم يدخل إلى الاستعمال العام في اللغة العربية. ويلوح أن استعمال لفظ دستور قد كان نتيجة التأثير بما كان يدور ويحدث في السلطنة العثمانية آنذاك.
- وكانت المرحلة الثالثة هي إصدار قانون ترتيبات المجلس العالي في ١٢ يوليو ١٨٣٣، وفي هذا القانون، وللمرة الأولى، ظهر استعمال لفظ (قانون) في نطاق الفكر الدستوري، كما أُفرغت أحكامه في تسعة بنود أو مواد، مفصلة ومحددة، يتضمن كل منها حكماً خاصاً. وبهذا تجاوزت الأوامر والمراسيم تلك اللغة المرسله ذات العبارات الإنشائية التي تبدت في الأمرين السابقين.
- ثم كانت المرحلة الرابعة وهي ما سميت ب(السياستامة) والذي صدر أثناء حكم أسرة محمد علي والي مصر عام ١٨٣٧ وكان مكتوباً واهتم بالتنظيم القانوني الذي يفصل بين السلطات وبعض الحقوق والحريات و لم يحمل طابعاً دينياً إلا أنه اهتم بتقليد المناصب لخريجي الأزهر الشريف وساعد هذا الدستور على بداية التشكيل الدستوري للدولة بنشأة مجلس شورى النواب كنواة للسلطة التشريعية والنظارة أو الوزارة المسؤولة كنواة للسلطة التنفيذية عام ١٨٧٨.
- فرمان الخط الشريف الصادر عام ١٨٣٩ : و الذي يشكل مزيداً من السعي نحو الديمقراطية بتقييد سلطات والي مصر وتقرير الحقوق و الحريات العامة للشعب و خاصة الحريات الدينية.
- ثم جاءت المرحلة السادسة، وكانت أكثرها أهمية، في عهد الخديوي إسماعيل، إذ صدرت في ٢٢ أكتوبر ١٨٦٦ لائحة تأسيس مجلس شورى النواب وانتخاب أعضائه، وكانت هذه اللائحة تقوم على صياغة قانونية عصرية، في نصوص محددة ومفصلة، بما يفيد أن أسلوب صياغة القوانين وفقاً للنظام الحضاري الحديث قد بدأ يظهر ويستقر في مصر، بدلاً من العبارات الإنشائية، والكتابات المرسله.
- وتلت ذلك المرحلة السابعة، في عهد الخديوي توفيق، أن صدرت بتاريخ ٧ فبراير ١٨٨٢ ما سُميت (فرمان العقد)، وهي خاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب، وأن كل نائب يعتبر وكيلًا عن عموم أهالي القطر المصري لا عن الجهة التي انتخبته، وطريقة عمل النواب. ويلي ذلك تحديد مسؤولية النظار (الوزراء) وأنهم متكافلون في المسؤولية أمام مجلس النواب، هذا فضلاً عن تحديد أسلوب فرض الضرائب، وميزانية الحكومة.

- كل هذه المراحل كانت مقدمات أدت إلى الإنجاز العظيم الذي حدث نتيجة ثورة ١٩١٩ وأدى إلى صدور الدستور المصري في ١٩ ابريل ١٩٢٣ والمعروف باسم دستور ١٩٢٣، والذي تضمن ١٧٠ مادة، حددت كل ما يتعلق بالوضع السياسي والإداري والقضائي، وتتضمن أحكاما ومبادئ وقواعد عصرية، تقوم على المعايير الدولية، والمبادئ الأساسية، التي انتهى إليها الكفاح الإنساني المصري عبر قرنين سابقين على صدور هذا الدستور.
- هذا الدستور ظل نافذا لمدة سبع سنوات فقط، حيث أنه وفي ٢٣ أكتوبر ١٩٣٠ استبدل به ما يُسمى بالدستور المصري الذي كان أقل تحررا (ليبرالية) وكان أكثر تسلطا (أوتوقراطية)، وظلت جماهير الشعب بقيادة الوفد المصري دائمة التظاهر وهي تطالب بعودة العمل بدستور ١٩٢٣. وبعد عدة سنوات نجحت جهود الشعب، ففي ١٢ ديسمبر ١٩٣٥ أعيد العمل بدستور ١٩٢٣، وفي ١٦ أكتوبر ١٩٥١ عُدِّل هذا الدستور لتغيير لقب الملك كي يكون ملك مصر والسودان.
- وبتاريخ ٢٣ يوليو ١٩٥٢ قامت ثورة ٢٣ يوليو والتي أعلنت إنها تستهدف ضمن ما تستهدف تحقيقه إقامة حكم ديمقراطي سليم وتضمن بيان الثورة أنها سوف تحكم البلاد وفق دستور ١٩٢٣، وفي ٢٦ يوليو ١٩٥٢ طلب مجلس قيادة الثورة من الملك فاروق تنازله عن العرش لابنه أحمد فؤاد الذي كان لا يزال قاصرا حيث تولى مجلس الوزراء حينئذ سلطات الملك إلى أن تم تشكيل مجلس وصاية عليه بالمرسوم بقانون رقم ١٤٠ لسنة ١٩٥٢.
- وبتاريخ ١٠ ديسمبر ١٩٥٣ أعلنت قيادة الثورة سقوط دستور ١٩٢٣ وتضمن البيان أن الحكومة ستتولى السلطات في فترة انتقال مؤقتة تنتهي بوضع دستور جديد وأن ذلك سيكون حسب المبادئ الدستورية العامة، وفي ١٣ يناير ١٩٥٣ صدر قرار مجلس قيادة الثورة بتشكيل لجنة لوضع الدستور.
- وبتاريخ ١٠ فبراير ١٩٥٣ أصدر مجلس قيادة الثورة إعلانا دستوريا يتضمن الأسس العامة للحكم في فترة انتقال حددها الإعلان بثلاث سنوات.
- وفي ١٨ يونيو ١٩٥٣ أعلن مجلس قيادة الثورة إلغاء النظام الملكي وإعلان النظام الجمهوري وتضمن الإعلان استمرار العمل وفق المبادئ التي تضمنها إعلان ١٠ فبراير ١٩٥٣ إلى نهاية الفترة الانتقالية.
- وفي ٢٣ يونيو ١٩٥٦ تم الاستفتاء على مشروع الدستور الذي أعدته الحكومة وقد وافق عليه الشعب وبذلك بدأت مرحلة جديدة من مراحل التطور الدستوري المصري، وقد تضمن الدستور المبادئ والقواعد التالية : مصر دولة عربية ذات سيادة.. والشعب المصري جزء من الأمة العربية، السيادة للأمة، والإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية، التضامن الاجتماعي أساس المجتمع المصري، يُنظم الاقتصاد وفقا لخطط مرسومة، يُستخدم رأس المال في خدمة الاقتصاد القومي، العدالة الاجتماعية أساس الضرائب والتكاليف العامة، يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، وهو الذي يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم، يتولى مجلس الأمة السلطة التشريعية، ولا يجوز لهذا المجلس إجراء أي تعديل في مشروع الميزانية المعروض عليه إلا بموافقة الحكومة، يكون المواطنون اتحادا قوميا للعمل على تحقيق الأهداف التي قامت من أجلها الثورة.
- وبتاريخ ٥ مارس ١٩٥٨ دستور مؤقت من ٧٣ مادة، سمي الدستور المؤقت للجمهورية العربية المتحدة كأثر لقيام الوحدة بين مصر وسوريا والتي ترتب عليها سقوط دستور ١٩٥٦.

وفي ٢٥ مارس ١٩٦٤ صدر دستور مؤقت كنتيجة طبيعية لازمة لانتهاء الوحدة بين مصر وسوريا وعودة كل منهما إلى المجال الدولي كدولة لها شخصيتها القانونية المستقلة ولقد تضمن إعلان هذا الدستور أنه مؤقت إلى أن ينتهي مجلس الأمة من وضع الدستور الدائم وموافقة الشعب عليه.

ثم كان في ١١ سبتمبر ١٩٧١ صدر الدستور الذي عرف باسم ١٩٧١، وقد طُرح في استفتاء عام، وأعلنت نتيجة الاستفتاء بالموافقة عليه في ١٢ سبتمبر ١٩٧١. والذي تكون من ٢٩٣ مادة وقد نصت المادة الثانية منه على أن (مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسي للتشريع)، ثم عدل المادة في مايو ١٩٨٠ ليكون ٢١١ مادة وعدلت المادة الثانية لتكون (مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسي للتشريع).

وفي فبراير ٢٠٠٥ من طلب رئيس الجمهورية من مجلسي الشعب والشورى إجراء تعديل على دستور ١٩٧١ وهو تعديل المادة ٧٦ من الدستور والتي كانت تنص على اختيار الرئيس باستفتاء على اسم شخص واحد يختاره مجلس الشعب بعد حصوله على تأييد ثلثي أعضائه وتم اقتراح التعديل بالنص على إجراء اقتراح شعبي مباشر أو انتخابات على أكثر من مرشح، وافر مجلس لشورى في مايو ٢٠٠٥ التعديل الذي طلبه الرئيس، كما وافق مجلس الشعب في مايو ٢٠٠٥ التعديل نفسه بعد أن وافق عليه ٤٠٥ عضو بالمجلس وامتناع ٣ أعضاء عن التصويت، وتم إعلان نتائج الاستفتاء عليه في ٢٧ مايو ٢٠٠٥.

وفي ديسمبر عام ٢٠٠٦ طلب رئيس الجمهورية من البرلمان تعديل ٣٤ مادة من مواد الدستور، وهو ما يقترب من سدس النصوص الدستورية التي يحتويها دستور عام ١٩٧١، ووافق مجلس الشورى في ١٣ مارس ٢٠٠٧، ومجلس الشعب في ١٩ مارس ٢٠٠٧ بالأغلبية على التعديلات الدستورية المطروحة، وفي ٢٦ مارس ٢٠٠٧، أجرى الاستفتاء على هذه التعديلات للمواد ٣٤، ووافق عليها الشعب ومن أبرز ما تضمنته هذه التعديلات تمثل في الآتي :

- إلغاء كل ما يخص الاشتراكية والسلوك الاشتراكي وتحالف قوى الشعب العاملة، وما شابه ذلك.
- النص على مبدأ المواطنة واعتبارها الأساس الذي يقوم عليه نظام الحكم.
- حظر أي نشاط سياسي أو قيام الأحزاب على أساس الدين أو الجنس أو الأصل.
- إنشاء لجنة عليا مستقلة للإشراف على الانتخابات - تكون لها صلاحيات مطلقة.
- إحلال مادة مكافحة الإرهاب محل مادة المدعى العام الاشتراكي.
- التخفيف (غير المؤثر) من شروط مشاركة الأحزاب السياسية في الانتخابات الرئاسية.
- تقنين حماية البيئة واعتبارها واجب وطني.

ثم بقيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ والتي نتج عنها سقوط نظام الحكم بتخلي مبارك عن السلطة في ١١ فبراير ٢٠١١ وتولي المجلس الأعلى للقوات المسلحة إدارة شؤون البلاد وهو ما سقط معه دستور ١٩٧١ وتعديلاته، ثم شكل المجلس الأعلى للقوات المسلحة لجنة للقيام ببعض التعديلات الدستورية، وتم عرضها للاستفتاء على الشعب في ١٩ مارس ٢٠١١ وبعد موافقة الشعب المصري في الاستفتاء، أصدر المجلس الأعلى للقوات المسلحة في يوم ٣٠ مارس ٢٠١١ إعلاناً دستورياً من ٦٣ مادة مشتملاً على التعديلات التي تمت الموافقة عليها في الاستفتاء.

- وقد نصت المادة ٦٠ من الاعلان الدستوري الصادر في مارس ٢٠١١ على أن.. "يجتمع الأعضاء غير المعيّنين لأول مجلسي شعب وشورى في اجتماع مشترك بدعوة من المجلس الأعلى للقوات المسلحة خلال ستة أشهر من انتخابهم لانتخاب جمعية تأسيسية من مائة عضو تتولى إعداد مشروع دستور جديد للبلاد في موعد غايته ستة أشهر من تاريخ تشكيلها ويُعرض المشروع، خلال خمسة عشر يوماً من إعداده على الشعب لاستفتائه في شأنه ويعمل بالدستور من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليه في الاستفتاء".
- وقامت الجمعية التأسيسية بأعداد مسودة الدستور الجديد وصدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٣٩٧ لسنة ٢٠١٢ بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١ بدعوة الناخبين للاستفتاء على الدستور الجديد، وجري الاستفتاء على الدستور، وأعلنت نتيجة الاستفتاء بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٥ بالموافقة على الدستور المصري الجديد.

الخصائص العامة للنظام الدستوري المصري

تمتع النظام الدستوري المصري منذ قيامه في أول مراحل القرن التاسع عشر ببعض الخصائص الشكلية والموضوعية التي صارت تشكل ملامح أساسية استحسناها المجتمع المصري وتوافق عليها وتواترت عليها الدساتير حتى مع اختلاف أسلوب الحكم وتغيير شكل الدولة و من أهمها :

- الدستور المصري استقر على أن يأتي مكتوباً.
- الدستور المصري استقر على أنه يأتي جامداً و لو على سبيل النسبية في بعض مواد.
- الدستور المصري اعتنق الفكر البرلماني بين البرلمان والحكومة سواء في نظام الحكم الملكي للبلاد أو عند تحولها للنظام الجمهوري.
- الدستور المصري لم يذكر اعتناقه لنظام اقتصادي معين منذ البدء و إن كان قد أعلن أنه نظام اشتراكي منذ قيام ثورة يوليو و ظل ذلك ثابتاً حتى تم تعديله مؤخراً باعتناق المذهب الاقتصادي الحر والذي و إن صار مذهباً اقتصادياً للبلاد إلا أنه لا يمكن إنكار ما للمذهب الاشتراكي من تأثير في المجتمع المصري.
- الدساتير المصرية قد تنوعت في طرق وضعها حيث غلبت عليها طرق العقد والمنحة في بداياتها ثم الاستقرار منذ ثورة يوليو على وضع الدستور وتعديله بطريق الاستفتاء.
- اهتمت الدساتير المصرية على تعاقبها بإقرار حقوق وحريات الأفراد وشكل الدولة ونظام الحكم فيها والارتباط دائماً بالجانب الأخلاقي والديني المتوارث في الشعب المصري كمرجعيات أصيلة للفكر الدستوري المصري.

السمات الأساسية لدستوري ١٩٢٣، ١٩٧١

أولاً : أهم المبادئ والسمات الرئيسية لدستور ١٩٢٣

- أ- مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة.
- ب- المصريون لدى القانون سواء، وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين.
- ت- الحرية الشخصية مكفولة.
- ث- لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون.
- ج- عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة .

- ح- حرية الاعتقاد مطلقاً .
- خ- حرية الرأي مكفولة .
- د- الصحافة حرة والرقابة على الصحف محظورة.
- ذ- جميع السلطات مصدرها الأمة.
- ر- الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه.
- ز- الدولة مجلس الوزراء هو المهيمن على الدولة..
- س- لا يلي الوزارة إلا مصري ولا يلي الوزارة أحد من الأسرة المالكة.
- ش- يتكون البرلمان من مجلس الشيوخ ومجلس القضاة. وعضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها.
- ص- القضاة مستقلون... وليس لأي سلطة في الحكومة التدخل في القضايا .
- ض- لا يجوز عقد قرض عمومي إلا بموافقة البرلمان الرسمية.انية الشاملة لإيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان لفحصها واعتمادها
- ط- الإسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية .

ثانياً السمات الأساسية لدستور ١٩٧١

- أ- مبادئ الشريعة الإسلامية هي المصدر الرئيسي للتشريع.
- ب- النظام الجمهوري ركيزة أساسية لنظام الحكم.
- ت- لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون.
- ث- عقوبة المصادرة مطلقاً. للأموال محظورة.
- ج- حرية الاعتقاد مطلقاً .
- ح- حرية الرأي مكفولة.
- خ- اعتناق دستور ١٩٧١ لنظام التعدد الحزبي في تعديل ١٩٨٠.
- د- اخذ دستور ١٩٧١ بكلاً من عناصر النظام الرئاسي والبرلماني.
- ذ- اخذ ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة.
- ر- الصلاحيات الواسعة في يد رئيس الجمهورية.

مناهج الإصلاح الدستوري

ولما كان الدستور ليس مجرد نصوص قانونية توضع في وثيقة معينة كيفما اتفق عليها إلا أنه انعكاس لأيدولوجيات معينة انعكست فيها كل الظروف لذا فإذا كان الدستور لا يعبر عن تلك الأيدولوجيات أو الظروف وها ما يجب التدخل عليه بالإصلاح الدستوري للتوافق مع الدولة ولكي يتم الإصلاح الدستوري بوجه عام فإن ذلك يتحقق من خلا ثلاث وسائل هي :

- (١) وضع دستور جديد.
- (٢) تعديل الدستور القائم.
- (٣) التفسير الواسع الذي يتولاه القضاء الدستوري لنصوص الدستور القائم.

أولا : وضع دستور جديد

فكرة الإصلاح الدستوري بوضع دستور جديد بواسطة سلطة تأسيسية انبثقت من تبني الدستورية مضمون الإرادة السياسية للشعب فتتولى السلطة التأسيسية إضفاء هذا الطابع بهدف إقامة نظام دستوري جديد بديلا عن النظام الدستوري القائم وفي هذه الحالة لا ينطلق الدستور الجديد من الشرعية الدستورية لأنه هو الذي ينشئها ويضعها بحيث تكون هي الانعكاس لهذا الدستور، فالدستور الذي ينقض على دستور قائم لا تحكمه نظرية القانون بل تحكمه النظرية السياسية للمشروعية الديمقراطية باتجاهاتها المختلفة.

وواقع الأمر أن المشروعية السياسية الديمقراطية للدستور تتطلب أن يملك الشعب نفسه بنفسه سلطة وضع هذا الدستور بوصفه صاحب السيادة ومصدر السلطات وهو ما يمكن أن يتحقق من خلال إحدى طريقتين أولاها، الجمعية التأسيسية المنتخبة لوضع الدستور ومن خلال قيام الشعب باختيار هذه الجمعية يستمد الدستور مشروعيته السياسية الديمقراطية، وثانيهما، الاستفتاء التأسيسي لوضع الدستور وبه يباشر الشعب سلطته بطريقة مباشرة في وضع الدستور إلا أن وضع مشروع الوثيقة الدستورية قبل عرضه على الاستفتاء قد يثير بعض المشكلات الديمقراطية.

إلا انه لا يجب الخلط بين سلطة وضع الدستور الجديد وسلطة تعديل الدستور القائم حتى ولو أدت إلى تعديل شامل في نصوصه فالسلطة الأولى تأتي بناء على تغيير المشروعية السياسية لوضع نظام دستوري جديد، بينما تتحرك الثانية بناء على تطور المشروعية السياسية لتعديل الدستور على أرضية النظام الدستوري القائم.

ثانيا : تعديل الدستور القائم

يأتي التعديل الدستوري عادة بتصحيح بعض العيوب الدستورية التي يمكن أن تتمثل في عدم معالجة بعض الموضوعات أو عدم سلامة المعالجة في الدستور القائم والتي تكشفها الممارسة السياسية للمؤسسات الدستورية، ويهدف الإصلاح الدستوري من خلال تعديل الدستور إلى حمايته ضد أي مساس به وتطويره حتى يتكيف مع الواقع السياسي لزمان تطبيقه وتجنب الضعف السياسي الذي يحدث بسبب استحالة تطوير القواعد الدستورية وضمان استقرار الدستور واحترام حق الشعب في تحقيق أماله.

ومن المعروف أن إجراءات تعديل الدساتير تبدو متشعبة إلا أن إجراءات هذا التعديل تتولاها سلطة أخرى غير السلطة التأسيسية الأصلية التي وضعت الدستور، حيث تقوم بتعديل الدستور سلطة أخرى يحددها الدستور ذاته، وتتولى هذه السلطة استقرار مجموعة القواعد الدستورية وفقا للقواعد الإجرائية التي يلزم إتباعها لتعديل الدستور لتصبح قيود مطلقة على التعديل للتحقق بسرعة متأنية من التكامل والتناسق بين سائر قواعد الدستور ن القواعد التي تكون ثمرة للتعديل والقواعد التي لم يمسه التعديل ليست إلا تعبيراً عن إرادة ديمقراطية أصيلة لا يجوز المساس بأي منها على نحو يؤدي إلى انهيار البناء الدستوري.

ولضمان هذا التماسك فإن الدستور كنظام قانوني يتضمن صراحة أو ضمنا قواعد دستورية عليا عادة ما تسمى بالقواعد فوق الدستورية وهي التي تمثل قيدا موضوعيا وإجرائيا على السلطة المختصة بتعديل الدستور ولا يجوز لها أن تتخطاه إلا اعتبر هذا التخطي انحرافا في استعمال السلطة.

ثالثا : التفسير الواسع الذي يتولاه القضاء الدستوري لنصوص الدستور القائم

إذا كان تعديل الدستور عملية تجرى من خارج الدستور على مواده الحالية، فإن القضاء الدستوري من خلال تفسيره للدستور قد يستحلي مبادئ وقواعد ضمنية من داخل الدستور نفسه، وقد أدى تطور القضاء الدستوري ورقابة الدستورية إلى مراجعة الكثير من القيم الدستورية المنصوص عليها في

الدستور نفسه والتوسع في تحديد المبادئ والقواعد الدستورية بما يتجاوز النصوص الواردة في الدستور.

والقضاء الدستوري في تفسيره للنصوص الواردة في الدستور تتوخى إرادة السلطة التأسيسية الآلية التي وضعتها فتجرى عملياتها الدستورية بإعطاء هذه النصوص تفسيرها الصحيح وإحياء معانيها في ضوء المعطيات السياسية والاجتماعية لحظة تطبيقها وبذلك تكفل الحياة المستمرة للدستور ولا تحصره في حقبة الماضي.

فعلى سبيل المثال في النمسا حيث استخلصت المحكمة الدستورية ما يسمى بالمبادئ الدستورية العامة وخاصة مبدأ المساواة كما أنها استخلصت حقوقاً لم ترد فيها صراحة مثل حق استرداد الملكية في حالة فشل نزاعها.

وهو ما أكدته المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكمها رقم ٨١٢٢ ق دستورية عليا جلسة ٤ يناير ١٩٩٢ أن الدستور وثيقة تقدمية لا تتردد مفاهيمها إلى حقبة ماضية، إنما تمثل القواعد التي يقوم عليها والتي صاغتها الإرادة الشعبية انطلاقاً إلى تغيير لا يصد عن التطور أفاقه الواسعة.

مراحل الإصلاح الدستوري

إذا ما تم الاتفاق في الرأي حول الحاجة إلى الإصلاح الدستوري أياً كان منهج ذلك الإصلاح على نحو ما سبق إلا أن عمليات الإصلاح الدستوري يجب أن تمر بعدة مراحل وصولاً لأفضل النتائج الممكنة من الإصلاح الدستوري لأي دولة ويمكن تجسيد هذه المراحل في أربعة مراحل :

- (١) المرحلة التحضيرية.
- (٢) مرحلة التوعية والتشاور.
- (٣) مرحلة التداول حول المحتوى والصياغة.
- (٤) مرحلة الاعتماد والتنفيذ.

أولاً : المرحلة التحضيرية

لما كانت عمليات الإصلاح الدستوري غالباً ما تتميز بالتنوع الواسع في وجهات النظر والمصالح وهو الأمر الذي يتعين معه وضع أسس متينة في مرحلة أولية ضماناً لحماية المداولات والمناقشات من الانهيار، وهو ما يمكن معه تحديد بعض النقاط في هذه المرحلة على النحو التالي :

- الاتفاق المبدئي على الأهداف الرئيسية المتوخاة من عملية الإصلاح الدستوري.
- التزام جميع الأطراف الفاعلة صراحة بضمان حماية المصلحة العامة خلال جميع عمليات الإصلاح واستعدادها للانخراط في توافق للأراء.
- الاتفاق الأولي بين جميع الجهات الفاعلة في عملية الإصلاح الدستوري على المبادئ التوجيهية للديمقراطية ووضعها كمعايير لعملية الإصلاح الدستوري.
- الاتفاق المجتمعي على الآلية التأسيسية القائمة بالإصلاح الدستوري.
- الاتفاق المجتمعي من قبل السياسيين والمجتمع المدني حول خارطة طريق الإصلاح الدستوري والإطار الزمني له وميزانية تلك العملية.
- بحث ما جاءت به الدساتير السابقة وما جاءت به من أحكام ومبادئ مع الأخذ في الاعتبار الظروف والملايسات التي أتت بتلك الدساتير وتحول الفلسفات والأيدولوجيات وواقع النصوص المحورية من هذه الدساتير السابقة وتحليل للنتائج الايجابية والسلبية من تلك

- اتفاق سياسي ينص على عرض الاتفاقات التي تم التوصل إليها من خلال مرحلة التداول على البرلمان أو تقديمها للاستفتاء من قبل الجهة التنفيذية للحكومة وتعتمد من قبل البرلمان من دون تغييرات جوهرية.
- الرصد والمراقبة دون قيود لعملية الاعتماد والتنفيذ من قبل وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات السياسية.
- الاتفاق السياسي الذي يضمن ترجمة المواد التي اعتمدت في صورة قوانين فرعية ضمن جدول زمني محدد.
- آليات المساءلة التي تسمح للمواطنين العاديين بمساءلة العاديين بمساءلة نوابهم عن الاتفاقات التي تم التوصل إليها.
- استراتيجيات لتثقيف المواطنين وإعلامهم بطريقة يسهل فهمها حول النتائج النهائية لمرحلة المداولات.
- آلية تضمن خروج مرحلة التداول بشرعية وشعبية واسعة.

موضوعات الدراسة

يتكون الدليل من مقدمة وستة أبواب على النحو التالي :

المقدمة

تتناول المقدمة وفقا لما عرضناه معني الدستور، واستعراض لمنهج الإصلاح الدستوري، وبيان الآليات لإحداث ذلك الإصلاح، مع عرض لعملية التطور الدستوري في مصر، وأهم السمات العامة لكل من دستور ١٩٢٣، ١٩٧١.

الباب الأول : نظام الحكم

وتستعرض الدراسة من خلال هذا الباب النظام البرلماني والرئاسي والمختلط ومدى توافق كل منهم مع مصر، وفكرة التعددية الحزبية والسياسية وأثارها على نظام الحكم في الدولة، مع دراسة منصب رئيس الدولة وانتخابه، صلاحياته وسلطاته، مساءلته وكيفية عزله من وظيفته، علاقته بكل من سلطات الدولة التشريعية والقضائية، وكذلك بحث السلطة التنفيذية تشكيلها، سلطاتها وصلاحياتها وآليات مباشرتها، مساءلة السلطة التنفيذية، استقلالها وعلاقتها بالسلطين التشريعية والقضائية والرقابة المتبادلة بينهم.

الباب الثاني : السلطة التشريعية

وتقوم الدراسة في هذا الباب على دراسة كل من مجلس الشعب ومجلس الشورى، انتخاب وتعيين أعضاؤهما، صلاحيات وسلطات المجلسين وآليات مباشرتها، مساءلة المجلسين عند الإخلال بالدور التشريعي، واستقلال السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطين التنفيذية والقضائية والرقابة المتبادلة بينهما.

الباب الثالث : السلطة القضائية

يخصص هذا الباب لدراسة فكرة السلطة القضائية من الناحية الدستورية وبيان تشكيلها، سلطاتها وصلاحياتها وآليات مباشرتها، ودراسة مبدأ استقلالها مع بحث وعلاقتها بالسلطين التشريعية والتنفيذية ودورها في الرقابة المتبادلة بين السلطات، والتركيز على الرقابة على دستورية القوانين، دور المحكمة الدستورية العليا في الرقابة السابقة واللاحقة.

الباب الرابع : مكافحة الفساد

نظراً لأهمية مكافحة الفساد والتي أصبحت تحتل مركزاً هاماً في ظل النظم الحديثة ومدى أهمية اعتناق الدساتير لفكرة مكافحة الفساد تم تخصيص هذا الباب لدراسة الإطار الدستوري لمكافحة الفساد، وكيفية التوافق مع الاتفاقيات الدولية في مكافحة الفساد، أهمية الإطار الدستوري في مجال التعاون الدولي في مكافحة الفساد، ودراسة أهم الآليات الدستورية في مجال مكافحة الفساد من حيث الرقابة والمحاسبة و النزاهة، وتطبيق فكرة نظام النزاهة الوطنية بما يساهم بشكل مستقل وفعال في كشف الفساد والتبليغ عن الفاسدين والمرتشين ومحاصرة تحركاتهم من خلال بث وترسيخ قيم وآليات الشفافية والمساءلة وحكم القانون وأخلاقيات تدبير الشأن العام والمال العام.

الباب الخامس : الحقوق والحريات الأساسية

ويستعرض هذا الباب مناقشة الحقوق والحريات الأساسية التي يحميها الدستور، وكيفية الاتساق مع أهم المواثيق والصكوك الدولية في مجال حقوق الإنسان، وتوضيح مبدأ المواطنة ومدى الضرورة الدستورية لإقراره، مع دراسة الضوابط الدستورية لحماية الحقوق والحريات وكيفية ممارستها مع الإشارة لكيفية تطورها، مع الإشارة إلى حرية العقيدة وحرية التعبير.

الباب السادس : السمات الاقتصادية للدستور

ولما كانت الدساتير هي وثائق اقتصادية وليست سياسية فقط وهو ما يتطلب بيان الأسس المتعلقة بطبيعة النظام الاقتصادي ويقصد بها المبادئ المتعلقة بشكل النظام الاقتصادي وأركانه الأساسية وهو ما جرى دراسته في هذا الباب من خلال الأسس المتعلقة بالأولويات الاقتصادية للدولة، الشكل الأساسي للنظام الاقتصادي هل هو رأسمالي أو مختلط أو يقوم على قياده الدولة، واستعراض أركان النظام الاقتصادي وما إذا كان يقوم على مبدأ المنافسة الكاملة وحرية التملك وأشكال التملك والاستثمار.

الباب الأول

نظام الحكم

القسم الأول: نظام الحكم في الدساتير المقارنة وفي الدستور المصري

محمد هلال

مقدمة

يتناول هذا الفصل ما يمكن وصفه بأنه العمود الفقري للدستور؛ ألا وهو نظام الحكم. ففي نهاية المطاف تعد المهمة الأساسية للدستور هي تنظيم العلاقة بين السلطات العامة في الدولة وتحديد مهمة كل منها تحقيقاً للحكم الرشيد ولإقامة حياة سياسية ديمقراطية صحيحة تتيح الفرصة للتداول السلمي للسلطة. ولتحقق هذه الغاية، يتعين أن يُحدد المشرع الدستوري أولاً شكل وطبيعة نظام الحكم الذي سيتبناه الدستور والذي ستُقام على أساسه مختلف المؤسسات الدستورية اللازمة للحكم. أي أن الاتفاق على نظام الحكم هو أمر أولي وضروري يسبق الحديث عن موضوعات كثيرة أخرى سيتطرق إليها المشرع الدستوري.

ينقسم هذا الفصل إلى عدة أقسام، خصصنا أولها للتعريف بفكرة ومفهوم "نظام الحكم"، ثم ننتقل في ثانيها للتعرف على الملامح والسمات الرئيسية التي تميز النماذج الرئيسية لأنظمة الحكم المطبقة في الدساتير المقارنة، وهي : أولاً، النظام البرلماني، وثانياً، النظام الرئاسي، وثالثاً النظام المختلط. أما القسم الثالث فقد خصصناه لشرح ونقد نظام الحكم الذي كان قائماً في ظل "الدستور المصري الصادر في عام ١٩٧١. وتتبع أهمية التعرف على النموذج الذي تبناه دستور ١٩٧١ من ضرورة أن يتعرف المشرع الدستوري المصري والمواطن العادي على أوجه العوار التي شابت نظام الحكم الذي كان قائماً في مصر والذي سقط بقيام ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وذلك قبل أن تشرع الأمة المصرية في صياغة مستقبلها الدستوري. ، حيث أن الدستور الجديد سيأتي في إطار إرث دستوري عريق عثر وسيعمل به في ضوء فقه ثابت وأحكام دستورية راسخة، وهو ما يجعل فهم طبيعة نظام الحكم الذي كان قائماً في ظل دستور ١٩٧١ أمر لا غنى عنه للمشرع الدستوري وللمواطن المصري. أما القسم الرابع والأخير فنفقد فيه توصياتنا بشأن ملامح نظام الحكم الذي نرى أنه الأمثل والأنسب للحالة المصرية ولواقع الحياة السياسية في البلاد.

أولاً : الدستور ونظام الحكم

يعرف فريق من الفقهاء الدساتير بأنها "مجموعة من القواعد القانونية التي يتحدد بها شكل الدولة، ونظامها السياسي، جزئياته : المبادئ الأساسية والأهداف العليا للمجتمع، والكيان العضوي

والوظيفة لمؤسسات السياسية الرسمية في الدولة، وعلاقة هذه المؤسسات ببعضها البعض وعلاقتها بالمحكومين^٢. ويتضح من هذا التعريف أن أحد أهم خصائص الدساتير وأحد أبرز المهام التي تقوم بها هي تحديد شكل وطبيعة نظام الحكم. وباختصار، فإن نظام الحكم هو المضمّن التنظيمي والمؤسسي الذي يتم من خلاله تنفيذ المشروع والرؤية السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تتبناها النخبة الحاكمة والتي ترتضيها وتتوافق عليها الأمة.

يقوم الدستور وتحديد نظام الحكم المطبق في البلاد عن طريق وضع الملامح العامة لآليات وأساليب إدارة شؤون الدولة. ويتم ذلك من خلال تحديد صلاحيات السلطات العامة الثلاثة المكونة لأي دولة حديثة، وهي. ويقوم الدستور بتعريف الدور الذي ستضلع به كل من هذه السلطات، وتنظيم العلاقة بينها بحيث يقيم الدستور الفصل والتوازن بين السلطات، فضلاً عن تنظيم العلاقة بين هذه السلطات العامة من جهة والشعب والمجتمع من جهة أخرى.

ويكشف التاريخ الحديث عن أن أحد أهم الإشكاليات التي تفرزها الثورات الشعبية التي تقوم لإسقاط نظام حكم مستبد هي تحديد واختيار نظام الحكم الذي يتعين إقامته على أنقاض النظام الذي سقط. وكغيرها من الأمم والشعوب التي ثارت على حكامها، سيتعين على الأمة المصرية وهي مقبلة على إعداد الدستور الجديد للبلاد أن تتفكر في نظام الحكم الأمثل لمصر والقادر على الانتقال بها وبشعبها إلى الحياة الديمقراطية السليمة التي نحترم فيها حقوق المواطنين وحرياتهم ويسود فيها العدل والمساواة، وهو ما نتناوله في هذا المبحث.

وقبل المضي إلى الحديث عن أنظمة الحكم المختلفة التي عرفتها وطبقها الدساتير المقارنة، فإنه يتعين أولاً أن ندون ملاحظة حول المنطق والمنهجية الذي يتوجب أن يسودان عند التفكير في مسألة نظام الحكم الذي سيتبناه الدستور. بصفة عامة يتعين أن ندرك أنه لا وجود لنظام مثالي للحكم من الناحية النظرية، بل أن أنظمة الحكم يجب أن تصمم لتتواءم مع واقع سياسي واقتصادي واجتماعي قائم في البلاد. أي أن أنه لا يمكن لفتيه أو مفكر أن يوصي بتطبيق نظام معين للحكم لأنه الأفضل بشكل مطلق، كما لا يمكن أن يتم استيراد أنظمة جاهزة للحكم من دول أخرى، فكل بلد وكل مجتمع إقامة نظام الحكم المطبق فيه على أساس واقعه المجتمعي وعلى أساس إرثه وتاريخه وأولوياته وتطلعاته. ومن هنا يتحتم علينا في مصر أن ندرك أن نظام الحكم الذي سنتبناه يتعين أن يعكس واقع حالنا السياسي والاجتماعي، ويتوجب أن ينسجم مع مستوى تطور العمل السياسي وآلياته في البلاد، وينبغي أن يمكن الأمة من تحقيق آمالها وطموحاتها التي عبرت عنها جموع الشعب أثناء ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١.

ثانياً : أنظمة الحكم في الدساتير المقارنة

تعد الخطوة الأولى لتحديد نظام الحكم الأمثل هي التعرف على أنواع وأنماط النظم القائمة عالمياً، والتي سيتعين علينا أن نختار من بينها ما يناسب مصر، ويتمشى مع تاريخها وحاضرها. وكما هو معروف، تعد الأنظمة الثلاثة الرئيسية التي أخذت بها معظم الدول الديمقراطية في العالم هي : النظام البرلماني، والنظام الرئاسي، والنظام الرئاسي/البرلماني المختلط. وسنستعرض في هذا القسم أهم الخصائص التي تمتاز بها هذه الأنظمة الثلاثة، وكذلك أهم الإيجابيات والسلبيات التي أظهرها التطبيق العملي لهذه الأنظمة.

٢ - محمد طه بنوي ويلي أمين مرسى، النظم والحياة السياسية (١٩٩١).

أ. النظام البرلماني

١. خصائص النظام البرلماني

تعد السمة المميزة للنظم البرلمانية مقارنة بالنظامين الرئاسي والصرف والرئاسي/البرلماني المختلط، هي عدم الفصل بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، حيث يجلس رئيس الوزراء (أو رئيس الحكومة كما يطلق عليه البعض) على قمة السلطة التنفيذية وبجانب كونه عضواً منتخباً في البرلمان، ويمارس مهامه التشريعية كنائب عن الدائرة التي انتخبته في الوقت الذي يكون فيه رئيساً للحكومة، والمهمين على عملها، والرئيس الأعلى للجهاز الإداري للدولة. وينطبق نفس الشيء على الوزراء أعضاء الحكومة، حيث يكون كل منهم نائباً في البرلمان، وفي نفس الوقت يكون وزيراً مسؤولاً عن وزارة محددة ويسأل عن أداء هذه الوزارة أمام البرلمان. أما بالنسبة لرئيس الدولة، فمنصبه شرفي ورمزي، وتقتصر عادة الأمور التي يتولاها على مجموعة من الإجراءات المراسمية والبروتوكولية.

أما السمة الثانية التي تمتاز بها النظم البرلمانية فهي طريقة اختيار رئيس السلطة التنفيذية، أي رئيس الوزراء. ففي أغلب الدول التي تطبق هذا النظام، لا ينتخب رئيس الحكومة مباشرة من قبل الناخبين، وإنما يقوم الشعب بالتصويت للمرشحين لعضوية البرلمان عن دوائرهم، ويقوم رئيس الدولة بتكليف رئيس الحزب الذي فاز بالأغلبية برلمانية برئاسة الوزراء وتشكيل الحكومة، أما في حالة عدم حصول أي حزب على أغلبية نيابية، توكل رئاسة الوزارة إلى رئيس الحزب الذي يستطيع تأليف تحالف بين الأحزاب السياسية ليحصل على أغلبية في المجلس النيابي.

أما السمة الثالثة التي تمتاز بها النظم البرلمانية هي آلية المحاسبة السياسية للحكومة. والمقصود بهذه العبارة هو الحق الممنوح للبرلمان لمحاسبة الحكومة عن طريق إجراء يطلق عليه "الاقتراع على سحب الثقة"، وهو إجراء يقوم بموجبه البرلمان بالتصويت على ما إذا كانت الحكومة قد نجحت في تأدية مهامها. وفي حالة تصويت البرلمان ضد الحكومة فإن ذلك يؤدي إلى سقوطها والدعوة لانتخابات جديدة لانتخاب برلمان جديد وتأليف حكومة جديدة.

أما الخاصية الرابعة، فهي إمكانية الدعوة لانتخابات نيابية قبل موعدها المقرر سلفاً، بما يترتب عليه ذلك من إسقاط للحكومة وانتخاب لبرلمان جديد وتأليف لحكومة جديدة. وهناك أكثر من سبب قد يدفع الأحزاب الحاكمة في النظم البرلمانية إلى الدعوة لانتخابات مبكرة، ومنها انسحاب مجموعة من أحزاب الأقلية من الائتلاف الحاكم بما يؤدي إلى فقدان الحزب الحاكم للأغلبية البرلمانية ويفرض عليه الدعوة لانتخابات مبكرة لمحاولة الفوز بالأغلبية مرة أخرى. وفي حالات أخرى، يقدم الحزب الحاكم على الدعوة لانتخابات مبكرة عندما تكون المؤشرات ترجح فوزه بها والعودة إلى سدة الحكم بعد تأمين أغلبية أوسع مما كانت لديه.

٢. إيجابيات النظام البرلماني

يأتي في مقدمة إيجابيات النظام البرلماني غياب التعارض أو التضارب بين أولويات وسياسات السلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك نظراً لكون الحزب (أو الائتلاف) صاحب الأغلبية في البرلمان هو في الوقت ذاته الذي يتولى رئاسة الوزارة ويسيطر على عمل السلطة التنفيذية. وبذلك تتفادى الدولة ما يحدث أحياناً في النظم الرئاسية عندما يكون رئيس الجمهورية من حزب ما والحزب المعارض له هو صاحب الأغلبية في الهيئة التشريعية.

واتصالاً بالميزة سابقة الذكر، تشهد بعض النظم البرلمانية حالة من التناسق في عمل السلطتين والتشريعية نظراً لوجود حزب أو ائتلاف يسيطر على هاتين السلطتين في نفس الوقت. ومن هنا، تكون البرامج والخطط الحكومية متوافقة ومتناسقة تماماً مع الأولويات التشريعية، حيث يتمكن الحزب الحاكم من وضع أجندة البرلمان وتوجيه النقاش بالشكل الذي يخدم ويلبي برنامج الانتخابي.

وخطته الحكومية التي انتخب على أساسها، وهو ما لا يحدث في الأنظمة الرئاسية في حالة سيطرة حزبين مختلفين على السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أما النقطة الإيجابية الثالثة، والتي قد تكون الأكثر جاذبية للمجتمع المصري بعد ثورة ٢٥ يناير، فتتمثل في أن الأخذ بالمنحى البرلماني في الحكم عادة ما يحول دون تحول من يشغل كرسي الرئاسة إلى حاكم مستبد، وذلك لأن سلطات وصلاحيات الحكم في النظم البرلمانية لا تتكدس ولا تتجمع في يد شخص واحد، وإنما يباشرها حزب أو ائتلاف من الأحزاب السياسية الحائزة على الأغلبية البرلمانية، وهي الأغلبية التي يمكن أن تفقد في أي لحظة إذا شعر النواب أن رئيس الحكومة يتجاوز سلطاته أو يخالف الدستور والقانون، كما أن أداء الحكومة بصفة عامة يكون تحت الرقابة اللصيقة والحثيثة للبرلمان.

٣. سلبات النظام البرلماني

كشف التاريخ وأثبت التطبيق العملي للنظام البرلماني عن بعض العيوب التي تكتنف هذا النظام، وبعض الظواهر السلبية التي يفرزها على أرض الواقع. وفي مقدمة هذه المثالب احتمال إصابة عمل السلطة التنفيذية بالشلل بسبب الخلافات التي قد تنشأ بين الأحزاب المنضوية تحت لواء الائتلاف الحاكم. فكما شرحنا في عرضنا لخصائص هذا النظام، قد تفشل جميع الأحزاب السياسية في الحصول على الأغلبية النيابية التي تمكنها من الإنفراد بتشكيل الحكومة، مما يضطر الحزب الحائز على أكبر عدد من المقاعد البرلمانية إلى التحالف مع أحزاب أصغر لتأمين أغلبية نيابية ليستطيع تأليف الحكومة. ولكن هذا عادة ما يحول هذه الأحزاب الكبيرة التي تقود الائتلافات الحاكمة إلى أسرى للأحزاب الأصغر ولأهوائها، وذلك لأنها تستطيع التهديد بالانسحاب من الائتلاف وإسقاط الحكومة إذا لم ينفذ الحزب الأكبر طلباتها.

أما السمة السلبية الثانية التي تعاني منها الأنظمة البرلمانية، وهي متصلة أيضاً بالظاهرة التي سبق تناولها، فهي عدم ثبات مواعيد الانتخابات النيابية. فرغم أن مواعيد الانتخابات تكون مرتبطة بالدورة البرلمانية، إلى أن عدم استقرار الحكم والانسحابات المتكررة للأحزاب من الائتلافات الحاكمة تؤدي عادة إلى الدعوة لانتخابات مبكرة. فعلى سبيل المثال، ما شهدته مصر في العهد الملكي، حيث لم يكمل أي من مجالس النواب التي انتخبت في مصر مدتها الدستورية، سوى المجلس المنتخب في عام ١٩٤٥.

نتيجة لما تقدم، تعاني العديد من نظم الحكم البرلمانية من عدم الاستقرار في الحكم، خاصة إذا اتسم مسرحها السياسي بكثرة الأحزاب والتيارات. ففي الدول التي تتعدد فيها الأحزاب السياسية التي تكون أغلبها صغيرة الحجم ومحدودة السياسي كما ذلك عادة إلى تشرذم السلطة التشريعية، والحد من كفاءتها وفعاليتها، بسبب عدم وجود حزب أو كتلة سياسية كبيرة ومؤثرة تستطيع قيادة العمل في البرلمان. وفي المقابل، يلاحظ أن الدول البرلمانية التي يهيمن فيها حزبين أو ثلاثة على المشهد السياسي كما عانت مصر عندما تبنت نظام الحكم البرلماني في السنوات السابقة على ثورة ١٩٥٢ من الظاهرة ذاتها، حيث لم يتعد متوسط عُمر الحكومات المصرية ٨ أشهر في تلك الفترة، وهو ما ساهم بقدر ليس بالقليل في تهيئة المناخ لإسقاط النظام الملكي في مصر. وبطبيعة الحال، تختلف الأسباب التي أفرزت هذه الظاهرة من دولة إلى أخرى، إلا أن نتائجها وأثرها على تلك الدول متشابه، وهي الصعوبة التي تواجهها الدولة وسلطتها التنفيذية في مباشرة أعمالها وتنفيذ البرامج والمشروعات الحكومية الإنمائية والتي يتطلب نجاحها قدراً من الاستقرار في الحكم والثبات والاستمرارية لمن هم في قيادة البلاد.

رابع المسائل التي أظهرها تطبيق النظام البرلماني والتي نود التنويه إليها هنا يرتبط بطريقة اختيار رئيس السلطة التنفيذية في تلك الأنظمة، وهو رئيس الوزراء. فقد لاحظ الكثير من الفقهاء وخبراء

النظم السياسية أن عملية اختيار رئيس السلطة التنفيذية في النظم البرلمانية تعد أقل ديمقراطية وأقل شفافية مقارنة بالنظم الرئاسية. ففي معظم النظم البرلمانية يختار الناخب ممثل دائرته في البرلمان، وهو ما يتم إما بالتصويت لصالح مرشح محدد أو لصالح قائمة حزبية، أي أن المواطنين في هذه الأنظمة لا يختارون رئيس وزرائهم مباشرة، وإنما يتولى رئاسة الوزارة رئيس الحزب الحائز على الأغلبية من مقاعد البرلمان. أما في النظم الرئاسية، والتي تكون السلطتين التشريعية والتنفيذية مفصولتين تماماً، يقوم الناخب باختيار رئيس السلطة التنفيذية مباشرة خلال الانتخابات الرئاسية. ومن هنا، يرى الخبراء، أنه مقارنة بالنظم الرئاسية، فإن الرأي العام ورغبات الجماهير تكون أقل تأثيراً في عملية اختيار رئيس الوزراء في الأنظمة البرلمانية، والتي تتأثر بعوامل عديدة، كالمساومات والصفقات السياسية التي تبرم داخل الأحزاب والتي تحكم عملية اختيار رؤساء الأحزاب. ورغم أن الصفقات الحزبية موجودة في النظم الرئاسية أيضاً، إلا أنها دون شك أقل تأثيراً على اختيار الشخص الذي سيتولى رئاسة البلاد.

أما العيب الأخير الذي نود الإشارة إليه في هذا السياق فيرتبط بظاهرة تسييس الأجهزة الحكومية وأجهزة الخدمة المدنية التابعة للدولة في بعض النظم البرلمانية. ففي معظم دول العالم، وخاصة الدول الديمقراطية، يقام فصل تام بين النظام الحكام والحزب الذي يتولى السلطة من جانب والجهاز الإداري للدولة من جانب آخر، فهذا الأخير هو جهاز ملك للدولة وخادم للشعب، وليس أداة في يد الحزب الحاكم أو النخبة الحاكمة يوظفها كما يشاءون لخدمة مصالحهم وتحقيق مآربهم. وقد لاحظ مراقبون أن الأنظمة البرلمانية تؤدي في بعض الأحيان إلى تسييس الجهاز الإداري للدولة، حيث تسعى الأحزاب الحاكمة – والتي عادة ما تهددها ظاهرة عدم استقرار الحكم التي تناولنها فيما سبق – إلى محاربة الموظفين الإداريين في الدولة ممن تعرف أنهم يتفقون مع سياسات وبرامج هذه الأحزاب. كما قد تقوم الأحزاب السياسية التي تتوافد على السلطة إلى إزاحة كبار موظفي الدولة المدنيين الذين تعاونوا مع الأحزاب التي سبقتها في الحكومة، وذلك لتأتي بمن يدينون بالولاء لها.

كانت هذه الإيجابيات والسلبيات التي كشفت عنها الممارسة السياسية في الدول التي تبنت النظام البرلماني. وقد فطنت الدول التي أخذت بهذا النظام إلى هذه العيوب والمثالب، ولم تقف مكتوفة الأيدي حيالها، وإنما سعت لمعالجتها والتغلب عليها. فعلى سبيل المثال، قامت بعض الدول بإدخال تعديلات على نظامها البرلماني والقواعد المنظمة للانتخابات النيابية لضمان قدر أكبر من الاستقرار السياسي في البلاد، وللحلول دون وصول أحزاب وقوى وتيارات سياسية متطرفة إلى سدة الحكم.

كما قامت العديد من الدول باللجوء إلى آلية تسمى "النصاب التصويتي" للحد من ظاهرة تشرذم برلماناتها بسبب كثرة الأحزاب وصغر حجمها، بما يؤدي إلى شل السلطة التشريعية والحد من كفاءتها. ويقصد بالنصاب التصويتي نسبة معينة من الأصوات يتعين على أي حزب أن يفز بها في الانتخابات حتى يحصل على مقاعد في البرلمان. أما الأحزاب التي لا تحصد العدد الكافي من الأصوات، فإنها لا تحظى بعضوية السلطة التشريعية.

ب. النظام الرئاسي

١. خصائص النظام الرئاسي

تعد الفكرة الرئيسية التي يتأسس عليها النظام الرئاسي هي : الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها. والمقصود بعبارة "الفصل بين السلطات" هو إقامة الفواصل بين مهام وصلاحيات السلطات العامة الثلاثة المكونة للدولة، وهي : السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية، وحماية كل منهما ضد تدخل الآخر، ومنح كل منهما الحق في الرقابة على والتأثير في عمل الآخر. والهدف من هذه الإجراءات هو إقامة التوازن بين هذه السلطات، بحيث تقوم كل منهما بكبح جماح الآخر

ومراقبة أدائه.^٣ وهذا يختلف بطبيعة الحال عن الأنظمة البرلمانية التي تقوم على عدم الفصل بشكل تام بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، فرئيس الوزراء وأعضاء حكومته يكونون جميعاً أعضاء في البرلمان، ويكون لهذا الأخير الحق في إسقاط الحكومة، التي تتمتع هي الأخرى بحق حل البرلمان. وتطبيقاً لهذه النظرية، فإنه بعكس النظام البرلماني، يكون رئيس السلطة التنفيذية في النظم الرئاسية منتخباً مباشرة من الشعب، كما يحظر على الوزراء وجميع العاملين في السلطة التنفيذية أن يتمتعوا بعضوية السلطة التشريعية. وفي المقابل، يحظر على أعضاء البرلمان أن يشغلوا أي منصب تنفيذي أثناء عضويتهم في السلطة التشريعية.^٤

هذا، وتتحد في رئيس الجمهورية صفتي رئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، وذلك بعكس النظم البرلمانية. وبذلك، تتقفي في النظم الرئاسية الحاجة لوجود رئيس للوزراء لأن المهام التي يقوم بها شاغل هذا المنصب في النظم البرلمانية يتولاها رئيس الدولة بنفسه. ولا يقتصر الأمر على الاستغناء عن منصب رئيس الوزراء، وإنما يمتد إلى الاستغناء عن مؤسسة "رئاسة الوزراء" برمتها، فلا وجود في دساتير أغلب الدول التي أخذت بالنظام الرئاسي لمؤسسة أو جهة أسماها رئاسة الوزراء، وذلك لأن رئيس الجمهورية هو الذي يسير دفة العمل في السلطة التنفيذية وبفسه دون الحاجة لرئيس للوزراء يشاركه في مهامه وسلطاته. أما بالنسبة للوزراء، فيتمتع رئيس الجمهورية بحرية شبه مطلقة في اختيارهم وتعيينهم، حيث يعتبروا معاونين له في تنفيذ السياسات العامة التي يضعها بالتنسيق معهم.^٥

في مواجهة هذه السلطات الواسعة التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية، توكل دساتير الدول الأخذة بالنظام الرئاسي صلاحيات كبيرة للسلطة التشريعية لتوازن وتقابل سلطات الرئيس والسلطة التنفيذية. وتعد أهم هذه الصلاحيات هي سيطرة السلطة التشريعية على الموارد المالية للدولة، بحيث لا يمكن صرف أي مبلغ من ميزانية الدولة إلا بموافقة البرلمان. وبالتالي، يُرغم رئيس الجمهورية على التعاون مع البرلمان، والتوصل لتوافق معه حول البرامج والسياسات التي يرغب في تنفيذها، وذلك لضمان الحصول من السلطة التشريعية على الموارد المالية اللازمة لتنفيذ تلك البرامج. كما أن أغلب السياسات التي انتخب الشعب رئيس الجمهورية من أجل تنفيذها تتطلب إقرار قوانين، وهو ما يعني أنه لا مفر أمام السلطة التنفيذية من أن تتعاون مع البرلمان وأن تصل معه إلى تفاهات سياسية لتأمين موافقة على سياسات الرئيس وإدارته.

إضافة لما تقدم، لا يكون للبرلمان في النظم الرئاسية الحق في سحب الثقة من رئيس الجمهورية أو وزرائه، فبعكس النظم البرلمانية، لا توجد حكومة أصلاً حتى يصوت البرلمان على سحب الثقة منها. والأهم من ذلك الاعتبار الشكلي، يعد عدم منح البرلمان في النظم الرئاسية حق سحب الثقة من السلطة التنفيذية تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها، فإذا كان من حق السلطة التشريعية عن تسقط نظيرتها التنفيذية، فإن هذا سيعني فعلياً فرض الأولى لسلطتها وهيمنتها على الثانية.^٦ وفي المقابل، وتطبيقاً لنفس المبدأ، لا يحق للسلطة التنفيذية حل البرلمان في النظم الرئاسية، وذلك لمنع رئيس الجمهورية من استخدام هذا الحق كسيف مسلط في وجه السلطة التشريعية بما يجعلها مستأنسة وخاضعة لأهواء الرئيس.

٣ - عبرت المحكمة العليا الأمريكية عن مركزية فكرة "الفصل بين السلطات والتوازن بينها" بالنسبة لنظام الحكم الرئاسي في أكثر من مناسبة، حيث أكدت المحكمة على أن فلسفة النظم الرئاسية تقوم على أن السبيل الأمثل لحماية الحرية وصون كرامة المواطنين وحقوقهم يتمثل في ضمان عدم تركيز السلطات في يد جهة واحدة أو سلطة واحدة أو شخص واحد، وأن الوسيلة الأفضل لمنع تجاوز أي من السلطات الثلاثة المكونة للدولة (السلطة التنفيذية، الكونجرس، والقضاء) لصلاحياتها الدستورية تتمثل في الرقابة التي تباشرها هذه السلطات الثلاثة على بعضها البعض. انظر في هذا الشأن الأحكام الآتية للمحكمة العليا الأمريكية :

Youngstown Sheet & Tube Co. v. Sawyer, 343 US Supreme Court (1952); Bowsher v. Synar, 478 US Supreme Court (1986); Bucklet v. Valeo, 424 US Supreme Court (1976); Humphrey's Ex'r v. United States of America, 295 US (1935); INS v. Chadha, 462 US Supreme Court (1983); (Morrison v. Olson, 487 US Supreme Court (1988).

٤ - انظر المادة ١ فقرة ٦ من الدستور الأمريكي.

٥ - تجدر الإشارة إلى أن الدستور الأمريكي - الذي يعد المثال الأبرز على الأنظمة الرئاسية - يشترط مصادقة الكونجرس على ترشيحات الرئيس لمن سيتولون الحقائق الوزارية قبل أن يبدؤوا في مباشرة أعمالهم، وهو ما يأتي في إطار الإجراءات الرامية لإحداث التوازن بين السلطات.

٦ - الاستثناء الوحيد لهذا المبدأ العام هو الإجراء المعروف بال Impeachment أو الإقالة، وهو حق منوط للسلطات التشريعية في بعض النظم الرئاسية - كالولايات المتحدة - تلجأ إليه لإزاحة رئيس الجمهورية أو أحد وزرائه أو أي مسئول حكومي إذا اقترف جريمة شديدة الخطوة تهدد نظام الحكم أو تمس مساساً كبيراً بالشرف. انظر القسم المعنون "الحاسبة السياسية لرئيس الجمهورية" للإطلاع على مناقشة أكثر استفاضة حول هذا الإجراء.

أما بالنسبة لمواعيد الانتخابات، فهي ثابتة لا تتغير في النظم الرئاسية، ولا يحق لأي من أطراف المعادلة السياسية الدعوة لانتخابات مبكرة كما يحدث في الأنظمة البرلمانية.

٢. إيجابيات النظام الرئاسي

يأتي الاستقرار السياسي في مقدمة مميزات النظم الرئاسية، خاصة إذا ما قورنت بالنظم البرلمانية، وهو ما يرجع لعوامل متعددة، في مقدمتها ثبات مواعيد الانتخابات، وعدم إمكانية سحب الثقة من السلطة التنفيذية أو الدعوة لانتخابات مبكرة لأي من السلطين التنفيذية أو التشريعية، وعدم اعتماد رئيس الجمهورية أو وزرائه على ائتلاف حزبي لوجودهم في السلطة، وهي كلها أمور تجعل النظم البرلمانية أقل استقراراً وأكثر عرضة للتأثر بتقلبات الحياة السياسية في البلاد. وبالتالي، تستطيع السلطات التنفيذية في الدول الآخذة بالنظام الرئاسي أن تنفذ برامجها السياسية والاقتصادية وهي مطمئنة إلى استحالة إزاحتها من الحكم إلا في الانتخابات المقبلة، وهو ما يجنب الحكومة أن تقع أسيرة للتوازنات السياسية في البرلمان أو في الائتلاف الحزبي الحاكم.

وتعد هذه الميزة من أهم ما يوفره النظام الرئاسي، فاستقرار الحكم من الركائز التي تهيئ المناخ للحكومات للقيام بمهامها بفعالية، وبتلبية رغبات الناخبين والتجاوب مع متطلباتهم، وتنفيذ البرامج والسياسات التي تتطلب وقتاً طويلاً وعملاً ممتداً لتؤتي ثمارها، وهو ما تفتقده العديد من النظم البرلمانية لكونها معرضة لحدوث أزمات سياسية متكررة، خاصة إذا كانت تحكمها الائتلافات الحزبية. ويؤدي استقرار الحكم كذلك إلى إشاعة الثقة في النظام الديمقراطي وفي العمل السياسي بصفة عامة، ويشجع المواطنين على الانخراط في النشاط السياسي لكونه الوسيلة الأكثر فاعلية في ترجمة تطلعاتهم إلى برامج حكومية. أما في الدول التي تشهد أزمات سياسية متكررة، فقد يفقد المواطنون ثقتهم في النخبة الحاكمة وفي الأحزاب الناشطة على المسرح السياسي، بل قد يصل الأمر إلى حد فقدان الثقة في الديمقراطية برمتها.

من المميزات الأخرى التي كشف عنها تطبيق النظام الرئاسي هي صعوبة أن يسيطر حزب واحد أو تيار سياسي وحيد على جميع المؤسسات السياسية في الدولة في آن واحد، وذلك لوجود فصل بين هذه السلطات. ففي الوقت الذي يستأثر الحزب الفائز في الانتخابات النيابية على كل من البرلمان والحكومة في النظام البرلماني، يتعين على الأحزاب في النظم الرئاسية أن تخوض معركتين انتخابيتين منفصلتين – أو حتى ثلاثة معارك انتخابية إذا كان البرلمان مكون من مجلسين – للفوز بكرسي الرئاسة ولنيل الأغلبية البرلمانية، وهو ما أثبتت التجربة صعوبة حدوثه. وحتى لو نجح حزب في ذلك فإنه لا ينعم بهذه الهيمنة على المسرح السياسي طويلاً.

ومن هنا، يخلص بعض خبراء العلوم السياسية إلى أن النظام الرئاسي يكون أكثر تعبيراً – من الناحية النظرية – عن الرأي العام في البلاد، وذلك لتعدد العمليات الانتخابية التي تجرى في مواعيد محددة سلفاً، وبسبب الفصل في السلطات الذي يجعل السيطرة الكاملة على مقاليد الحكم من قبل تيار أو حزب معين أكثر صعوبة. ويسهم ذلك كله في جعل جميع القوى السياسية تخوض منافسة ضارية لإرضاء الناخبين، ولإجتذابهم إليها، ولإقناعهم ببرامجهم السياسية. وفي نفس الإطار، تجعل خصائص النظم الرئاسية الأحزاب حريصة على إرضاء الرأي العام، وتجنب الدخول في مواجهات تؤدي إلى شل الحياة السياسية والحد من فاعلية الحكومة بما يؤثر على حياة المواطنين، وهو ما يحدث في الكثير من الدول التي تتبنى النظم البرلمانية، حيث تستطيع الأحزاب – خاصة الصغيرة – أن تختطف العملية السياسية برمتها، وأن تحدث الأزمات المتكررة في الحكم حتى تقتنص التنازلات من الأحزاب الحاكمة، وهو ما يؤدي في نهاية المطاف إلى التأثير على كفاءة وفاعلية الحكومات ويقلص من شعبيتها لدى المواطنين.

أما بالنسبة للأمور المتصلة بإدارة السلطة التنفيذية، فقد تلاحظ أن الحكومات في الأنظمة الرئاسية تكون أكثر نجاحاً في تنفيذ سياساتها وبرامجها، وذلك لكون جميع الوزراء من نفس الحزب أو منتقلين

إلى نفس التيار السياسي أو على الأقل متوافقين تماماً مع توجهاته. وهذا يجنب الدولة وسلطتها التنفيذية تلك الخلافات التي تنشب في الائتلافات الحاكمة في الدول التي تتبع النظام البرلماني وتؤدي في الكثير من الأحيان إلى شل حركة الحكومات، بل وإسقاطها إذا انسحبت بعض الأحزاب من الائتلاف. كما أن التناقص العام بين أعضاء الحكومة ووزرائها يرفع من كفاءتها ويمكنها من تنفيذ البرامج التي انتخبها الشعب من أجل تحقيقها.

٣. سلبيات النظام الرئاسي

لا يخلو نظام سياسي من عيوب ومثالب، وهو ما أثبتته التطبيقات العملية للنظام الرئاسي في العديد من دول العالم. وتعد أبرز السلبيات التي أفرزها تبني النظام الرئاسي الصرف في بعض الدول هي إمكانية تحول رئيس الجمهورية إلى حاكم مستبد بسبب تركيز الكثير من السلطات في يده وسيطرته شبه المطلقة على عمل وأداء السلطة التنفيذية بكل ما لها من قوة وأدوات للبطش بالعارضين وترسيخ حكم الفرد. ويشير الكثير من الخبراء إلى أن انتخاب رئيس السلطة التنفيذية مباشرة من قبل الشعب يتيح للحاكم الذي يسعى للانفراد بالحكم، وأن يدعي بأنه حصل على تفويض من الشعب وأنه يتمتع بتأييد الجماهير، بما يمكنه من تجاهل البرلمان، والافتئات على صلاحياته، بل وحتى الانقلاب على الدستور، بما يؤدي في نهاية المطاف إلى خلق ديكتاتور لا يخضع للرقابة أو المحاسبة.

وقد تزداد فرص فشل أنظمة الحكم الرئاسية وتحولها إلى الحكم السلطوي المستبد إذا توافر أكثر من عامل، في مقدمتها إذا كان الدستور يضعف من البرلمان ويجعله فريسة سهلة لمؤسسة الرئاسة - كما كشفت التجارب التي مرت بها العديد من دول العالم، - عن أن كثرة الأحزاب السياسية وتعددتها يوفر البيئة المواتية لتغول السلطة التنفيذية على البرلمان، حيث أن الأحزاب الصغيرة التي لا تمتلك سوى عدد محدود من المقاعد في المجلس النيابي لا تستطيع الوقوف أمام السلطة التنفيذية بكل ما لها من أدوات يمكن أن توظفها لقمع كل تيار أو حزب يتصدى لها. ومن هنا، يشير الكثير من الفقهاء إلى خطورة الأخذ بنظام التمثيل النسبي في الانتخابات التشريعية في ظل النظام الرئاسي، لأن ذلك يؤدي إلى تفتيت البرلمان وتوزيع مقاعده على عدد كبير من الأحزاب الصغيرة، وهو ما يصب في مصلحة السلطة التنفيذية ويقي شوكتها.

أما الإشكالية الأخرى التي عانت منها بعض الدول التي اختارت أن تتبنى نظام الحكم الرئاسي فتتمثل في أن أغلب الأنظمة الانتخابية التي طبقت في هذه الدول تؤدي ضمناً إلى تهميش قطاع عريض من الشعب. وينبع ذلك من حقيقة أن رئيس الجمهورية عادة ما يتم انتخابه بالاقتراع العام المباشر، حيث يفوز بمقعد الرئاسة المرشح صاحب أعلى عدد من الأصوات، حتى وإن لم يحصل على أغلبية مطلقة من الأصوات. وهو ما يعني أن أصوات قطاع عريض من الناخبين التي ذهبت لمرشحين آخرين سوف تهدر ولن تنعكس على المشهد السياسي كما يحدث في النظام البرلماني الذي يتيح تشكيل حكومات ائتلافية تعبر عن ميزان القوى الحقيقي في الشارع السياسي وتعبر بشكل أكثر دقة عن رغبات وآراء المواطنين.

كما كشف تطبيق النظام الرئاسي كذلك عن إمكانية حدوث مأزق في الحكم بسبب وقوع خلاف بين مؤسستي الرئاسة والبرلمان. ففي الأوقات التي يحتكر فيها حزب أو تيار سياسي واحد السلطتين التنفيذية والتشريعية يتمكن هذا الحزب من تنفيذ أجندته السياسية بالكامل. أما في حالة شغل حزب ما لمنصب رئيس الجمهورية وتمتع حزب آخر بالأغلبية النيابية، وهو السيناريو الأرجح والأكثر انتشاراً في الأنظمة الرئاسية، فهذا قد يؤدي إلى وقوع أز مات بين الرئاسة من ناحية والسلطة التشريعية من ناحية أخرى. فالسلطة التشريعية تمتلك حق التصرف في الموارد المالية للدولة، بما يعني أن رئاسة الجمهورية والسلطة التنفيذية لن تتمكن من تنفيذ سياساتهما دون موافقة البرلمان الذي يسيطر عليه حزب معارض للحزب المسيطر على السلطة التنفيذية.

ت. النظام الرئاسي/البرلماني المختلط

فلطنت الكثير من دول العالم إلى أن الاستفادة من مميزات النظامين البرلماني والرئاسي وتجنب مساوئهما يتطلب البحث عن أرض وسط تمزج بين خصائص النظامين، وهو ما أفرز لنا النظام الرئاسي/البرلماني المختلط. (ورد في الفقه الكثير من التسميات لهذا النمط من أنظمة الحكم، وسنشير له هنا باسم "النظام المختلط"). وبالفعل، تحولت دول كثيرة إلى هذا النظام، وطبقته بأشكال متعددة، ومزجت بين خصائص النظامين الرئاسي والبرلماني بطرق مختلفة، إلى أن أصبحت لدينا نماذج عديدة لهذا النظام. ويعد الدستور الفرنسي الصادر في ١٩٥٨، والذي أسس الجمهورية الفرنسية الخامسة، هو الأب الروحي لنظم الحكم المختلط، وصممت فرنسا نظاماً جديداً يحوز على سمات من النظامين الرئاسي والبرلماني. وحذت حذو فرنسا دول أوروبية عديدة، كالبرتغال، ورومانيا، وبلغاريا، والاتحاد الروسي. أما في أفريقيا، فتعد السنغال أبرز الدول الأخذة بالنظام المختلط، بالإضافة إلى الكونجو الديمقراطية وجمهورية النيجر. وفي آسيا، تعد باكستان، وسريلانكا من الجمهوريات ذات النظام السياسي المختلط. وفي العالم العربي، تثبت العديد من الدول أنظمة للحكم تبدو ظاهرياً وكأنها تنتمي إلى هذا النموذج المختلط، إلا أنها في حقيقة الأمر، ومنها مصر، لا يمكن اعتبارها كذلك بحال من الأحوال، وهو ما سنناقشه باستفاضة عند تناولنا لنظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١.

ورغم تعدد أشكال وأنماط وتطبيقات النظام المختلط، إلا أنه توجد بعض الخصائص التي يتعين أن تتوفر في نظام الحكم حتى يصنف ضمن هذا النموذج. أول هذه الخصائص هي وجود رئيس للجمهورية منتخب من قبل الشعب في اقتراع عام مباشر. كما يشترط أن يتمتع هذا الرئيس بصلاحيات وسلطات تنفيذية تتجاوز المهام المراسمية والبروتوكولية التي عادة ما تولاهها شاغل هذا المنصب في الدول البرلمانية. كما لا يحق للسلطة التشريعية سحب الثقة من رئيس الجمهورية كما هو متبع في الأنظمة البرلمانية التي يحق فيها للبرلمان أن يسقط رئيس السلطة التنفيذية من خلال اقتراع لسحب الثقة. وتعد هذه الخصائص هي أبرز ما أخذه النظام المختلط من النموذج الرئاسي. أما بالنسبة للسمات المأخوذة من النظام البرلماني، فهي تتمثل في وجود رئيس وزراء ومؤسسة "حكومة" منفصلة عن مؤسسة رئاسة الجمهورية. وتتولى هذه المؤسسة تسيير أعمال الدولة وإدارة السلطة التنفيذية بناء على توجيهات كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء. ومثلما هو الحال في النظم البرلمانية، يكون رئيس الوزراء مسئولاً سياسياً أمام البرلمان، حيث تتمتع السلطة التشريعية بحق إسقاط الحكومة عن طريق التصويت على سحب الثقة منها. وبالتالي، إذا جاز لنا تحديد السمة الأبرز والأكثر تميزاً في النظام المختلط، فهي ما يمكن وصفه بالـ "ثنائية" في السلطة التنفيذية، أي أن النظام المختلط يوزع صلاحيات السلطة التنفيذية على كل من رئيس الدولة ورئيس الوزراء، بحيث يتقاسمان فيما بينهما مهام الحكم ومسئوليات إدارة البلاد.

تعد هذه هي السمات الأساسية للنظام المختلط، والتي يتعين توفرها في أي دولة تدعي أنها تطبق هذا المنهج في الحكم. أما بالنسبة للتفاصيل الأخرى المتعلقة بنظام الحكم، فهي تختلف من دولة إلى أخرى. فعلى سبيل المثال، يملك رئيس الجمهورية في بعض الدول حق إقالة رئيس الوزراء،^٧ وفي دول أخرى - وهو الأكثرية - لا يتمتع رئيس الجمهورية بهذا الحق.^٨ كما تضع بعض الدول قيوداً على الحالات التي يمكن فيها للبرلمان أن يسقط الحكومة،^٩ فيما لا تقرر دساتير دول أخرى مثل هذه القيود.^{١٠}

أما بالنسبة للسلطات والصلاحيات الممنوحة لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء فهي تختلف من دولة لأخرى. ويقوم رئيس الجمهورية باختيار وتعيين رئيس الوزراء، إلا أنه لا يملك حق إقالته من منصبه. كما يعين الرئيس الوزراء أعضاء الحكومة ويعفيهم من مناصبهم بناء على توصية من

٧ - من هذه الدول : النيجر، وبلغاريا، ومدغشقر.

٨ - هذا هو الوضع القائم في : فرنسا، والبرتغال، ورومانيا، وبولندا، والسنغال، ومالي، وليتوانيا، وغيرها من الدول.

٩ - من هذه الدول : الاتحاد الروسي، وتايوان، وبيرو.

١٠ - هذا هو الوضع الأكثر شيوعاً، وتتبعه دول كفرنسا، ومالي، والبرتغال، والسنغال، وبولندا، ورومانيا، ومدغشقر.

رئيس الوزراء. أما بالنسبة للمهام التشريعية التي يباشرها رئيس الجمهورية، فيُعتبر أبرزها مسئولية إصدار القوانين بعد إقرارها من البرلمان

والجدير بالذكر أنه لم ترد أي إشارة إلى رئيس الجمهورية في عملية وضع السياسات العامة للدولة، وهو أمر لم يأخذه الدستور المصري لعام ١٩٧١. حيث كان يتعين أن يخول رئيس الوزراء بتسيير أعمال الحكومة، وبضمان تنفيذ التشريعات، والحفاظ على الأمن الوطني. والنص على عدم جواز جمع الوزراء بين عضويتهم في الحكومة وعضوية أي منصب تشريعي، وهو ما يحاكي إحدى أهم خصائص النظام الرئاسي التي تحدثنا عنها أنفاً، والتي تهدف للفصل بين السلطات وإقامة التوازن فيما بينها. والغريب أن الدستور المصري لعام ١٩٧١ لم يأخذ هذا المبدأ، وسمح للوزراء أي يتمتعوا بعضوية مجلس الشعب، وهي الظاهرة التي نعتبرها معيبة، ويتعين إعادة النظر فيها.

ثالثاً : نظام الحكم في ظل دستور ١٩٧١

نتناول في هذا القسم أهم ملامح نظام الحكم الذي تبناه دستور ١٩٧١، وذلك عن طريق استعراض الصلاحيات التي منحها الدستور للسلطات الثلاثة المكونة للدولة ولامح العلاقة بين هذه السلطات. وسيركز هذا القسم على السلطة التنفيذية عامة وعلى رئيس الجمهورية وصلاحياته خاصة، وذلك في ضوء وجود أبواب أخرى في هذا المؤلف تتناول مهام وصلاحيات السلطين التشريعية والقضائية بالتفصيل.

أ. شكل الدولة في ظل دستور ١٩٧١

لم يختلف دستور ١٩٧١ عن الدساتير التي سبقته في هذا المجال، بما في ذلك دساتير العهدين الملكي والجمهوري، فقد أسس الدستور لدولة مركزية لا فدرالية ولا كونفدرالية، فالدولة موحدة تحت سلطة تشريعية واحدة، وتدير شئونها سلطة تنفيذية واحدة، وتقيم العدل فيها هيئة قضائية واحدة. وينسجم ذلك مع التجربة التاريخية لمصر التي عرفت منذ فجر التاريخ الحكومة الموحدة المركزية التي تهيمن على مختلف جوانب الحياة في البلاد.

ب. نظام الحكم المتبع في ظل دستور ١٩٧١

يمكن القول أنه إذا أخذنا بظواهر الأمور فإن نظام الحكم الذي أسسه دستور ١٩٧١ يشبه في الكثير من ملامحه نظام الحكم المختلط. فقد جمع بين وجود رئيس للجمهورية يتمتع بسلطات تنفيذية وتشريعية واسعة ورئيس للوزراء يتولى رئاسة الحكومة وتسيير عملها وقيادة دفتها، فضلاً عن الأخذ بنظام المساءلة البرلمانية للحكومة وفكرة المسؤولية التضامنية بين أعضاء الحكومة والسماح للبرلمان بسحب الثقة من الحكومة. يضاف إلى ذلك أن دستور ١٩٧١ منح رئيس الجمهورية حق حل مجلس الشعب، وهو ما يهدف لإحداث قدراً من التوازن يقابل حق البرلمان في إسقاط الحكومة.

هذه النظرة الأولية والخالصة المبدئية بأن نظام الحكم الذي أسس له دستور ١٩٧١ يحمل الكثير من ملامح النظام المختلط يطاولها الشك فور التمعن في تفاصيل العلاقة التي أقامها الدستور بين مؤسسات الدولة المختلفة. فالنتيجة التي يصل إليها الباحث من دراسة مختلف أبواب ونصوص دستور ١٩٧١ وكيفية تطبيقها في الحياة العملية طيلة السنوات الأربعين التي عمل خلالها بهذا الدستور هي أن هذا الدستور أقام علاقة تنسم بالعوار الشديد بين سلطات الدولة ومؤسساتها الدستورية، وهي العلاقة التي لا يمكن أبداً أن توصف بأنها تطبيق للنظام المختلط. فقد أقام الدستور نظاماً يتسم بتحيز واضح للسلطة التنفيذية وترجيح لكتفها على حساب السلطات الأخرى، وخاصة السلطة التشريعية. كما تبني الدستور التركيز الشديد للصلاحيات في يد رئيس الجمهورية على حساب رئيس الوزراء الذي تحول إلى مجرد منفذ لأوامر وتوجيهات رئيس الجمهورية، في الوقت الذي لم يشرع الدستور لآليات واضحة لمحاسبة رئيس الجمهورية رغم كونه المهيمن الفعلي على السلطة التنفيذية وعلى

مفاصلها، واقتصر الأمر على وضع آليات لمحاسبة رئيس الحكومة ووزرائه الذين لا يتعدون كونهما معاونين للرئيس ومنفذين لتوجيهاته ورؤيته.

ت. صلاحيات رئيس الجمهورية

لن نخض هنا في كافة الصلاحيات والسلطات التي منحها دستور ١٩٧١ لرئيس الجمهورية وذلك لضيق المساحة المخصصة لهذا الباب وفي ضوء ضخامة هذه الصلاحيات وتشعبها وتنوعها. ولكن يكفي أن نعطي للقارئ الكريم نبذة مختصرة عن هذه السلطات حتى يتبين مدى توسع المشرع الدستوري في السلطات التي منحها لشاغل منصب رئيس الجمهورية.

يجلس رئيس الجمهورية، وفق المادة ٧٣ من دستور ١٩٧١، على قمة هرم الدولة المصرية، "ويسهر على تأكيد سيادة الشعب، وعلى احترام الدستور، وسيادة القانون، وحماية الوحدة الوطنية، والعدالة الاجتماعية، ويرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني".^{١١} ويستوقفنا هنا، وقبل أن نخرج على استعراض اختصاصات وصلاحيات رئيس الجمهورية، ما جاء في هذه المادة من تكليف الرئيس، بموجب عبارة "يرعى الحدود بين السلطات لضمان تأدية دورها في العمل الوطني"، بالاضطلاع بدور الحكم بين السلطات.^{١٢} ومن جانبنا، نرى أن هذا النص يجافي المنطق، فكيف يتولى رئيس الجمهورية، كما سنرى لاحقاً، رئاسة السلطة التنفيذية والهيمنة على عملها ونشاطها، وفي ذات الوقت يكلف بالحكم بين السلطات. أي أن هذه المادة جعلت من رأس إحدى السلطات الثلاثة للدولة، وهي السلطة التنفيذية، حكماً في النزاعات التي قد تنشأ بينها وبين السلطين الآخرين.

أقام دستور ١٩٧١ نظاماً يعتمد على ثنائية السلطة التنفيذية، بحيث تتوزع الاختصاصات بين رئاسة الجمهورية ورئيس الوزراء وحكومته، إلا أن هذه الثنائية ليست متساوية أو متوازنة، وإنما تميل لترجيح كفة رئيس الجمهورية الذي يتمتع، بسلطات أوسع مما تتمتع بها الحكومة ووزرائها. وتتضح هذه الثنائية في هيكل السلطة التنفيذية من خلال المادتين ١٣٧ و ١٣٨ من الدستور، حيث تنص المادة ١٣٧ على أن "يتولى رئيس الجمهورية السلطة التنفيذية، ويمارسها على الوجه المبين في الدستور"،^{١٣} وتضيف المادة التالية إلى ذلك بالنص على أن "يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور".^{١٤} وبالتالي، فإن رئيس الجمهورية كان، في ظل دستور ١٩٧١، الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية والمسئول الأول، وإن كان ليس الوحيد، عن أعمالها. أي أن رئيس الجمهورية لم يكن ينفرد بشكل مطلق بوضع وتنفيذ سياسات وبرامج الدولة، وإنما كانت الحكومة تشاركه في رسم السياسات العامة وفي تنفيذها، وإن كانت، بمثابة الشريك الأضعف والأصغر في السلطة التنفيذية.

أما بالنسبة للصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، فقد جاء في مقدمتها حق اقتراح القوانين والذي جاء بموجب المادة ١٠٩ التي نصت على: "لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين".^{١٥} ولا يعد هذا النص فريداً من نوعه، بل أن معظم دساتير العالم تمنح السلطة التنفيذية حق اقتراح القوانين والتشريعات. يمنح الدستور كذلك الرئيس حق الاعتراض على مشروعات القوانين التي يقرها مجلس الشعب، وإن لم يأت هذا الحق مطلقاً. أي أن رئيس الجمهورية لا يتمتع "بفيتو" في مواجهة القوانين المقررة بمجلس الشعب. وإنما نظم الدستور هذا الأمر من خلال

١١ - دستور ١٩٧١ : المادة ٧٣.

١٢ - د. يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية (١٩٧٤).

١٣ - دستور ١٩٧١ : المادة ١٣٧.

١٤ - دستور ١٩٧١ : المادة ١٣٨. تم تعديل المادة ١٣٨ في عام ٢٠٠٧ لتتضمن على ما يلي :

"ويمارس رئيس الجمهورية لاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٤٤ و ١٤٦ و ١٤٧ بعد موافقة مجلس الوزراء والاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٠٨ و ١٤٨ و ١٥١ فقرة ثامنة بعد أخذ رأي". ورغم أن هذه خطوات إيجابية في اتجاه الحد من السلطات المطلقة لرئيس الجمهورية، إلا أنها تظل محدودة الفاعلية والأثر في ظل النظام السياسي المصري الذي جعل رئيس الوزراء وحكومته تابعين مطيعين لرئيس الدولة ومنفذين لتوجيهاته. وبالتالي، كان من المستبعد في ظل النظام القائم آنذاك أن تؤدي هذه التعديلات إلى تغيير ملموس في أساليب وآليات اتخاذ القرار في مصر، أو أن تحقق التوازن المفقود بين مؤسستي الرئاسة والحكومة.

١٥ - دستور ١٩٧١ : المادة ١٠٩.

منح الرئيس حق الاعتراض على مشروع قانون خلال ٣٠ يوماً من إحالته إليه من مجلس الشعب، فإذا لم يعترض عليه اعتبر القانون نافذاً وصادراً، وإن اعترض عليه وجب رده لمجلس الشعب مجدداً، فإذا وافق عليه المجلس بأغلبية الثلثين اعتبر القانون صادراً رغم اعتراض الرئيس.^{١٦} وتعد هذه السلطة من الأمور التي يمكن مراجعتها عند إعداد الدستور المصري الجديد.

كل ما سبق من صلاحيات هي سلطات يمارسها رئيس الجمهورية في أوقات السلم والاستقرار. أما أثناء الحرب أو في الحالات الاستثنائية، فقد خول الدستور لمؤسسة الرئاسة أداء مهام أوسع وأخطر مما مُنحت في الأوقات الطبيعية، وهي الصلاحيات الواردة في المواد ٧٤، ١٧، ١٠٨، ١٨، و ١٤٧، ١٩، و ١٤٨، واختصاراً يمكن القول بأن التوسع في منح رئيس الجمهورية صلاحيات استثنائية فتح المجال أمام السلطة التنفيذية في التعدي على الحقوق والحريات الأساسية للمواطنين والافتئات على صلاحيات السلطات الدستورية الأخرى، وخاصة السلطة القضائية، إلى درجة أنه يمكن الجزم بأنه ساد في مصر ما يمكن وصفه بأنه "تطبيع الاستثناء"، فلم يكتفِ الدستور بالإخلال بالتوازن بين السلطات وتركيز الصلاحيات في يد السلطة التنفيذية، بل تمدى في ذلك بإنشاء أطر وأدوات تنفيذية وتشريعية وقضائية استثنائية كبديل مواز للوسائل الدستورية الطبيعية لإدارة شؤون البلاد. فاختلق الدستور مسارات قضائية متعددة بجانب القضاء الطبيعي كحاكم أمن الدولة ومحاكم أمن الدولة (طوارئ) والمحاكم العسكرية، كما منح الرئيس المزيد من الصلاحيات الاستثنائية للانفراد بحكم البلاد وإدارة دفتها بحجة التصدي لأحوال طارئة، كما أنشأ مساراً تشريعياً موازياً للطرق الطبيعية لإصدار القوانين بمنح الرئيس حق إصدار قرارات لها قوة القانون دون وضع الضوابط المناسبة لمنع إساءة استغلال هذه السلطة.

ث. تقييم نظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١

الخلاصة التي يمكن أن ننهي إليها فيما يتعلق بنظام الحكم الذي أقامه دستور ١٩٧١ هي أنه قد يتبادر لمن يتأمل ملامح دستور ١٩٧١ أنه أسس نظام يمكن وصفه بأنه "رئاسي/برلماني مختلط"، أي أنه مزج بين خصائص النظامين البرلماني والرئاسي. كما قد يتصور قارئ دستور ١٩٧١ أن المشرع الدستوري المصري سعى لمحاكاة نظام الحكم الذي أسسه الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ والذي يعد النموذج الأبرز للدساتير التي تخلط بين النظامين الرئاسي والبرلماني. إلا أن من يطالع تفاصيل دستور ١٩٧١ المصري ونصوصه يكشف أنه دستور فريد من نوعه. فإذا اعتبرنا أن الفلسفة التي ترتكز إليها النظم البرلمانية هي إقصاء رئيس الدولة من المعادلة السياسية وجعل منصبه شرفياً ورمزياً، فهذا يعني أن مصر لم تكن بحال من الأحوال جمهورية برلمانية. أما إذا اعتبرنا أن النظام الرئاسي الصرف يقوم على تكليف رئيس الجمهورية بإدارة السلطة التنفيذية دون وجود رئيساً للوزراء، واقتصار دور الوزراء على معاونته الرئيس وتنفيذ أوامره، على أن يقابل سلطات الحكومة صلاحيات واسعة للسلطة التشريعية، فبالتأكيد لم تكن مصر جمهورية رئاسية. وإذا قلنا أن النظام المختلط – من الناحية النظرية – تقتسم فيه مؤسستي الرئاسة والحكومة صلاحيات السلطة التنفيذية

١٦ - دستور ١٩٧١: المادة ١١٣.

١٧ - المادة ٧٤: "الرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية، أو سلامة الوطن، أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري، أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر، ويوجه ببياناً إلى الشعب، ويجري الاستفتاء على ما اتخذ من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها". وقد تم تعديل هذا النص في عام ٢٠٠٧ ليضاف إليها شرط قيام رئيس الجمهورية بأخذ رأي كل من رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلسي الشعب والشورى. كما حظر تعديل عام ٢٠٠٧ أن تشمل الإجراءات التي تسمح هذه المادة لرئيس الجمهورية باتخاذها على حل مجلسي الشعب والشورى.

١٨ - المادة ١٠٨: "لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه، أن يصدر قرارات لها قوة القانون، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض. فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون".

١٩ - المادة ١٤٧: "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تختمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون. ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال ١٥ يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته، فإذا لم تعرض زال بائراً رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بائراً رجعي ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر".

٢٠ - المادة ١٤٨: يعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال الخمسة عشرة يوماً التالية ليقوم ما يراه بشأنه. وإذا كان مجلس الشعب متحلاً يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له. وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محدودة ولا يجوز مددها إلا بموافقة مجلس الشعب

وتخضعان معاً لمحاسبة ورقابة البرلمان الذي يتمتع بسلطات واسعة تقابل وتوازن ما تحظى به السلطة التنفيذية، فإنه لا يصعب علينا أن نجزم أن مصر لا يمكن أن نتدرج ضمن الدول التي أقامت نظاماً "رئاسياً/برلمانياً مختلطاً".

وتبين نصوص الدستور وما سجلته السنوات الأربعين منذ صدوره بحقيقة أن هذا دستور أقام نظاماً فريداً. فقد أبقى الدستور على العديد مما جاءت به دساتير الحقبة الناصرية من نصوص ومبادئ اوتوقراطية وانتقى من النماذج السياسية المختلفة ما يناسب أهواء النخبة الحاكمة ويخدم نزعاتها السلطوية. فأخذ من دساتير ثورة يوليو ١٩٥٢ إضعافها للبرلمان، واقتنائها على الحقوق والحريات العامة، وتركيزها للسلطات في يد مؤسسة الرئاسة التي منحت صلاحيات استثنائية غير محدودة. كما اقتبس دستور ١٩٧١ من النظم الرئاسية هيمنة الرئيس على السلطة التنفيذية وتوليه رسم السياسات العامة للدولة وإدارة دفتها، دون أن يأخذ ما يقابل هذه السلطات من صلاحيات واسعة تتمتع بها السلطة التشريعية. كما نقل من النظم البرلمانية فكرة وجود حكومة مسؤولة سياسياً أمام السلطة التشريعية، إلا أنه جعلها حكومة مسلوحة بالإرادة وخاضعة تماماً لرئاسة الجمهورية التي لم يقرر الدستور في مواجهتها أية آلية لتقرير مسئوليتها السياسية. فيما نقل الدستور من النظم "الرئاسية/البرلمانية المختلطة" فكرة ثنائية السلطة التنفيذية وتقاسمها بين رئاسة الجمهورية والحكومة، إلا أنه جعلها ثنائية غير متوازنة وغير متكافئة، جعلت - كما قلنا سابقاً - من الحكومة تابعاً مطيعاً للرئيس. والخلاصة أن هذا الدستور أخذ من نظم دستورية متعددة مبادئ ومفاهيم غير مكتملة أفرزت لنا في نهاية المطاف وثيقة معيبة وكيان سياسي يشوبه الاعوجاج والعيور.

توصيات ومقترحات

يتعين أن نذكر هنا بالملاحظة التي اشرنا عليها في مطلع هذا الباب، وهي انه لا يوجد نظام مثالي من بين النماذج الثلاثة لأنظمة الحكم التي تناولناها فيما سبق، فكل منها إيجابيته وعبوبه، ولكل منها جوانبه التي قد تساعد على تأسيس مجتمع ديمقراطي حر، وخصائصه التي يمكن أن تفرز تشوهات في العملية السياسية. وتؤكد الإطلالة السريعة على تاريخ النظم السياسية هذه الحقيقة الثابتة، فالنموذج البرلماني أفرز في المملكة المتحدة - بعد صراع طويل ومزيج مع الملكية والأرستقراطية الإنجليزية - نظام ديمقراطي عتيق يعد الأعرق في العالم. وفي المقابل، أتى النظام البرلماني في ألمانيا بأكثر الأحزاب تطرفاً وبطشاً في تاريخ البشرية، وهو الحزب النازي وزعيمه أدولف هتلر، والذي مارس أقصى أنواع القهر الذي عرفته الإنسانية، وقاد العالم إلى حرب عالمية راح ضحيتها أكثر من ٦٠ مليون إنسان. أما النظام الرئاسي، فقد أخذت به الولايات المتحدة الأمريكية منذ أن صدر دستورها في ٢١ يونيو ١٧٨٨، وافرز نظاماً مر بمراحل تطور عديدة على مدار قرنين من الزمن، وواجه تحديات هائلة - كالحرب الأهلية في القرن التاسع عشر، وحركة الحريات المدنية في منتصف القرن العشرين - إلى أن أصبح نموذجاً رائداً للدول الديمقراطية، التي تصان فيها الحقوق وتحترم الحريات، ويعامل فيها البشر المنحدرين من كل الأجناس والأعراق على قدم المساواة. أما في بعض دول أمريكا اللاتينية، كالأرجنتين وشيلي، فقد تحول النظام الرئاسي فيها إلى ديكتاتوريات عسكرية بطشت بشعوبها.

وفي ضوء ما تقدم من ملاحظات واعتبارات، نرى أن نظام الحكم الأنسب لمصر في المرحلة المقبلة هو النظام المختلط الذي يجمع بين خصائص النظامين الرئاسي والصرف والبرلماني الصرف، والذي يقترب من النموذج الفرنسي الذي سبق ووصفناه. وقد يُردُّ علينا أن هذا هو النموذج الذي كان مطبقاً في مصر، والذي أفسدت في ظله الحياة السياسية، ووقعت في عهده انتهاكات منهجية لحقوق الإنسان، واستبيحت فيه سيادة القانون. ونحن نرى أن هذا قول مردود عليه، فكما أسلفنا، لم يكن في مصر نظاماً مختلطاً للحكم، بل لم يكن فيها نظام يمكن أن نصنفه ضمن أي من النماذج الثلاثة التي ناقشناها. وإنما كان نظام الحكم القائم في البلاد بدعة مصرية أصيلة، لا مثيل لها في الدول الديمقراطية.

كما نرى أن الواقع السياسي المصري يرجح الأخذ بالنظام المختلط. فالمطل على المشهد السياسي سيجده منقسماً على نفسه، وموزعاً بين عدد كبير من التيارات ذات القوة والتأثير المتباين والخبرة السياسية متفاوتة، فضلاً عن أن ثورة الشعب المصري لم تفرز حزباً أو جهة أو تياراً سياسياً يحوز على ثقة أغلب المصريين ويستطيع أن يطرح برنامجاً شاملاً ومتكاملاً لمرحلة ما بعد الثورة، كما كان الحال بعد ثورة ١٩١٩ مثلاً، والتي خرج من رحمها حزب الوفد كمعبر عن ومجسد لإرادة الأمة المصرية.^{٢١} فمن جانب، يوجد حوالي ٢٣ حزباً قائمة منذ سقوط النظام. بعضها، لديه خبرة العمل السياسي، وسبق له دخول البرلمان، ويتمتع بقدر من المؤسسة، ولديه هياكل تنظيمية معقولة. وهناك أحزاب أخرى لا وجود لها في الشارع السياسي، وتعاني من ضعف شديد في شعبيتها، وضمور في أعداد مؤيديها. وعلى جانب آخر، بدأت أحزاب جديدة في التشكل في الأيام والأسابيع التي تبعت نجاح الثورة، بعضها ينتمي لتيار يطلق عليه "الليبرالي" (وهي عبارة نستخدمها هنا بقدر من الحذر لأنها استخدمت كثيراً في مصر في غير موضعها)، وبعضها الآخر له ميول يساري واشتراكي أو "ناصرى". ولم يتضح بعد ما إذا كانت هذه القوى ستستطيع أن تندمج في كيانات أكبر أو تتعاون في إطار تحالفات تمكنها من ممارسة تأثير ونفوذ ملموس على مسار السياسية في مصر. وبالتوازي، توجد قوى على المسرح السياسي تتبنى مرجعيات دينية.. كما لم تتضح بعد الآليات التي ستحتوي وتستوعب الحركات الشبابية التي كانت النواة الأولى للثورة ومفجرها، وما إذا كانت بعض هذه القوى ستتحول إلى أحزاب، أم إذا كانت ستكتفي بالعمل السياسي الميداني دون أن تتحول إلى مؤسسات تسعى للمشاركة في الحكم. كل هذه الأمور تدفعنا للقول بأنه المسرح السياسي المصري غير مهياً بعد لاستقبال النظام البرلماني الصرف، وأنه لا توجد قوى أو تيارات تتمتع بالقدر الكافي من الشعبية والتأييد التي يمكنها من تشكيل حكومة قوية وفعالة تستطيع التصدي لمسئولية قيادة مصر في المرحلة الحرجة التي ستشهد إعادة بناء العديد من أسس وركائز المجتمع. كما أن تباين قدرات وتفاوت وخبرات القوى السياسية القائمة يعني أن التحول نظام برلماني صرف في هذه اللحظة التاريخية قد يفرز سلطة حاكمة لا تعبر بدقة عن آمال وتطلعات الأمة المصرية.

تأسيساً على ذلك، يعد ثالث الدفوع التي تدعونا للتوصية بالأخذ بالنظام المختلط هو الحاجة الملحة للاستقرار السياسي في مصر خلال الفترة المقبلة، والتي ستشهد القيام بإصلاحات جذرية في مختلف ميادين الحياة في مصر، وهو ما يستلزم وجود حكومة قوية تتمتع بقدر من الاستقرار يمكنها من تنفيذ برنامج إصلاحى شامل في البلاد. كما أن جذب الاستثمارات الخارجية، وتشجيع النشاط الاقتصادي، وإقامة مشروعات ضخمة تساهم في رفع معدلات النمو وتوفير فرص لتشغيل الشباب ومحاربة ظاهرة البطالة يتطلب كله قدراً من الاستقرار السياسي الذي يوفر الطمأنينة لرؤوس الأموال. ومن هنا، فإن الانتقال بمصر في الظرف التاريخي الذي تمر به في الشهور التالية لثورة ٢٥ يناير إلى النظام البرلماني الصرف، كما يطالب البعض، قد يفرز نخبة حاكمة غير قادرة من تولي المسئولية الجسيمة لإعادة بناء الأمة المصرية على أسس من الديمقراطية وسيادة القانون وحقوق الإنسان.

في مواجهة هذه الدفوع التي تدعونا للتمهل في تبني النموذج البرلماني، توجد اعتبارات تجعلنا نوصي بالابتعاد عن النظام الرئاسي الصرف، في مقدمتها أن مصر عانت على مدار العقود التي مضت منذ تأسيس الجمهورية الأولى من التركيز الهائل للسلطات في يد الرئيس، وهيمنة مؤسسة رئاسة الجمهورية على مفاصل الدولة ومقاليدها، بشكل يدعونا للخوف من التحول إلى نظام رئاسي صرف يمنح الرئيس القدرة على الافتئات على صلاحيات السلطات العامة الأخرى. بما يعني أن النظام الرئاسي قد يفرز مشهداً سياسياً يتكون من رئيس قوي ومنتخب مباشرة من الشعب، في مواجهة برلمان ضعيف ومنقسم على نفسه ومستأنس بسبب تفتت مقاعده وتوزعها على أحزاب سياسية حديثة

٢١ - على سبيل المثال، ذكر ٦٥٪ ممن شملهم استقصاء للرأي أجراه المعهد الجمهوري الدولي أنهم لا يعرفون الحزب الذي سيصوتون له في الانتخابات التشريعية المقرر أن تجرى في سبتمبر ٢٠١١، فيما لم حصنت أغلب الأحزاب الأخرى، بما فيها القديمة والجديدة، نسب تتراوح بين ١ - ٦٪. وجاء في مقدمة هذه الأحزاب حزب الوفد ب ٦٪، متساوياً في ذلك مع المستقلين.

العهد نسبياً بالسياسة وأعداد كبيرة من المستقلين، بما يعني أن السلطة التشريعية قد تفتقد للقدرة التي تمكنها من التصدي للرئيس وموازنة سلطاته الواسعة.

ومن هنا، فإننا نرى أن النظام المختلط يساعد في تحقيق التوازن الصعب بين اعتبارين مهمين، أولهما تأمين استقرار الحكم وحمايته من تقلبات الحياة السياسية، وثانيها عدم تركيز السلطات في يد شخص أو مؤسسة واحدة، بما يحولها إلى مهيمن على المسرح السياسي. فهذا النظام يضمن أن الدولة ستكون لها قيادة سياسية مستقرة للأعوام الأربعة المقبلة على الأقل،^{٢٢} وفي ذات الوقت سيقص من صلاحيات تلك القيادة السياسية وسيلزمها بالتعاون مع الحكومة التي ستكون مسؤولة سياسية أمام البرلمان وخاضعة لرقابته اللصيقة التي ستمارسها الأحزاب السياسية. وبالتالي، سيوفر ذلك فرصة حقيقية للقوى السياسية لأن تتخبط في العمل السياسي، وأن تمارس نفوذاً على المسرح السياسي يتجاوز بكثير ما كان عليه الحال في العهد السابق.

٢٢ - وفق التعديلات الدستورية التي أقرت في ١٩ مارس ٢٠١١، فإن ولاية رئيس الجمهورية المقبل ستكون ٤ سنوات.

القسم الثاني : النظام شبه الرئاسي باعتباره شكلاً من أشكال الحكومة في الدساتير المقارنة

سوجيت شودري، وريتشارد ستاسي

مقدمة

السؤال الرئيسي هنا، يكمن في ماهية هيكل العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. ويفسر تاريخ مصر الدستوري سبب ذلك. فقد عانى المصريون من السلطة التنفيذية الفائضة التي مارسها الرؤساء في إطار دستور عام ١٩٧١. وكان هذا الدستور يحيط به نظام دستوري شبه رئاسي، مع وجود رئيس منتخب ومجلس للشعب، ورئيس وزراء ينشد ثقة مجلس الشعب ليظل في منصبه، ويعمل الجميع في إطار التزام دستوري تجاه ديمقراطية التعددية الحزبية. ولكن في الممارسة العملية، كان لمصر رئيس له سلطات مطلقة، ويتمثل البديل الواضح لهذا الرئيس القوي، في التوصل إلى ديمقراطية برلمانية، مع تشكيل حكومة يفودها رئيس الوزراء على رأس مجلس الوزراء. ومع ذلك، فقد أثارت البرلمانات القلق، بسبب إعطاء سلطة أكثر من اللازم إلى الأغلبية البرلمانية التي يتضخم عدد مقاعدها من خلال نظام انتخابي يعمل على أساس الدوائر الانتخابية. غير أن استخدام منهج بديل يؤيد برلماناً أكثر تمثيلاً يتم انتخابه على أساس التمثيل النسبي مسألة متقدمة لسبب معاكس - وهو أنه سينتج عنه حكومة غير مستقرة وتنسم بالفوضوية، وذلك بسبب عدم سيادة أي حزب بأغلبية واضحة.

يمثل النظام شبه الرئاسي واحداً من البدائل المتواجدة حالياً على جدول الأعمال الدستوري لإحلال فكرة وجود الرئيس القوي. ويتسم النظام شبه الرئاسي بميزتين مؤسستين أساسيتين وهما : رئيس منتخب لمدة محددة من خلال انتخابات شعبية، ورئيس وزراء ومجلس وزراء مسؤولين أمام البرلمان. ونقدم في هذا التقرير تحليلاً لتجربة دستورية مقارنة عن كيفية تنفيذ النظام شبه الرئاسي في شريحة واسعة من النظم الدستورية. علاوة على ذلك، سنوضح أنه تحت مظلة النظام شبه الرئاسي هناك مجموعتان رئيسيتان يفرعان منه - نظام الرأس وزاري الرئاسي والنظام البرلماني الرئاسي - ويختلف الاثنان في كيفية بناء العلاقات ما بين الحكومة والمجلس التشريعي، والرئيس، والطريقة التي يتم من خلالها توزيع سلطات الحكومة بين مؤسساتها. وتميل هذه الأنواع الفرعية إلى الاختلاف على كيفية معالجة مجموعة من القضايا الدستورية المحددة ذات الأهمية الكبيرة لمصر وهي : تشكيل الحكومة وإقالتها، سلطة حل المجلس التشريعي، حق الاعتراض، سن القوانين التنفيذية، وما إلى ذلك. وفي سياق النظر في النظام شبه الرئاسي، يركز المصريون على هذه المسائل المحددة، والتي ترسم رسماً دقيقاً شخصية النظام شبه الرئاسي وكيفية عمله.

أولاً : النظام شبه الرئاسي

إن الشكليات السائدين للحكومة يتمحوران حول البرلمان (كما في المملكة المتحدة)، والرئاسي (كما في الولايات المتحدة). إلا أن القرن العشرين قد شهد نشأة النظم شبه الرئاسية، والتي تعتبر الشكل الثالث للحكومات، وهي مزيج من الترتيبات المؤسسية الجوهرية للنظامين الرئاسي والبرلماني. وباجتياح تجربة الموجة الثالثة للتحوّل الديمقراطي والإصلاح الدستوري للعالم، مع انهيار نظم الحكم الاستبدادي في أفريقيا، وأميركا اللاتينية، وكذا مع انهيار الاتحاد السوفييتي، انتشر النظام شبه الرئاسي وساد. وبحلول نهاية التسعينات، أصبحت النظم شبه الرئاسية تشكل ٢٢٪ من حكومات

العالم؛ وبحلول عام ٢٠٠٧، ارتفعت هذه النسبة لتصبح ٣٣٪^{٢٣}. وثمة تفسير مقنع للتحويل إلى النظام شبه الرئاسي في الديمقراطيات الصغرى، فالنظام يتصدى للمخاطر الناجمة عن الشكل "البحت" لكل من النظام الرئاسي، والنظام البرلماني. ويُنظر للحكومة الرئاسية على أنها تشجع استحواذ القادة الشعبين على السلطة، وهو ما يهدد بدوره العملية الديمقراطية، كما يُنظر لها على أنها صارمة إلى الحد الذي لا يسمح باستيعاب مصالح سياسية متنوعة، ولا بإيجاد حلول فاعلة لأي نزاعات. أما النظام شبه الرئاسي، فيزيل هذا الخطر عن طريق الإبقاء على برلمانات تمتلك سيطرة حقيقية على الحكومة^{٢٤}. ومن ناحية أخرى، فإن الحكومات تحت النظام البرلماني مدينة للأحزاب السياسية، داخل المجلس التشريعي، على حساب جماعة الناخبين، وذلك نظراً إلى عدم وجود نظام يسمح بانتخاب رئيس الوزراء انتخاباً مباشراً، وإلى الحاجة إلى حكومة تحظى بثقة المجلس التشريعي، وتحت النظام شبه الرئاسي، يعمل الرئيس وكلياً مباشراً عن الناخبين الذين يحق لهم أن يكونوا رقباء على الأحزاب السياسية^{٢٥}.

أ. تعريف مؤسسي للنظام شبه الرئاسي

إن الفهم الأمثل للصفات المؤسسية التي تميز النظام شبه الرئاسي، يأتي عند مقارنته بكل من النظام الرئاسي والنظام البرلماني. وبالتالي، فإن النظم الرئاسية والبرلمانية هي، من الناحية الهيكلية، عبارة عن نقيض للنظام شبه الرئاسي فيما يتعلق بعمليتي تشكيل الحكومة، وإقالتها^{٢٦}.

١. النظم البرلمانية

في النظام البرلماني، السلطة التنفيذية تتبع من قبل المجلس التشريعي. وعقب أي انتخابات ديمقراطية، يختار الحزب الحاصل على أغلبية المقاعد داخل البرلمان رئيساً للوزراء ليكون رئيساً للحكومة، كما يختار الحزب أيضاً مجلس وزراء من بين أعضاء المجلس التشريعي، ويشكل، هكذا، الحكومة. وفي الأحوال التي لا يوجد فيها حزب أغلبية داخل المجلس التشريعي، يتم تشكيل الحكومة عن طريق تفاوض الأحزاب السياسية الممثلة داخل المجلس. وفي النهاية، يكون الحزب، أو الائتلاف، الحاصل على "ثقة" المجلس التشريعي هو المسؤول عن عملية التشكيل. ويكون رئيس الوزراء رئيساً للحكومة، وهو يختلف عن رئيس الدولة. وبضطلع كل من رئيس الوزراء ومجلس الوزراء بالمهام المنوطة بهما طالما أنهما حاصلان على ثقة أغلبية المجلس التشريعي، وليس إلا. وإذا فقدت الحكومة هذه الثقة، قد يؤدي ذلك إلى حل المجلس التشريعي وإجراء انتخابات جديدة، أو إلى دعوة رئيس الدولة

^{٢٣} - Elgie, *Semi - Presidentialism in Europe* (OUP, Oxford 1999); and Elgie, 'What is semi - presidentialism and where is it found?' in Elgie (ed) *Semi - Presidentialism outside Europe* (Routledge, London and New York 2007), 1.

في أكتوبر، ٢٠١٠، تضمنت قائمة الدول ذات النظام شبه الرئاسي المؤسسي للحكومة كل من: الجزائر، أرمينيا، النمسا، أذربيجان، روسيا البيضاء، بلغاريا، بوركينا فاسو، بوروندي، الكاميرون، الرأس الأخضر، تشاد، جمهورية أفريقيا الوسطى، الكونغو برازافيل، جزر القمر، كرواتيا، الجمهورية التشيكية، جمهورية الكونغو الديمقراطية، فنلندا، فرنسا، جابون، جورجيا، هايتي، أيسلندا، أيرلندا، كازاخستان، قرغيزستان، ليتوانيا، مقدونيا، مدغشقر، مالي، موريتانيا، مولدوفا، منغوليا، الجبل الأسود، موزامبيق، ناميبيا، النيجر، بيرو، بولندا، البرتغال، رومانيا، روسيا، رواندا، سلو تومي بريسيبي، السنغال، صربيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، جنوب فيتنام، سريلانكا، تاوان، تنزانيا، تيمور الشرقية، توغو، تركيا، أوكرانيا، واليمن.

(Robert Elgie, *Semi - Presidentialism : Sub - Types and Democratic Performance* (OUP, Oxford 2011), 24.

انظر أيضاً مدونة الأستاذ بيجي عن النظم شبه الرئاسية على الموقع الإلكتروني www.semipresidentialism.com/?cat=125 (www.semipresidentialism.com/?cat=125).
وإن كل من دستور مصر السابق، والذي تم تعديله في عام ٢٠٠٧، ودستور اليمن لعام ١٩٩٤ يمكن وصفهما بأنهما شبه رئاسيين من الناحية المؤسسية، وذلك رغم تجربة القوة السياسية تحت هذين النظامين (Elgie, id). ونتج كل من كينيا وزامبيا نظاماً شبه رئاسي اتبعه إجراء مفاوضات سياسية، كان الغرض منها الرد على أعمال عنف سياسية وانتخابية. وقد انتهت سوريا أيضاً نهجاً شبيهاً في الأشهر الأخيرة. وهذه الترتيبات شبه الرئاسية غير واردة في الدستور. بالإضافة إلى ذلك، فإن العديد من الدول قد انتهت، في وقت ما خلال تاريخها السياسي، النظام شبه الرئاسي.

^{٢٤} - Juan Linz, 'The Perils of Presidentialism' (1990) 1(1) *Journal of Democracy* 51; Linz, 'The Virtues of Parliamentarism' (1990) 1(4) *Journal of Democracy* 84; Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering : An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* 2 ed (Macmillan, London 1997).

^{٢٥} - Max Weber, 'Parliament and Government in a Reconstructed Germany' in *Economy and Society : An Outline of Interpretive Sociology* (R Guenther and C Wittich (eds), California University Press, California 1978) 1917.

وهناك تفسير آخر يكمن في الاعتماد على المسار، يقول إن صعوبة وجود تاريخ دستوري كامل من القيادة الرئاسية أدت بالديمقراطيات الصغرى إلى تفضيل النظام شبه الرئاسي على النظام البرلماني.

انظر Eugene Mazo, 'Explaining Semi - Presidentialism in Post - Communist Europe : Russia, Ukraine and Moldova in Comparative Perspective', International Research and Exchanges Board (IREX) Research Brief, May 2008.

^{٢٦} - Cindy Skach, 'The "newest" separation of powers : Semipresidentialism' (2007) 5 *JCON* 93, 95; Matthew Soberg Shugart, 'Semi - Presidential Systems : Dual Executive and Mixed Authority Patterns' (2005) 3 *French Politics* 323, 325.

الأحزاب السياسية الأخرى إلى محاولة تشكيل حكومة جديدة. وتنتهي صلاحيات رئيس الوزراء، بطبيعة الحال، مع انتهاء ولاية المجلس التشريعي. وهناك "مزيج سلطوي"^{٢٧} بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، إذ أن السلطة التنفيذية السياسية تكون حاضرة أثناء جلسات المجلس التشريعي، وتقوم بتوجيه أعماله^{٢٨}.

وتختلف النظم البرلمانية في نواح كثيرة، من بينها، النظام الانتخابي المتبع في الانتخابات البرلمانية، وآلية تعيين رئيس الدولة، والقواعد التي تحكم عملية تشكيل الحكومة وإقالتها (مثل : الأصوات الإيجابية لتوظيف مجلس الوزراء، والتصويت البناء بسحب الثقة، وحل المجلس التشريعي، وتخصيص عدد مقاعد الأحزاب داخل مجلس الوزراء، وذلك ضمن جملة أمور أخرى. إلا أن كافة النظم البرلمانية تتساوى في الأمور الجوهرية التالية :

- تقع السلطة التنفيذية في يد رئيس الوزراء ومجلس وزرائه، والتي يمنحها إياه مجلس تشريعي منتخب ديمقراطياً؛
- يكون رئيس الوزراء هو رئيس الحكومة؛
- يمارس كل من رئيس الوزراء ومجلس الوزراء السلطة التنفيذية طالما أنهما يحظيان بثقة المجلس التشريعي، ويمكن إنهاء عمل أحدهما أو كليهما في أي وقت بتصويت من الأغلبية على "سحب الثقة".

٢. النظم الرئاسية

تحت النظام الرئاسي، يتم انتخاب كل من المجلس التشريعي ورئيس الجمهورية عن طريق انتخابات شعبية، تجرى من خلال عملية اقتراع منفصلة. ويمزج الرئيس بين دوري رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة، ويقوم بتعيين مجلس الوزراء. ولا يحق لرئيس الجمهورية، ولا لمجلس الوزراء، أن يكون لهما مقاعد داخل المجلس التشريعي، كما لا يعتمد تعيينهما أو بقاءهما في مناصبهما على ثقة المجلس التشريعي. وعلى غرار ذلك، فإن ممارسة رئيس الدولة لسلطته التنفيذية لا تعتمد، هي الأخرى، على ثقة المجلس، كما لا يكون للأغلبية التشريعية صلاحية عزل الرئيس من منصبه قبل انتهاء مدته الانتخابية المحددة. وعلى الرغم من أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، فإنه لا يملك صلاحية حل المجلس التشريعي قبل انتهاء دورته الانتخابية؛ إلا أن موافقته ضرورية لأي تشريع حتى يصبح قانوناً.

وهناك خلاف في بعض التفاصيل الدقيقة بين النظم الرئاسية، ومن الأمثلة على ذلك : النظام الانتخابي المتبع في الانتخابات التشريعية والرئاسية، والتخصيص المحدد للصلاحيات بين السلطة التنفيذية والمجلس التشريعي، والحالات - إن وجدت - التي يكون لرئيس الجمهورية فيها سلطة إصدار القوانين أو المراسيم، وطبيعة حق الفيتو لرئيس الدولة. إلا أن الصفات المشتركة بين النظم الرئاسية هي :

- إن السلطة التنفيذية تقع في يد رئيس الجمهورية الذي تم انتخابه بواسطة انتخابات شعبية؛
- إن الرئيس، بوصفه رئيس الدولة ورئيس الحكومة، هو الذي يختار مجلس الوزراء ويوجه أعماله؛

٢٧ - 95 Skach.

٢٨ - Douglas Verney, 'The Analysis of Political Systems' in Arend Lijphart (ed) *Parliamentary v Presidential Government* (OUP, Oxford 1992); Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance* (in Thirty - six Countries (Yale University Press, New Haven 1999).

- إن الفترة الرئاسية والدورة التشريعية ثابتة المدة، ولا تتعلق إحداها بالأخرى. ولا يحتاج الرئيس ولا المجلس التشريعي إلى ثقة الآخر للاستمرار في منصبه.

٣. النظم شبه الرئاسية أو "المختلطة"

تحت النظم الرئاسية والبرلمانية، على حد سواء، تتمثل السلطة التنفيذية في فرد واحد فحسب (رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء). ولكن، على النقيض، فإن النظم شبه الرئاسية يكون لها رئيس دولة، وكذا رئيس حكومة، يتشارك كلاهما السلطة التنفيذية تحت "حكومة ثنائية" يكون الرئيس فيها هو رئيس الدولة، ورئيس الوزراء هو رئيس الحكومة. بالإضافة إلى ذلك، في حين تكون الحكومة، تحت النظامين الرئاسي والبرلماني، تابعة لجهة واحدة منتخبة (ألا وهي البرلمان أو الرئيس)، في ظل النظام شبه الرئاسي، تكون الحكومة تابعة لجهتين قام الناخبون باختيارهما، وهما رئيس الجمهورية والمجلس التشريعي. وهاتان الجهتان تتشاركان السلطة على الحكومة.

وبحسب ما سيتم مناقشته في الجزء القادم، ثمة اختلاف كبير بين النظم شبه الرئاسية، إلا أن السمات المحددة للحكومات شبه الرئاسية هي السمات التالية^{٢٩}:

- الرئيس هو رئيس الدولة، وهو منتخب بواسطة تصويت شعبي لمدة رئاسة ثابتة. ويُعتبر رئيس الدولة مستقلاً عن البرلمان ولا يحتاج إلى ثقته للاستمرار في منصبه.
- يكون لرئيس الدولة صلاحيات يحددها الدستور، تتضمن هذه الصلاحيات شيئاً من السلطة التنفيذية، وهذا يضمن، أن رئيس الدولة ورئيس الحكومة يتشاركان في السلطة التنفيذية.
- يُعتبر رئيس الوزراء هو رئيس الحكومة، وهو يقود مجلس الوزراء. ويخضع كل من رئيس الوزراء ومجلس الوزراء إلى ثقة البرلمان، ويمكن أن في مناصبهما طالما أنهما يحافظان على هذه الثقة. وليس ثمة شرط تعريفي أن يأتي رئيس الوزراء ومجلس الوزراء من المجلس التشريعي، ولا أن يبقيا فيه.

ب. اختلافات النظام شبه الرئاسي : العلاقة بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية

تختلف النظم شبه الرئاسية من حيث الطريقة التي تقوم بها ببناء العلاقة بين الفرعين التشريعي والتنفيذي، وذلك بناءً على عدد من المسائل الرئيسية، وهي: تشكيل الحكومة (٢،١)، إقالة الحكومة (٢،٢)، السلطة الرئاسية لحل المجلس التشريعي وإجراء انتخابات جديدة (٢،٣)، جدول الأعمال التشريعية والعملية التشريعية (الموازنة، ورئاسة اجتماعات مجلس الوزراء، وحق الفيتو الرئاسي) (٢،٤)، سن القوانين التنفيذية (بما في ذلك، التفويض التشريعي، سلطة إصدار المراسيم، حالة الطوارئ) (٢،٥)، صلاحيات التعيين (٢،٦)، والسياسات الخارجية (بما في ذلك إعلان حالات الحرب والسلم) (٢،٧).

وثمة مجموعتان فرعيتان رئيسيتان للنظم شبه الرئاسية، يميزهما (أ) ما إن كان رئيس الوزراء والحكومة مسؤولين أمام كل من رئيس الدولة والمجلس التشريعي أو أمام المجلس التشريعي فحسب. (ب) ما إن كان كل من رئيس الدولة والمجلس التشريعي، أم المجلس التشريعي وحده، له سلطة إقالة

٢٩ - لتنوعات هذه القائمة، ولتعريفات مفهوم النظام شبه الرئاسي الذي تقوم عليه هذه القائمة، انظر

Maurice Duverger, 'A New Political System : Semi - Presidential Government' (1980) 8 *European Journal of Political Research* 165, 166; Giovanni Sartori, *Comparative Constitutional Engineering : An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes* (Macmillan, Basingstoke 1994), 132; Robert Elgie, 'The Politics of Semi - Presidentialism' in Elgie (ed) *Semi - Presidentialism in Europe* (OUP, Oxford 1999), 13; Robert Elgie and Sophia Moestrup, *Semi - Presidentialism Outside Europe : A Comparative Study* (Routledge, London and New York 2007).

رئيس الوزراء و/أو الحكومة. وفي نظم الحكم الرئاسية - البرلمانية، تكون الحكومة مسئولة أمام كل من المجلس التشريعي ورئيس الدولة، وقابلة للإقالة من قبل كليهما. أما في النظم الرأسي وزارية - الرئاسية، تكون الحكومة مسئولة أمام، وقابلة للإقالة من قبل، المجلس التشريعي وحده. وبمعنى آخر، تحت نظم الحكم الرئاسية - البرلمانية، يحظى رئيس الدولة بقوة سياسية أكبر من التي يحظى بها تحت النظم الرأسي وزارية - الرئاسية^{٣٠}. ونحن نستكشف هذا التمييز بشكل أكثر تفصيلاً فيما يلي، كما أننا نستعين به أساساً لتنظيم وصفنا للسمات المحددة التي تتسم بها دساتير النظم شبه الرئاسية.

وفي هذا الفصل، نسلط الضوء على مجموعة مختارة من ٣٧ دولة ذات نظام حكم شبه رئاسي؛ ومن هذه النظم أمثلة تاريخية، ومنها من هو قائم منذ شهر أكتوبر، ٢٠١٢. وتنقسم الحالات المختارة إلى نظم رئاسية - برلمانية، ورأس وزارية - رئاسية. وقد وقع الاختيار على الحالات بناءً على ثلاثة معايير، هي: الأهمية التاريخية والمعاصرة لنظم الحكم، وأهمية تضمين مجموعة متنوعة من الخبرات السياسية والدستورية - بما في ذلك: نظم ما بعد حكم استبدادي ونظم ما بعد استعمار وديمقراطيات راسخة، والحاجة إلى وجود تنوع جغرافي، وهو ما يتمثل في تضمين أوروبا الغربية والدول الإسكندنافية، وأوروبا الشرقية والوسطى، وآسيا وأفريقيا، وأميركا الجنوبية في العينة.

هناك ثماني عشرة دولة من بين الدول السبعة والثلاثين ذات نظام حكم رئاسي - برلماني، وهي^{٣١}:

- أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)
- النمسا
- روسيا البيضاء
- النيجر
- بوركينا فاسو
- جمهورية أفريقيا الوسطى
- البرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٢)
- كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)
- روسيا
- جمهورية فايمار
- السنغال
- أيسلندا
- سريلانكا
- مدغشقر
- تايلوان
- موزامبيق
- أوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)

أما الدول التسع عشرة المتبقية من السبع وثلاثين دولة، فتأخذ الشكل الرأسي وزاري - الرئاسي، وهي^{٣٢}:

- بلغاريا
- مولدوفا
- الرأس الأخضر
- منغوليا
- كرواتيا
- ناميبيا
- فنلندا
- بولندا
- فرنسا
- البرتغال

٣٠ - يعتبر المصطلحان "رئاسي - برلماني" و"رأس وزاري - رأسي" مصطلحين شائعين، ولكن أول ما تم استخدامها كان في الكتاب المؤثر الذي كتبه Matthew Soberg Shugart and John M Carey, *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics* (CUP, Cambridge 1992), 23-27.

٣١ - من أمثلة نظم الحكم الرئاسية - البرلمانية غير الواردة في المجموعة المختارة: أندرايجان، جابون، غينيا - بيساو، كازاخستان، قرغزتان، ورواندا.

٣٢ - من أمثلة نظم الحكم الرأسي وزاري - الرئاسي غير الواردة في العينة: الجزائر، الكاميرون، تشاد، هايتي، الجبل الأسود، ساو تومي وبرينسيبي، تيمور الشرقية، توجو، وتركيا.

- جورجيا
- أيرلندا
- ليتوانيا
- مقدونيا
- مالي
- رومانيا
- سلوفاكيا
- سلوفينيا
- أوكرانيا

ثانيا : تحليل عملية توزيع الصلاحيات داخل كل نوع من الأنواع الفرعية للنظم شبه الرئاسية

في الجزء الثاني، نقوم بتحليل عملية توزيع الصلاحيات داخل كل نوع من الأنواع الفرعية للنظم شبه الرئاسية، كما نقوم أيضاً بإجراء مقارنة بين الآثار المترتبة على هذا التوزيع على العلاقة بين أفرع الحكومة. وبشكل عام، فإن رئيس الدولة غالباً ما يحظى بصلاحيات أكبر تحت دساتير النظم الرئاسية - البرلمانية عما يحظى به تحت دساتير النظم الرأس وزارية - الرئاسية.

تعريف نوعين فرعيين للنظم شبه الرئاسية : قبل تقديم دراسة وتحليل مفصلين للصلاحيات، نقوم بشرح الفوارق الرئيسية بين النوعين الفرعيين للنظم شبه الرئاسية بشكل أكثر دقة.

النظم الرأس وزارية - الرئاسية : تحت هذا النوع الفرعي للحكومات شبه الرئاسية، لا تكون صلاحية إقالة الحكومة مخولة لأي جهة سوى المجلس التشريعي، أيأ كانت طريقة تشكيلها. ومن ثم، فإن الحكومة في النهاية مسؤولة أمام المجلس التشريعي وحده. ويفتقر رئيس الدولة إلى صلاحية عزل الحكومة، ولا يمكن له أن يستخدم أسلوب التهديد بالعزل كوسيلة بضمن بها تعاطف الحكومة مع سياساته - على الأقل، دون أن يحل المجلس التشريعي أيضاً. رضناً أن الرئيس في الأساس يملك هذه الصلاحيات^{٣٣}. علاوة على هذا، فإن الحكومة التي تتعاطف مع الرئيس لا يمكن لها أن تعمل بحزم على السعي وراء تنفيذه لبرنامجها السياسي، إن كانت ترغب أن تتجنب سحب الثقة منها.

وفي أي حالة من الحالات على وجه التحديد، فإن الديناميكية التي تربط بين رئيس الدولة، والحكومة، والمجلس التشريعي تعتمد على هيكل التمثيل الحزبي داخل المجلس التشريعي، وبناءً عليه، على النظام الانتخابي نفسه. وفي الأحوال التي يتشارك فيها الرئيس وغالبية المجلس التشريعي الآراء السياسية والالتزامات السياسية، والذي يمكن أن يحدث عندما يكون الرئيس منتصباً إلى الحزب نفسه الذي يسيطر على المجلس التشريعي، قد يصبح مجلس الوزراء، من الناحية العملية، تابعاً لرئيس الدولة^{٣٤}.

النظم الرئاسية - البرلمانية : تحت النظام الرئاسي - البرلماني، يتمتع كل من رئيس الدولة والمجلس التشريعي بصلاحيات مشتركة لإقالة الحكومة، وذلك على عكس النظام الرأس وزاري - الرئاسي (حيث لا يملك هذه الصلاحية سوى المجلس التشريعي). ومن شأن هذا أن يغير من ديناميكيات المساءلة السياسية. وفي الوقت الذي تكون فيه الحكومة، تحت النظام الرأس وزاري - الرئاسي، مسؤولة أمام ممثل واحد فحسب لجماعة الناخبين، ألا وهو المجلس التشريعي، تكون، تحت النظام الرئاسي - البرلماني، مسؤولة بشكل ثنائي أمام رئيس الدولة والمجلس التشريعي. وعلى الحكومة محاولة الحفاظ على ثقة المجلس التشريعي ورضا الرئيس.

على سبيل المثال، في ناميبيا، لا يمتلك رئيس الدولة صلاحية إقالة الحكومة، وذلك على الرغم

٣٣ - انظر أدناه، الجزء ٢، ٤.

٣٤ - 34 - 33 'Sugart, 'Semi - Presidential Systems'.

من أن الدستور يجعل الحكومة، بشكل واضح، مسئولة أمام الرئيس. وهذا ما يجعل العديد من المعقّبين العاملين في هذا المجال يصنفون ناميبيا على أنها دولة ذات نظام حكم رئاسي - برلماني^{٣٥}. ونحن نختلف مع هذا التصنيف لناميبيا، وبالأحرى نضعها مع مجموعة الدول ذات النظام الرأسي وزاري - الرئاسي. وهذا يتماشى مع تصنيف كل من أوكرانيا وجورجيا اللتين ينص دستورهما، بشكل مماثل، على أن الحكومة مسئولة أمام رئيس الدولة، دون أن يمنح رئيس الدولة صلاحية إقالة الحكومة. وبالفعل، فإن هذه الصلاحية، بالإضافة إلى غيرها، قد سُلبت من الرئيس عند استعراض دستور أوكرانيا في عام ٢٠٠٦، ودستور جورجيا في عام ٢٠١٠. وفي ضوء هذه الاستعراضات الدستورية، وكذا النصوص القائمة لدستور ناميبيا، فإن الوصف الأدق لهذه الدول الثلاث هو أنها دول ذات نظام رأس وزاري - رئاسي.

النظم الرأس وزارية - الرئاسية مقارنة بالنظم الرئاسية - البرلمانية : إن النصوص المقارنة حول النوعين الفرعيين للنظام شبه الرئاسي كانت، في كثير من الأحوال، ناقدة للنظام الرئاسي - البرلماني مقارنة بالنظام الرأس وزاري - الرئاسي، وذلك بناءً على العديد من الأسس.

أولاً، ذهب البعض ليناقد أن الغموض وعدم اليقين المتدفّقين من الحكومة المسؤولة بشكل ثنائي يقوضان الشرعية الديمقراطية^{٣٦}. ومن ثم، فإن هذا الغموض من شأنه أن يقوض أحد العناصر الأساسية للحكومة الديمقراطية، ألا وهي سلطة النواب المنتخبين على الحكومة نفسها. وتتمثل الشكوى الأساسية في أن وجود حكومة مسئولة بشكل ثنائي يؤدي إلى نشوب صراعات بين المجلس التشريعي ورئيس الدولة حول تعيين الحكومة وإقالتها، وإلى غياب سلطة واضحة على الحكومة، وإلى الشك فيما إن كان مجلس الوزراء في النهاية يخدم الرئيس أم المجلس التشريعي.

ثانياً، قال البعض إن النظام الرئاسي - البرلماني سوف يشعل، في أغلب الظن، "صراعات مطولة" بين رئيس الدولة والمجلس التشريعي^{٣٧}. وتحت النظام الرئاسي - البرلماني، حيث يكون لكل من رئيس الدولة والمجلس التشريعي صلاحية إقالة رئيس الوزراء والحكومة^{٣٨}، لا يوجد لدى أي منهما حافز على التفاوض على عملية تشكيل الحكومة. وعلى النقيض، ففي ظل النظام الرأسي وزاري - الرئاسي، "يتوحد لدى الرئيس الحافز على التفاوض مع المجلس التشريعي على عملية تشكيل الحكومة، ومن المرجح أن يكون لدى المجلس التشريعي رغبة متبادلة في ذلك، فكل من الرئيس والمجلس التشريعي مصلحة في الحكومة ونظام الحكم بشكل عام"^{٣٩}.

والنتيجة هنا هي نتيجة ثنائية. أولاً، تكون قابلية توقع هوية رئيس الوزراء والحكومة أقل تحت النظام الرئاسي - البرلماني مقارنة بالنظام الرأس وزاري - الرئاسي. فإن غياب الحافز على التفاوض على تعيين رئيس الوزراء يعني أنه قلما توجد أي إشارة، قبل عملية التعيين، عمّن الذي سيكون رئيساً للوزراء. وعلى المنوال نفسه، لا يحصل أي من المرشح المفضل لدى رئيس الدولة ولا لدى المجلس التشريعي على ضمان يؤكد له تعيينه، لأن كل من الرئيس والمجلس لديه الحق في إقالة رئيس الوزراء إن لم يكن يروق له. وعلى النقيض، فإن نتيجة تشكيل الحكومة تحت النظام الرأسي وزاري - الرئاسي تكون أكثر قابلية للتوقع. فيما أنه لا يحق سوى للمجلس التشريعي إقالة رئيس الوزراء، فإن رئيس الجمهورية يتمتع بحافز أكبر لاختيار رئيس وزراء يرقى لمستوى إعجاب وموافقة المجلس التشريعي، مع العلم بأن المرشح المفضل لدى المجلس هو الذي يتم تعيينه غالب الأحيان. وتؤكد

٣٥ - انظر، على سبيل المثال، Shugart, id, and Elgie, Semi - Presidentialism : Sub - Types and Democratic Performance

٣٦ - Shugart and Carey, Presidents and Assemblies, 30, 165

٣٧ - Shugart and Carey, id, 121; Dan Reiter and Erik R Tillman, 'Public, Legislative, and Executive Constraints on the Democratic Initiation of Conflict' (2002) 64 Journal of Politics 810

٣٨ - Elgie, Semi - Presidentialism : Sub - Types and Democratic Performance, 35

٣٩ - نفسه

الأبحاث التجريبية أن التنبؤ المسبق بهوية رئيس الوزراء يكون أكثر مصداقية تحت النظام الرأس وزاري - الرئاسي منه تحت النظام الرئاسي - البرلماني^{٤١}.

أما النتيجة الثانية، فهي أن النظم الرأس وزارية - الرئاسية هي أكثر استقراراً من النظم الرئاسية - البرلمانية. وكما يقول أحد المؤلفين، تحت النظام الرئاسي - البرلماني، حيث لا يوجد حافز للتفاوض على تشكيل الحكومة، "من المرجح أن تكون الصفقات السياسية صفقات هشة"^{٤٢}. ومن ثم، تكون النتيجة وجود حالة من عدم الاستقرار السياسي أكبر بالمقارنة بالنظام الرأس وزاري - الرئاسي، وهذا قد يؤدي بالأداء الديمقراطي إلى الدمار. ومن ناحية أخرى، فإن الاستقرار النسبي المتواجد بشكل أكبر في النظام الرأس وزاري - الرئاسي ينتج عنه أداء ديمقراطي أفضل. وبشكل عام، اتضح أن النظم الرأس وزارية - الرئاسية لديها قابلية أكبر لعملية الحوكمة، في حين أن النظم الرئاسية - البرلمانية أكثر عرضة للمعاناة من قدر أكبر من الصراعات بين السلطات التنفيذية، ومن عدم استقرار المجلس الوزاري، ومن المواجهات بين السلطات التنفيذية والمجلس التشريعي^{٤٣}.

ثالثاً، في الأحوال التي ينشب فيها صراعات بين السلطات التنفيذية ويكون هناك حالة من عدم التوازن، يكون من الصعوبة بمكان على الحكومة أن تضع برنامجاً سياسياً مترابطاً، وأن تحكم بفعالية. وهذا الوضع يخلق نوعاً من الإغراء للاستيلاء على صلاحيات غير دستورية من قبل أحد عناصر النظام الحاكم (عادة ما يكون الرئيس)، أو من قبل أحد العناصر غير المتعلقة به، مثل الجيش على سبيل المثال. والأدلة تدعم موضع القلق هذا بشكل جزئي. وتقوم إحدى الدراسات بمقارنة النظم الرئاسية - البرلمانية، التي أفسحت الطريق لنظم الحكم الاستبدادية، بالنظم الرأس وزارية - الرئاسية، التي لم تفعل ذلك قط^{٤٤}. وتنتظر دراسة أخرى في انهيار خمس عشرة ديمقراطية انتخابية في ٤٦ حالة من حالات الحكم شبه الرئاسي؛ وقد استنتجت الدراسة أن إحدى عشرة منها (٧٣٪) كانت نظماً رئاسية - برلمانية، في حين كانت أربع فقط (٢٧٪) نظماً رأس وزارية - رئاسية. علاوة على ذلك، فإن من المرجح انهيار النظم الرئاسية - البرلمانية (٥٨٪)، عن النظم الرأس وزارية - الرئاسية (١٥٪). وعلى غرار ذلك، فإن تدارس النظم شبه الرئاسية التاريخية والقائمة، بشكل تجريبي، يقترح أن الأداء الديمقراطي تحت النظم الرأس وزارية - الرئاسية أفضل منه تحت النظم الرئاسية - البرلمانية^{٤٥}.

تشكيل الحكومة : في حين أن كل من رئيس الدولة والمجلس التشريعي يتم انتخابهما تحت النظم شبه الرئاسية، لا يسري الوضع نفسه بالنسبة للحكومة؛ ولذا، وجب تشكيلها عقب الانتهاء من العملية الانتخابية. إن النظم شبه الرئاسية ترسم العلاقة التي تربط بين رئيس الدولة والمجلس التشريعي، من

٤١ - Oleh Protsyk, 'Prime Ministers' Identity in Semi - Presidential Regimes : Constitutional Norms and Cabinet Formation - Outcomes' (2005) 44 European Journal of Political Research 721, 742.

٤٢ - Elgie, Semi - Presidentialism : Sub - Types and Democratic Performance, 35 -

٤٣ - See Thomas Sedelius, The Tug of War between Presidents and Prime Ministers : Semi - Presidentialism in Central and Eastern Europe (Örebro Studies in Political Science, Örebro University 2006); Steven Roper, 'Are all Semi - Presidential Systems the Same? A Comparison of Premier - Presidential Regimes' (2002) 34 Comparative Politics 253; Edward Morgan Jones and Petra Schleiter, 'Government Change in a President - Parliamentary Regime : The Case of Russia 1994 - 2003' (2004) 20 Post - Soviet Affairs 132; Oleh Protsyk, 'Troubled Semi - Presidentialism : Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine' (2003) 55 Europe - Asia Studies 1077.

٤٤ - David Samuels and Matthew Soberg Shugart, Presidents, Parties, Prime Ministers : A Framework for Analysis (CUP, Cambridge 2010), 260.

٤٥ - Elgie, Semi - Presidentialism : Sub - Types and Democratic Performance -

إن المعايير التي يقيس من خلالها الهي الأداء الديمقراطي، في المقام الأول، ويحدد من خلالها انهيار الديمقراطية الانتخابية، في المقام الثاني، هي عبارة عن تجميعات من التصنيفات التي صنفتها مؤسسة فريدم هاوس للدول على أنها دول حرة، أو شبه حرة، أو غير حرة، ومن مقياس Polity IV الذي يصنف الدول على مقياس مكون من 21 نقطة تتراوح ما بين 10 - (ملكي وراثي) و10 (ديمقراطية راسخة)، ومن مجموعة بيانات Polyarchy التي تصنف مستوى التنافس الانتخابي، ومن مجموعة بيانات Alvarez, Cheibub, Limongi, Przeworski, Svoboda التي تصنف الدول على أنها دول ديمقراطية أو غير ديمقراطية.

حيث تشكيل الحكومة، بطرق مختلفة. وعلى النقيضين، يعمل إما رئيس الدولة، أو المجلس التشريعي، بشكل منفرد، على اختيار الحكومة؛ إلا أن معظم النظم شبه الرئاسية تقع ما بين هذين النقيضين، مع وجود نماذج متنوعة للتعاون والتشاور بينهما.

صلاحيات رئيس الدولة : تمكن بعض النظم شبه الرئاسية رئيس الدولة من اختيار رئيس الوزراء، ثم يعقبه باقي المجلس الوزاري، إما عن طريق اختيار الرئيس، أو بتعيين منه بناءً على توصية من رئيس الوزراء، دون حاجة إلى تدخل أو تأكيد تشريعي؛ وهذا الأخير هو الأكثر شيوعاً. وفي حين أن رئيس الدولة هو الذي يقوم بتعيين رئيس الوزراء، لا يمكن للحكومة، تحت النظام شبه الرئاسي، الحفاظ على صلاحياتها سوى بحصولها على ثقة المجلس التشريعي، وهو ما يتم اختباره عقب تولي الحكومة مهامها. وبغية تفادي عملية سحب الثقة، على رئيس الدولة الأخذ بعين الاعتبار أفضليات المجلس التشريعي عند توليه هذه المهمة. وربما تكون هذه الحسابات مرسخة دستورياً. وفي سربلانكا، على سبيل المثال، يتحتم على الرئيس اختيار رئيس الوزراء الذي يرى، من وجهة نظره، أنه الشخص الأرجح في الحصول ثقة المجلس التشريعي؛ أما في البرتغال والرأس الأخضر، فيشترط على الرئيس أن يأخذ في الاعتبار النتائج الانتخابية، وأن يستشير الأحزاب الممثلة في المجلس التشريعي.

ويعتبر هذا النهج متبعاً تحت النظم الرئاسية - البرلمانية في كل من النمسا، جمهورية أفريقيا الوسطى، كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، جمهورية فايمار، النيجر، بيلو، والسنغال، وكذا تحت النظم الرأس وازارية - الرئاسية في كل من الرأس الأخضر، فرنسا، مالي، البرتغال، وسلوفاكيا. تحت هذه النظم، يتم تعيين باقي أفراد المجلس الوزاري بناءً على توصية من رئيس الوزراء. أما في أيسلندا، موزامبيق، ناميبيا، وسربلانكا (التي تعتبر جميعها نظاماً رئاسية - برلمانية، باستثناء ناميبيا)، فإن رئيس الدولة يقوم بتعيين كافة أفراد المجلس الوزاري، دون أي حاجة رسمية إلى توصية من رئيس الوزراء.

تعيين رئاسي بموافقة من المجلس التشريعي : إن سلطة الرئيس في تعيين رئيس الوزراء والمجلس الوزاري تتطلب، في بعض الأحوال، الحصول على موافقة وتأكيد تشريعي رسمي، وهذا ما يمنح المجلس التشريعي حق الفيتو على اختيار الرئيس لرئيس الوزراء. والسؤال هنا، هو ما إن كان هناك فرق عملي بين النظم التي يمتلك فيها الرئيس صلاحيات مطلقة لتشكيل الحكومة (ولكن يشترط حصول مجلس الوزراء على ثقة المجلس التشريعي)، وبين الأوضاع التي تشترط رسمياً تنصيب أو موافقة المجلس التشريعي. والفرق عبارة عن مسألة توقيت، مع وجود شرط رسمي يقتضي الحصول على موافقة وتنصيب المجلس التشريعي والذي يستلزم موافقته قبل تولي الحكومة مهامها، ويرسخ وجود "معاملة" كبيرة بين رئيس الدولة والمجلس التشريعي.

وثمة نوعان من المتغيرات الأساسية لعملية تشكيل الحكومة تحت النظم التي تشترط موافقة المجلس التشريعي على من تم تعيينه من قبل رئيس الدولة، ألا وهما : الحصول على تأكيد المجلس التشريعي على رئيس الوزراء فحسب (روسيا البيضاء، البرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٢)، روسيا، تايوان، ليتوانيا، وأوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦) - ومعظمها نظم رئاسية - برلمانية)، وكذا الحصول على تأكيد المجلس التشريعي على المجلس الوزاري بأسره (كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، كرواتيا، بولندا، سلوفينيا، وأوكرانيا (٢٠٠٦ - حتى الآن) - ومعظمها نظم رأس وازارية - رئاسية، باستثناء كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠) التي أصبحت فيما بعد دولة ذات نظام رأس وازاري - رئاسي). وفي أوكرانيا (٢٠٠٦ - حتى الآن)، يقترح رئيس الدولة أسماء وزراء الدفاع، والخارجية إلى المجلس التشريعي للحصول على موافقته، في حين يقترح رئيس الوزراء أسماء ما تبقى من وزراء في الحكومة للمجلس.

الوظائف الرئاسية غير الاجتهادية نحو تشكيل الحكومة : تحت بعض النظم شبه الرئاسية، لا يمارس الرئيس سوى القليل من السلطة التقديرية، أو ربما لا يمارسها على الإطلاق، عند تعيين أفراد الحكومة، كما يتحتم عليه ترشيح إما أحد أعضاء حزب أو ائتلاف الأغلبية داخل المجلس التشريعي، أو رئيسه، رئيساً للوزراء. وبالتالي، فإن رئيس الوزراء يتم انتخابه بشكل غير مباشر أثناء الانتخابات التشريعية، وذلك رغم أن رئيس الجمهورية هو الذي يقوم، رسمياً، بتعيين رئيس الوزراء. ومن نظم الحكم التي تتبع هذا النهج النظم التالية : أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، بوركينا فاسو، مدغشقر، بلغاريا، فنلندا، جورجيا، أيرلندا، مقدونيا، منغوليا، ورومانيا.

ومن المجموعة التالية، يقوم رئيس الدولة بتعيين باقي أفراد الحكومة بناءً على توصية من رئيس الوزراء؛ وتضم هذه المجموعة : أرمينيا، بوركينا فاسو، مدغشقر، وفنلندا (وجميعها دول ذات نظام رئاسي - برلماني، باستثناء فنلندا). أما في باقي حالات النظم الرأس وزاري - الرئاسي، فيقوم رئيس الوزراء بتعيين باقي أفراد المجلس الوزاري. وفي كل من منغوليا، رومانيا، ومولدوفا، يشترط موافقة المجلس التشريعي على الحكومة بأكملها قبل أن تضطلع بالمهام المسندة إليها.

عضوية الحكومة في المجلس التشريعي : السؤال الذي يطرح نفسه هو، في حالة تعيين أحد أفراد الحكومة من داخل المجلس التشريعي، هل من حقه الاحتفاظ بعضويته في المجلس؟ والإجابة على هذا السؤال لها أهميتها؛ لأنها تذهب إلى المدى الذي يجوز للبرلمان مساءلة مجلس الوزراء سياسياً. ويمكن أن يكون هناك المسألة القصوى عندما يظل أعضاء الحكومة أعضاء في المجلس التشريعي، إلى جانب الممارسة في فترة المساءلة. وتبلغ الرقابة التشريعية أدنى مستوياتها عندما لا يجوز للحكومة أن تعين أعضاء المجلس التشريعي. وما بين هذين النقيضين تتراوح مجموعة من الخيارات. بشكل مبدئي، هناك ستة بدائل :

- أ. أن يكون أعضاء الحكومة أعضاء في المجلس التشريعي وأن يظلوا هكذا بعد تعيينهم في الحكومة.
- ب. أن يكون أعضاء الحكومة أعضاء في المجلس التشريعي، وقت تعيينهم، ولكن تنقطع عضويتهم بمجرد انضمامهم إلى مجلس الوزراء.
- ج. لأعضاء الحكومة أن يكونوا من داخل أو خارج المجلس التشريعي، ولكن لا يجوز استمرار عضويتهم فيه إذا تم تعيينهم.
- د. أن يكون أعضاء الحكومة من خارج المجلس التشريعي، ولا يجوز لهم الانضمام لعضويته.
- هـ. لأعضاء الحكومة أن يكونوا من داخل أو خارج المجلس التشريعي، ولا يشترط الدستور ولا يمنع عضوية أعضاء المجلس الوزاري في المجلس التشريعي.
- و. ألا يغطي الدستور هذه المسائل، وأن تترك هذه الأمور ضمناً للممارسة السياسية واللوائح.

ومن بين النظم السبعة والثلاثين التي شملتها الدراسة، لا يتبع سوى ثلاثة منها الخيار (أ) (منها واحد ذو نظام رئاسي - برلماني، واثنان رأس وزاري - رئاسي)، وسبعة الخيار (ب) (منها ثلاثة ذات نظام رئاسي - برلماني، وأربعة رأس وزاري - رئاسي)، وسبعة الخيار (ج) (منها خمسة ذات نظام رئاسي - برلماني، واثنان رأس وزاري - رئاسي)، وواحد الخيار (د) (مقدونيا ذات نظام رأس وزاري - رئاسي)، وثمانية الخيار (هـ) (منها ثلاثة ذات نظام رئاسي - برلماني، وخمسة رأس وزاري - رئاسي)، وأحد عشر الخيار (و) (منها ستة ذات نظام رئاسي - برلماني، وخمسة رأس وزاري - رئاسي). ولا يوجد نص دستوري واضح يسمح بالانتماء إلى إحدى هذه التصنيفات سوى

في أحوال نادرة جداً من هذه الحالات التي وقعت الدراسة عليها. أما بالنسبة لمعظم الحالات، فحتاج إلى تفسير الدستور للوصول بشكل دقيق إلى الترتيب الذي يجب أتباعه عند اختيار أعضاء مجلس الوزراء. يجب مراعاة الأمثلة التالية :

(أ) في سريلانكا، أيرلندا، وناميبيا يوضح الدستور أن أعضاء الحكومة ينبغي اختيارهم من داخل المجلس التشريعي، بل ويظلوا أعضاء فيه بعد تعيينهم في مجلس الوزراء. في هذه الأحوال، يتحتم على أعضاء الحكومة حضور جلسات البرلمان، وإلا سقطت عضويتهم في الحكومة إن لم يمارسوا مهام عضويتهم البرلمانية. وكما هو الحال في النظم البرلمانية البحتة، يكون رئيس الوزراء هو المسؤول عن أعمال الحكومة داخل البرلمان.

(ب) في بوركينا فاسو، ينبغي على الرئيس تعيين رئيس الوزراء من بين الأغلبية داخل المجلس التشريعي، إلا أن "وظائف عضو الحكومة تتنافى مع ممارسة أي مهام برلمانية". وهذا يعتبر مؤشراً قوياً على ضرورة سحب أعضاء الحكومة من المجلس التشريعي. وفي بلغاريا، مدغشقر، مالي، فرنسا، والبرتغال (في الفترة ١٩٧٦ - ١٩٨٢، وكذا حتى الآن) يشترط الدستور تقديم أعضاء المجلس التشريعي، الذين تم تعيينهم في مجلس الوزراء، لاستقلالهم من المجلس، كما ينص على تعيين بدائل عنهم. وأحد الطرق لتفسير هذا، هو أن أعضاء الحكومة ينبغي اختيارهم من داخل المجلس التشريعي. وفي سلوفاكيا، لا يفقد أعضاء المجلس التشريعي الذين تم تعيينهم في الحكومة مقاعدتهم في المجلس، ولكن يحظر عليهم ممارسة مهامهم ذات الصلة. ومن ثم، يصبح أعضاء الحكومة أعضاء غير مصوتين في المجلس التشريعي.

(ج) في روسيا البيضاء، جمهورية أفريقيا الوسطى، موزامبيق، والسنغال، يحظر الدستور الجمع بين العضوية في المجلس التشريعي وفي المجلس الوزاري معاً، ولكنه لا يشير إلى ما إذا كان ينبغي، في بادئ الأمر، اختيار عضو مجلس الوزراء من المجلس التشريعي. وافترضاً، يمكن اختيار الأعضاء من خارج المجلس التشريعي، إلا أنه إذا تم اختيارهم من داخله، فعليهم تقديم استقالتهم من المجلس.

(د) ينص دستور مقدونيا على أن رئيس الوزراء، وكذا الوزراء، "ليس بالإمكان أن يكونوا نواباً داخل المجلس"؛ وهكذا، فإن تشكيل الحكومة يجب أن يكون من خارج المجلس التشريعي (أو، على الأقل، يجب التنازل عن عضوية المجلس التشريعي إذا تم التعيين في الحكومة - الخيار (ج)).

(هـ) في مولدوفا، والنيجر، ينص الدستور على أن أعضاء الحكومة لهم حق الجلوس في جلسات المجلس التشريعي؛ وهذا ما يدل بشدة على أنهم ليسوا من أعضاء المجلس، ولكن لا يوضح الدستور ما إذا كان ينبغي اختيارهم من بين أعضاء المجلس. وفي أيسلندا، "يحق" لأعضاء الحكومة حيازة مقعد في المجلس التشريعي، ولكن هذا ليس ملزماً لهم، فإن كانوا أعضاء، حق لهم التصويت. ومن غير الواضح ما إن كان أعضاء الحكومة ينبغي أن يأتوا من المجلس التشريعي. وعلى غرار ذلك، في ليتوانيا، يجوز تعيين أعضاء المجلس التشريعي في الحكومة - وهذه هي الوظيفة الوحيدة التي تتماشى مع العضوية في المجلس التشريعي - إلا أنه ينبغي عليهم تقديم استقالتهم بمجرد تعيينهم. وفي بيرو، "لا يجوز لأعضاء المجلس الوزاري الجمع بين أي وظيفة عامة أخرى سوى الوظائف التشريعية"؛ ولكن، لا يجوز انتخاب أي عضو من أعضاء المجلس الوزاري للمجلس التشريعي إلا في

حالة استقالته من المجلس الوزاري بفترة لا تقل عن ستة أشهر قبل عملية الانتخابات. وهذا ما يعني أنه يجوز تعيين أعضاء المجلس التشريعي، في بيرو، في المجلس الوزاري ولا يشترط استقالتهم في هذا الصدد. وفي النمسا، بولندا، منغوليا، ورومانيا، يجوز لأعضاء المجلس التشريعي الخدمة، بالتزامن، في الحكومة. وفي الرأس الأخضر يجوز لأعضاء الحكومة حضور جلسات المجلس التشريعي.

(و) في أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، كرواتيا (١٩٩١ - حتى الآن)، جمهورية فايمار، روسيا، تايوان، أوكرانيا (١٩٩٦ - حتى الآن)، فنلندا، جورجيا، وسلوفينيا، لا يذكر الدستور ما إن كانت عضوية المجلس التشريعي، بالتزامن مع عضوية الحكومة، مقبولة أم لا، كما لا يذكر ما إن كان ينبغي اختيار رئيس الوزراء وأعضاء الحكومة من داخل المجلس التشريعي.

الأسئلة والاستجواب : عندما يكون أعضاء الحكومة هم في نفس الوقت من أعضاء البرلمان، كما هو الحال في النظم البرلمانية البحتة، يمكن توجيه الأسئلة مباشرة إلى الحكومة، أو بعض أعضائها، أثناء الجلسات العادية للبرلمان. علاوة على ذلك، فإن معظم النظم البرلمانية تكرر فترة من الزمن لأعضاء المجلس التشريعي أن يطرحوا أسئلة على رئيس الوزراء أو أعضاء الحكومة داخل البرلمان. وهذا ما يُعرف، غالب الأحيان، بمصطلح "فترة الأسئلة" أو "فترة مساءلة رئيس الوزراء". وبما أن أعضاء الحكومة ليسوا من أعضاء المجلس التشريعي في كافة النظم شبه الرئاسية، ولا يشترط عليهم حضور جلسات المجلس، لذا، فإن القواعد الدستورية لطرح الأسئلة على رئيس الوزراء والحكومة تصبح ذات أهمية. ومن ثم، تصبح مسألة ما إن كان أعضاء المجلس التشريعي، في ظل النظم شبه الرئاسية، لديهم الحق، بموجب الدستور، في طرح أسئلة على الحكومة، وكذا ما إن كان رئيس الوزراء أو الحكومة ملزمين بحضور "فترة الأسئلة" في مجلس النواب.

وبالإضافة إلى عملية طرح الأسئلة، تعد آلية "الاستجواب" أحد الآليات الأخرى التي تمكن البرلمان من الإشراف على أعمال الحكومة. وعملية الاستجواب هي عملية يقوم فيها المجلس التشريعي بأسره، بناءً على اقتراح مقدم إما من أحد الأعضاء أو من مجموعة منهم، بطرح سؤال على الحكومة، يعقبه فترة تداول، وتقديم اقتراح بالثقة. ولا تقل عملية الاستجواب، إذا ما كان مسموحاً بها، والقواعد المنظمة لها، أهمية عن عملية طرح الأسئلة.

أما الآلية الثالثة لإشراف البرلمان على أعمال الحكومة، فتتمثل في لجنة التحقيق. في بعض الأحوال، يجوز للمجلس التشريعي تكوين لجنة للتحقيق في بعض القضايا المحددة التي تقع ضمن نطاق نشاط الحكومة، وأن تقوم هذه اللجنة برفع النتائج التي خلصت إليها إلى المجلس. وكما هو الحال مع آلية الاستجواب، ربما تتطلب عملية عرض النتائج إجراء مداولات داخل المجلس التشريعي، وتقديم الحكومة لاقتراح بالثقة، أو توجيه اللوم إليها.

وسواء كان المجلس التشريعي مخولاً باللجوء إلى أي من هذه الآليات بغية مراقبة أعمال الحكومة، أم لا، فهذا يُعتبر جانباً هاماً للعلاقة التي تربط بين أفرع الحكومة، ويساعد على تحديد توازن الصلاحيات فيما بينها. وبالنسبة لعينة الدول التي خضعت للتحليل هنا، فإن أربعة دساتير منها فحسب لا تذكر شيئاً عن هذا الموضوع؛ اثنان منها ذوي نظام رئاسي - برلماني (روسيا، وسريلانكا)، واثنان ذوي نظام رأس وزاري - رئاسي (مالي، ومنغوليا). ولكن، في سريلانكا، يظل أعضاء الحكومة أعضاء في المجلس التشريعي، ومن ثم، يُشترط عليهم حضور جلساته.

ومن بين ثمانية عشر نظاماً رئاسياً - برلمانياً، أربعة عشر منها يمكن أعضاء المجلس التشريعي من توجيه أسئلة إلى الحكومة (أرمينيا، النمسا، روسيا البيضاء، بوركينا فاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، أيسلندا، مدغشقر، موزامبيق، النيجر، بيرو، البرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٢)، السنغال، وأوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)، وخمسة منها خصص وقتاً لفترة الأسئلة (روسيا البيضاء، بوركينا فاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، مدغشقر، وبيرو). وتسمح سبعة نظم بآلية الاستجواب (أرمينيا، النمسا، جمهورية أفريقيا الوسطى، مدغشقر، النيجر، بيرو، وتايوان - وبالنسبة لتايوان، فهي لا تسمح سوى بآلية الاستجواب، ولا تسمح بطرح الأسئلة الفردية). وتسمح ستة نظم بتكوين لجان برلمانية للتحقيق (كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، مدغشقر، موزامبيق، النيجر، السنغال، وجمهورية فايمار - وبالنسبة لجمهورية فايمار، فهي لا تسمح سوى بالتحقيق، ولا تسمح بطرح الأسئلة ولا بالاستجواب).

ومن بين تسعة عشر نظاماً رأس وزاري - رئاسي، أربعة عشر منها يسمح بآلية طرح الأسئلة (بلغاريا، الرأس الأخضر، كرواتيا فنلندا، فرنسا، جورجيا، أيرلندا، ليتوانيا، مقدونيا، مولدوفا، ناميبيا، بولندا، البرتغال، ورومانيا)، وثلاثة منها خصص وقتاً لفترة الأسئلة (فرنسا، أيرلندا، والبرتغال). ويسمح ثلاثة عشر نظاماً بآلية الاستجواب (بلغاريا، الرأس الأخضر، كرواتيا فنلندا، فرنسا، جورجيا، ليتوانيا، مقدونيا، مولدوفا، رومانيا، بولندا، سلوفاكيا، وسلوفينيا - وبالنسبة لسلوفاكيا، وسلوفينيا، فهما لا تسمحان سوى بآلية الاستجواب). وتعتبر أوكرانيا هي الوحيدة التي تمكن مجلسها التشريعي من تكوين لجان تحقيق، ولكنها لا تمكنه، على وجه التحديد، من طرح أسئلة على الحكومة ولا من استجوابها.

إقالة الحكومة : إن الفارق الأساسي بين النوعين الفرعيين للنظام شبه الرئاسي، هو ما إن كان رئيس الجمهورية يمتلك صلاحية حل الحكومة أم لا.

وفي كافة الدول التي حصرناها تحت النظام الرئاسي - البرلماني، يحق لرئيس الدولة إقالة رئيس الحكومة، وكذا الحكومة بأكملها، وذلك وفقاً لتقديره الشخصي. وبالنسبة لثمان من هذه الدول، يحق لرئيس الدولة إقالة وزراء على حدة، وفقاً لتقديره الخاص، وذلك دون الحاجة إلى الرجوع إلى رئيس الوزراء للموافقة أو بالمشورة (روسيا البيضاء، بوركينا فاسو، جمهورية فايمار، أيسلندا، موزامبيق، سريلانكا، تايوان، وأوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦). ولكن، فيما يتعلق بتسعة من نظم الحكم، يحق لرئيس الدولة إقالة أعضاء من الحكومة على حدة، شريطة مشورة رئيس الوزراء بذلك (أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، النمسا، جمهورية أفريقيا الوسطى، كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، مدغشقر، النيجر، بيرو، روسيا، والسنغال). وفي البرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٢)، لم يكن لدى الرئيس أي صلاحيات لإقالة وزراء على حدة.

وتحت النظام الوزاري - الرئاسي، لا يجوز لرئيس الدولة إقالة الحكومة بأكملها؛ ولكن، في فرنسا، مالي، وسلوفاكيا، يجوز للرئيس فصل وزراء على حدة بناءً على مشورة رئيس الوزراء. وفي ليتوانيا، يحق لرئيس الدولة إقالة رئيس الوزراء بموافقة المجلس التشريعي، كما يحق له إقالة أعضاء منفردين في الحكومة بناءً على مشورة رئيس الوزراء.

صلاحية الرئيس لحل المجلس التشريعي، ومن ثم إجراء انتخابات جديدة : تمنح العديد من النظم شبه الرئاسية رئيس الدولة صلاحية حل المجلس التشريعي (مقابل مجرد إقالة الحكومة). وكما سنشير فيما بعد، تُمنح هذه الصلاحية لرؤساء الدول تحت النظامين الرأس وزاري - الرئاسي، والرئاسي - البرلماني. والمنطق وراء منح رئيس الدولة صلاحية حل المجلس التشريعي هو السماح للرئيس أن

يكون رقيباً على المجلس والأحزاب المتمثلة فيه. وفي هذا المنطق جاذبية خاصة للنظم الرأس وزارية-الرئاسية، حيث لا يمتلك رئيس الدولة سلطة السيطرة التامة على الحكومة بمجرد تعيينها. وتضاهي السلطة الرئاسية لحل المجلس التشريعي صلاحية البرلمان لعزل الحكومة من خلال سحب الثقة منها^{٤٥}. وكما تمثل صلاحية المجلس التشريعي بسحب الثقة من الحكومة حافزاً للرئيس أن يأخذ بعين الاعتبار أفضليات المجلس التشريعي عند اختيار حكومة ما، يجب أن تكون صلاحية الرئيس بحل المجلس التشريعي حافزاً للمجلس لأن يأخذ في الاعتبار أفضليات الرئيس عندما يمارس الرقابة على الحكومة.

صلاحية الرئيس لحل المجلس التشريعي تحت النظم الرأس وزارية-الرئاسية: من بين الدول التسع عشرة التي تتبع النظام الرأس وزاري-الرئاسي، ست عشرة منها تمنح رئيس الدولة صلاحية حل المجلس التشريعي (بلغاريا، الرأس الأخضر، كرواتيا، فرنسا، جورجيا، ليتوانيا، مالي، مولدوفا، منغوليا، ناميبيا، بولندا، البرتغال، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، وأوكرانيا). والظروف التي بموجبها يحق للرئيس أن يحل المجلس التشريعي تختلف؛ ففي اثنتي عشرة حالة من الست عشرة، فالأمر الذي يفعل صلاحية الرئيس بحل المجلس التشريعي هو تمرير المجلس لقرار بسحب الثقة من الحكومة، أو عدم ممارسة المجلس لصلاحياته، مثل منح الثقة للحكومة (بلغاريا، الرأس الأخضر، جورجيا، ليتوانيا، مولدوفا، منغوليا، بولندا، رومانيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، وأوكرانيا)، أو فشل المجلس في تمرير الميزانية (كرواتيا). والمنطق وراء حل المجلس التشريعي، في مثل هذه الظروف، يكمن السماح بإجراء انتخابات جديدة للخروج من المأزق التشريعي الذي يمنع تشكيل الحكومة أو عملها بشكل فاعل (على سبيل المثال، عند عدم تمرير ميزانية سبق وتم طرحها). وبالمقارنة، فإن الرئيس، في ظل النظم الأخرى، يحق له حل المجلس التشريعي دون وجود أي دليل يثبت عدم قدرة المجلس على تشكيل حكومة مستقرة (فرنسا، مالي، والبرتغال). ولكن، بغية تفادي أي استغلال حزبي، يفرض الدستور، في هذه الحالات، واحداً أو أكثر من القيود التالية: أ) قيد على عدد المرات التي يمكن للرئيس حل المجلس (مرة واحدة في السنة بالنسبة لفرنسا، مالي، ومولدوفا، ومرة كل عامين بالنسبة للنيجر). ب) حظر مسألة حل المجلس أثناء حالات الطوارئ (مولدوفا، البرتغال، ورومانيا). ج) حظر مسألة حل البرلمان في غضون ستة أشهر من انتهاء ولاية الرئيس، وذلك، افتراضاً، للوقاية من حدوث انقلاب رئاسي هرباً من مدة الولاية المحددة، أو خوفاً من خسارة الانتخابات (مولدوفا، البرتغال، ورومانيا). وأخيراً، في ناميبيا، فإن حل الرئيس للمجلس التشريعي ينتج عنه إجراء انتخابات جديدة.

أما بالنسبة لفنلندا، أيرلندا، ومقدونيا، فهي لا تترك مسألة حل المجلس التشريعي لتقدير الرئيس؛ إلا أن المجلس التشريعي لا يخدم بالضرورة لفترة محددة. ففي فنلندا وأيرلندا، تكون مبادرة حل المجلس التشريعي قبل انقضاء الفترة المحددة له متروكة للحكومة. وأخيراً، نجد بعض الحالات الوسط، ففي أيرلندا، على سبيل المثال، نجد أن القاعدة الافتراضية التي تقول إن الرئيس يستدعي مجلس النواب ويحله بناءً على مشورة رئيس الوزراء، لا تسري في الأحوال التي يكون رئيس الوزراء فقد فيها ثقة المجلس (المادة ١٣-٢)؛ ومن ثم، فإن هذا يعطي الرئيس حق الفيتو على صلاحية الحكومة بحل المجلس التشريعي في مثل هذه الظروف، والذي من المفترض أنه سوف يتم ممارسته في حالة القدرة على تشكيل حكومة أخرى مستقرة. وفي كرواتيا (وهي أيضاً مدرجة أعلاه)، يحق للرئيس حل البرلمان إذا أعرب عن فقدان الثقة في الحكومة، ولكن هذا لن يحدث إلا باقتراح من الحكومة (وهذا بعكس بعض الحالات التي يكون فيها فقدان الثقة، وحده، سبباً كافياً لتصرف الرئيس، ودون طلب من الحكومة). وفي مقدونيا، لا يحق سوى للمجلس التشريعي أن يصوت، بأغلبية مطلقة، على الحل.

صلاحية الرئيس لحل المجلس التشريعي تحت النظم الرئاسية - البرلمانية : عادة ما تعطي النظم الرئاسية- البرلمانية صلاحية للرئيس للقيام بعملية الحل؛ وهذا ما يتماشى مع منطق الرئيس القوي. في هذه الأحوال، يتمتع الرئيس بنفوذ على كل من الحكومة (من خلال صلاحية إقالتها)، والمجلس التشريعي (من خلال صلاحية حله). وتمنح كافة النظم الرئاسية - البرلمانية الثمانية عشر للرئيس صلاحية حل المجلس التشريعي. إلا أن الحالة المختلفة، إلى حد ما، هي حالة كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، حيث تطلبت صلاحية الرئيس بحل المجلس التشريعي اقتراحاً من الحكومة. ومن بعد هذه الفترة، تحولت كرواتيا إلى نظام رأس وزاري - رئاسي، إلا أن هذا النص ظل كما هو دون تغيير. وفي مدغشقر، ما بين ١٩٩٢ و ٢٠٠٩، لم يكن الرئيس مخولاً بسلطة حل المجلس التشريعي في حالة عدم وجود طلب من الحكومة بذلك (كما هو الحال في فنلندا، أيرلندا، وكرواتيا الحالية). ويأتي دستور مدغشقر لعام ٢٠١٠ ليغير هذا الوضع ويمنح الرئيس حق حل الجمعية الوطنية عقب التشاور مع الحكومة ورؤساء المجلسين.

وبالنسبة للنظم الرئاسية - البرلمانية التي تمنح الرئيس صلاحية الحل، تكون، في كثير من الأحيان، هذه الصلاحية مدفوعة من تصرف، أو عدم تصرف، تشريعي، كما هو الحال في بعض النظم الرأس وزارية - الرئاسية. وبعض الأمثلة على هذه الدوافع تتضمن الأوضاع التي يرفض فيها المجلس التشريعي البرنامج الخاص بالحكومة (موزامبيق)، ويمرر اقتراح بسحب الثقة (تايبوان)، ويؤرخ أو ينكر المجلسين (بيرو)، ويرفض مرشح رئيس الدولة لرئاسة الوزراء ثلاث مرات (روسيا)، ويفشل في الاجتماع خلال مدة محددة (أوكرانيا ١٩٩٦ - ٢٠٠٦). والغرض من الحل، هو السماح بانتخاب مجلس تشريعي من شأنه أن يسفر عن حكومة عاملة. ولكن، هناك احتمال استغلال الرئيس لهذه الصلاحية للصالح الحزبي، بغية زعزعة استقرار الحكومات وجعلها حكومات تابعة. وبناءً على ذلك، كثيراً ما توضع مجموعة من القيود على الممارسة التقديرية للسلطات تماثل القيود الموضوعة تحت النظم الرأس وزارية - الرئاسية، وذلك مثل : الحد من عدد المرات المسموح بها ممارسة هذه الصلاحية لمرة واحدة في العام (بوركينا فاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، وأرمينيا ١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، أو مرة كل عامين (مدغشقر ٢٠١٢)؛ أو السماح بعملية الحل مرة واحدة فحسب للأسباب نفسها (النمسا، وجمهورية فايمار)؛ أو حظر ممارسة هذه السلطة في غضون الستة أشهر الأخيرة من ولاية الرئيس، وأثناء حالات الطوارئ وفترات أعمال الأحكام العرفية، وعندما يكون المجلس في سبيله لاتخاذ إجراءات اتهامية (روسيا البيضاء، بوركينا فاسو، والسنغال). وفي العديد من الدول، تكون القيود المفروضة على استخدام الرئيس لهذه الصلاحية محدودة للغاية، وذلك إن وجدت على الإطلاق (أيسلندا، البرتغال ١٩٧٦ - ١٩٨٢)، وسريلانكا).

التقييم : لاشك أن صلاحية الحل هي صلاحية ضرورية وتؤثر على العلاقة التبادلية بين المجلس التشريعي ورئيس الدولة. وفي الأحوال التي يكون فيها للرئيس خيار حل المجلس التشريعي، يكون بمثابة رقيب على المجلس والأحزاب المتمثلة به. والمنطق وراء هذه السلطة له مغزاه. ويلاحظ أحد الخبراء، أنه "في سياق النظم التي لا يحظى فيها الرئيس بالسيطرة الكاملة على مجلس الوزراء على حساب توفير رئيس وزراء يخضع لثقة البرلمان. وبمعنى آخر، إن صلاحية الرئيس بحل البرلمان تمثل تقيلاً يوازى السلطة المعززة التي يحظى بها المجلس"^{٤٦}. ويستنتج الخبير ما يلي :

"على وجه الخصوص، إذا كان الرئيس يمتلك صلاحية الحل، فذلك يكون بمثابة حالة أخرى يجور لأصيل في نظام شبه رئاسي أن يختار وكيلاً، ولكن هذا الوكيل لا بد وأن يأخذ في الاعتبار أفضليات مؤسسة أخرى لديها سلطة القضاء على

صلاحياته. تحت هذه النظم شبه الرئاسية التي تحتوي على نص يسمح بالحل، يجوز للرئيس أن يقرر الوقت الذي سيختار فيه الناخبون وكلاء تشريعيين جدد. وبناءً على ذلك، فإن على أحزاب الأغلبية داخل المجلس الأخذ في الاعتبار أفضليات الدائرة الأكثر اتساعاً (عادة) من الدوائر الانتخابية التي مكنت الرئيس بعيداً عن العملية التي جُمع من خلالها أفضليات الناخبين عن طريق النظام الانتخابي البرلماني. ومن ثم، فإن الحل يتمشى مع الصفات المحددة للنظم شبه الرئاسية التي يمكن للمجلس من خلالها إقالة رئيس الفرع التنفيذي، بغض النظر عن أن الوكيل الآخر للناخبين (الرئيس) هو الذي يبادر بتعيين مجلس الوزراء الحالي^{٤٧}.

الإجراء التشريعي والسياسة التشريعية : في ظل النظم شبه الرئاسية، ثمة تنوع مؤسسي كبير في القدر الذي يحظى به رئيس الدولة بدفع السياسات داخل الحكومة، والتأثير على جدول الأعمال التشريعي ووضعه (لا سيما فيما يتعلق بالميزانية)، والحد من النتائج التي تخلص إليها العملية التشريعية (من خلال حق الفيتو). ويبدو أن هذا التنوع تحت صلاحيات الرئيس يأتي للتحكم في جدول الأعمال التشريعي، وكذا رئاسة وتوجيه اجتماعات مجلس الوزراء، أو استخدام حق الفيتو على التشريعات.

الموازنة : تحت كافة النظم التي أجريت عليها دراسة هنا، يتم تحديد موازنة الدول عن طريق مشروع قانون مالي يقوم المجلس التشريعي بسنّه. ومسألة ما إن كان رئيس الدولة أم الحكومة هي الطرف الذي يحق له تقديم مشاريع قوانين مالية للمجلس التشريعي، قد تكون مسألة ذات عواقب بالغة على عملية توزيع السلطات داخل النظام، حيث أنها تسمح للرئيس، أو للحكومة، بإدارة عملية زيادة الإيرادات ومصروفات الموازنة، وكذا دفع جدول أعمال السياسة العامة.

وأهمية سلطة المبادرة التشريعية على الأمور المتعلقة بالموازنة والمالية، ربما تعكس الحق الحصري في إعداد موازنة الدولة وتقديمها للمجلس التشريعي للموافقة عليها. والحالتان المستثنيتان من هذه القاعدة، في ظل النظام الرئاسي البرلماني، هما (بيرو، والسنغال)، حيث يكون الرئيس هو من يقدم مشروع قانون مشروع الموازنة للمجلس التشريعي. وفي روسيا البيضاء، يكون للرئيس حق طرح الموازنة على المجلس التشريعي، ولكن شريطة أن يكون ذلك بالتوافق مع الحكومة.

تحكم الرئيس في جدول الأعمال التشريعي : في حين أن كلا النوعين الفرعيين للنظام شبه الرئاسي لا يخولا، بشكل كبير، الرئيس بسلطة تقديم الموازنة، فإن العديد من النظم الرئاسية - البرلمانية تمنح الرئيس صلاحية المبادرة التشريعية أو التحكم في جدول الأعمال التشريعي فيما يتعلق بالأمور غير المالية. وفي روسيا البيضاء، جمهورية أفريقيا الوسطى، والسنغال، يحق لرئيس الدولة المبادرة بمشاريع قوانين وتقديمها للمجلس التشريعي، كما يحق له طلب النظر في بعض الأمور المحددة على وجه الأولوية. وفي أيسلندا، موزامبيق، بيرو، روسيا، وأوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)، يمكن للرئيس أن يدعو لعقد جلسة تشريعية، وأن يضع لهذه الجلسة جدول أعمالها. وكون أن هذه النظم تسلب الرئيس صلاحية إعداد الموازنة وتقديمها للمجلس التشريعي للموافقة عليها، فهذا دليل على إلمامها بأهمية هذه الصلاحية. وفي بعض هذه الحالات الرأس وزارية - الرئاسية، يتمتع رئيس الدولة أيضاً بحق تقديم مبادرات تشريعية لا تتعلق بمشاريع القوانين المالية (ليتوانيا، مولدوفا، منغوليا، ناميبيا، بولندا، وأوكرانيا). وفي أوكرانيا، يحق للرئيس أن يدعو المجلس التشريعي لعقد دورة استثنائية، وأن يضع جدول أعمال هذه الدورة.

رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء : تحت النظم شبه الرئاسية، يعتبر مجلس الوزراء هو محل اتخاذ القرارات التنفيذية. ومن ثم، فإن سلطة رئاسة مجلس الوزراء يدخل ضمنها سلطة تشكيل جدول أعمال السياسة العامة. وتنقسم النظم شبه الرئاسية بشدة فيما بينها، من ناحية من الذي سيقوم برئاسة اجتماعات مجلس الوزراء : رئيس الوزراء، أم رئيس الدولة. ومن بين ٣٧ نظاماً شبه رئاسي، يمنح ٢١ منها، بشكل صريح، هذا الحق لرئيس الدولة، منها ١٤ يأخذ الشكل الرئاسي - البرلماني (أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، روسيا البيضاء، بوركينا فاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، مدغشقر، موزامبيق، النيجر، بيرو، روسيا، السنغال، سريلانكا، تايوان، وأوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)، والسبعة المتبقية تأخذ الشكل الرأس وزاري - الرئاسي (الرأس الأخضر، جورجيا، فرنسا، مالي، مولدوفا، ناميبيا، ورومانيا). وفي النظم الستة عشر المتبقية، منها أربعة رئاسية - برلمانية و١٢ رأس وزارية - رئاسية، يرأس رئيس الوزراء اجتماعات الحكومة.

وليس من دواعي الاستغراب أن نجد أن النظم الرئاسية - البرلمانية هي الأكثر احتمالاً (٧٨٪) لتحويل الرئيس بهذه الصلاحية مقارنة بالنظم البرلمانية - الرئاسية (٣٧٪)، إذ أنها بمثابة أداة للرئيس لتوجيه أنشطة الحكومة، بالإضافة إلى صلاحية تعيين وإقالة الحكومة. وقد ألغت بعض الدول هذه الصلاحية. فعلى سبيل المثال، ألغت فنلندا حق الرئيس في رئاسة اجتماعات مجلس الوزراء في عام ٢٠٠٠، وكذا كان الحال بالنسبة لبولندا في عام ١٩٩٧. إلا أن النظم شبه الرئاسية الأخرى تحولت من نظم رئاسية - برلمانية إلى نظم رأس وزارية - رئاسية، مع الاحتفاظ بصلاحية الرئيس لرئاسة اجتماعات مجلس الوزراء، وهذه الدول هي أوكرانيا (١٩٩٦)، وكرواتيا (٢٠٠٠) - علماً بأن، في كرواتيا، لا يحق للرئيس رئاسة اجتماعات الحكومة إلا في حالات الطوارئ.

حق رئيس الدولة في النقض (الفيتو) : يعتبر حق الرئيس في الفيتو من الحقوق الشائعة تحت كل من النظم الرأس وزارية - الرئاسية، والرئاسية - البرلمانية. ومن بين ٣٧ دولة ذات نظام شبه رئاسي، يمنح ٣٤ منها حق الفيتو لرئيس الدولة. ويحظى الرئيس بحق الفيتو في ١٢ من ١٨ دولة ذات نظام رئاسي - برلماني (أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، روسيا البيضاء، جمهورية أفريقيا الوسطى، مدغشقر، موزامبيق، النيجر، بيرو، البرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٢)، روسيا، السنغال، تايوان، وأوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)، كما يحظى به في ١٦ من ١٩ دولة ذات نظام رأس وزاري - رئاسي (بلغاريا، الرأس الأخضر، فنلندا، فرنسا، جورجيا، أيرلندا، ليتوانيا، مقدونيا، مالي، مولدوفا، منغوليا، ناميبيا، بولندا، البرتغال، رومانيا، وأوكرانيا).

ومرة أخرى، يجدر بالذكر ملاحظة بعض التحولات السياسية، منها : أن البرتغال وأوكرانيا تمكنتا من الاحتفاظ بحق الرئيس في الفيتو بالتحول من نظام رئاسي - برلماني إلى نظام رأس وزاري - رئاسي؛ في حين استمرت كرواتيا في إنكار رئيسها هذا الحق من خلال تحول سياسي مقابل.

ويلاحظ أن طبيعة حق الفيتو تختلف. إن تجاوزات حق الفيتو التشريعية محتملة في كافة الأحوال، إلا أن الأغلبية المطلوبة تختلف. بالنسبة لصلاحية الفيتو "الإيقافي"، فهي تسمح للرئيس برفض التوقيع بالموافقة على مشروع قانون وإعادته إلى المجلس التشريعي، مع إبداء الأسباب. ويحق للرئيس أن يقترح مشروع قانون معطل يكون المجلس التشريعي ملزماً بالتصويت عليه. ويمكن تمرير مشروع القانون المعطل بحصوله على أغلبية بسيطة. أما إذا تم رفضه، فيجوز تمرير مشروع القانون الأصلي بأغلبية بسيطة. وبمعنى آخر، فإن الفيتو "الإيقافي" يمكن نقضه بأغلبية بسيطة من البرلمان. وتمنح ستة نظم رئاسية - برلمانية حق الفيتو الإيقافي على القرارات ذات الصلة للرئيس (أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، روسيا البيضاء، مدغشقر، النيجر، بيرو، وتايوان)، في حين تفعل عشرة نظم رأس

وزارية - رئاسية الشيء نفسه (بلغاريا، الرأس الأخضر، فنلندا، فرنسا، جورجيا، ليتوانيا، مقدونيا، مالي، مولدوفا، ورومانيا). وفي جورجيا، تم تخفيض الأغلبية التشريعية المطلوبة لنقض الفيتو، في عام ٢٠١٠، من ثلثي أصوات الأعضاء إلى الأغلبية البسيطة. وفي روسيا البيضاء، ومنغوليا، لرئيس الجمهورية صلاحية الفيتو الانتقائي.

وفي ست دول من الدول ذات النظام الرئاسي - البرلماني، تتطلب عملية نقض حق الفيتو الممنوح للرئيس إلى تصويت الأغلبية العظمى من أعضاء المجلس التشريعي (جمهورية أفريقيا الوسطى (٣/٢)، موزامبيق (٣/٢)، البرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٢)، روسيا (٣/٢)، السنغال (٣/٢)، وأوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)، وهكذا الحال في خمس دول ذات نظام رأس وزاري - رئاسي (بولندا (٥/٣)، منغوليا (٣/٢)، ناميبيا (٣/٢)، البرتغال (٣/٢)، وأوكرانيا (٣/٢)). إلا أن في البرتغال، الأغلبية العظمى مطلوبة فقط لمشاريع القوانين التي يشترط تمريرها في الأساس داخل المجلس التشريعي حصولها على أغلبية عظمى من الأصوات، أما مشاريع القوانين العادية، فلا تحتاج إلا أغلبية بسيطة. ولتطلبات الأغلبية العظمى أثر ترسيخ السلطة الرئاسية، إذ تجعل من الصعوبة بمكان على المجلس التشريعي نقض صلاحية الرئيس في ممارسة حق الفيتو.

وفي أيرلندا، يحق للرئيس، عقب التشاور مع الحكومة، رفض نشر مشروع قانون سبق للمجلس التشريعي وأن سنّه، وذلك بحالة إيمانه أنه غير دستوري. ويُقدم مشروع الدستور إلى المحكمة الدستورية الأيرلندية كي تصدر قراراً بشأن صلاحيته. وفي النمسا، لا يحق للرئيس استخدام حق الفيتو في هذا الصدد؛ وفي الأحوال التي يخشى فيها المجلس التشريعي رفض الرئيس لنشر مشروع القانون، يجوز له أن يتقاضي الحاجة إلى الحصول على إقرار من الرئيس بذلك عن طريق عرض مشروع القانون للاستفتاء. في هذه الحالة، تكون الموافقة على مشروع القانون بمثابة إدخاله حيز النفاذ. وفي جمهورية فايمار، كان للرئيس صلاحية مشابهة لإحالة أي مشروع قانون إلى استفتاء الشعب في غضون شهر من تمريره في المجلس التشريعي.

سن القوانين التنفيذية : إن الصلاحية الممنوحة للسلطة التنفيذية بسن قوانين دون الحاجة إلى الرجوع إلى المجلس التشريعي تعيد توزيع مسألة السلطة، بحيث تسحبها من تحت أقدام المجلس التشريعي وتضعها في يد السلطة التنفيذية. ومن المفيد بمكان أن نشرح ثلاث حالات لسن القوانين التنفيذية، وهي : التفويض التشريعي لصلاحية سن القوانين، صلاحيات إصدار المراسيم، والصلاحيات الاستثنائية لسن القوانين. وفي كل من هذه الحالات، يمكن لصلاحية سن القوانين التنفيذية أن تكون في يد، إما رئيس الدولة، أو الحكومة، أو مزيج بينهما.

التفويض التشريعي : يمكن تفويض السلطة التشريعية إلى رئيس الدولة في العديد من الحالات، كما يمكن تفويضها إلى الحكومة، ولكن ليس إلى رئيس الدولة، في حالات أخرى. وفي كلا الحالتين، لا يمتلك رئيس الدولة، ولا الحكومة، صلاحيات تشريعية مطلقة، فعملية التفويض ينظمها النظام الأساسي. وتحت النظم الرئاسية - البرلمانية، يحق للمجالس التشريعية الوطنية تفويض السلطة التشريعية إلى رئيس الدولة، وذلك هو الحال في روسيا البيضاء، مدغشقر، موزامبيق، بيرو، السنغال، وسريلانكا. وتعد سلوفينيا هي المثال الوحيد بين النظم الرأس وزارية - الرئاسية الذي يسمح بالتفويض التشريعي إلى رئيس الدولة. وفي معظم هذه الحالات، يحدث تفويض السلطة التشريعية بموجب تشريع. وفي النظم التي يمتلك فيها رئيس الدولة حق تقديم مبادرة تشريعية، يمكن له أن يقترح تفويض السلطة التشريعية إلى نفسه (روسيا البيضاء، موزامبيق، بيرو، السنغال، وسريلانكا). وفي حالات أخرى، تتم عملية التفويض بموجب قرار يتخذ داخل المجلس التشريعي (مدغشقر).

ويجوز للمجلس التشريعي تفويض السلطة التشريعية إلى الحكومة، ولكن ليس إلى الرئيس، وذلك في كل من بوركينافاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، النيجر، الرأس الأخضر، فرنسا، مولدوفا، منغوليا، البرتغال، ورومانيا.

سلطة إصدار المراسيم العادية : تحت النظم شبه الرئاسية، وكذا نظم الحكم الرئاسية، من الشائع أن يكون لرئيس الجمهورية صلاحيات تشريعية محدودة جداً لإدخال تشريعات في حيز النفاذ من خلال إعلانها. وفي بعض الأحوال، يكون للرئيس صلاحيات محدودة لنقض قرارات المجلس التشريعي، بموجب قرار رسمي، ولإعمال قانون يكون المجلس قد فشل في سنه خلال فترة محددة من الزمان، أو فشل في تحديد تاريخ العمل به (بوركينافاسو، وجمهورية أفريقيا الوسطى). وفي كثير من الأحوال، يكون لرؤساء الدول سلطة مشابهة لإصدار مراسيم، أو قرارات رسمية، أو قوانين تنظيمية يتم بموجبها تنفيذ التشريع الذي قام المجلس التشريعي بسنّه (فرنسا، موزمبيق، بولندا، وأوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)).

إلا أن هذه الأمثلة تتميز عن الصلاحيات الرئاسية بسن مراسيم ذات تأثير تشريعي من حيث الموضوعات المحدودة أو المتبقية. وتعتبر هذه الصلاحية من الصلاحيات النادرة.

ومن بين ١٨ دولة ذات نظام رئاسي - برلماني، لا تمنح سوى اثنتين منها سلطة رئاسية تقديرية لإصدار تشريعات من خلال مراسيم (آيسلندا، وروسيا). وفي روسيا، لا يحدّ من سلطة الرئيس لإصدار مراسيم سوى ألا تتعارض هذه المراسيم مع الدستور أو مع أي قوانين معمول بها. وتدخل هذه المراسيم حيز النفاذ تَوّاً، ولا يشترط تأكيد المجلس التشريعي لها لاستمرار العمل بها. وفي آيسلندا، يحظى الرئيس بسلطة تنفيذية، جنباً إلى جنب، مع المجلس التشريعي، إلا أنها، بالاتفاق، لا تستخدم أبداً^{٤٨}. وتفرض بعض الحالات الأخرى حدوداً على سلطة الرئيس لإصدار مراسيم، ففي بيلو وموزمبيق، يشترط موافقة الحكومة على ممارسة الرئيس لسلطاته التشريعية. وفي روسيا البيضاء، يجب تقديم المراسيم الرئاسية إلى المجلس التشريعي للموافقة عليها أو رفضها؛ ولا يمكن، بأي شكل من الأشكال، أن تمتد هذه المراسيم لتشمل الأمور التي تقتصر على المجلس التشريعي (بما في ذلك قضايا الحقوق الأساسية، الحريات، والضمانات)، وكذا الأمور الخاصة بالموازنة.

ومن بين ١٩ دولة ذات نظام رأس وزاري - رئاسي، لا يمنح سوى ثلاث منها أي سلطات تشريعية للرئيس، وهذه الدول هي : الرأس الأخضر، ليتوانيا، ومنغوليا. وفي الرأس الأخضر، تنحصر سلطة الرئيس بإصدار مراسيم على الأمور المتبقية التي لا تقتصر على المجلس التشريعي، فلا يحظى الرئيس بأي سلطة تشريعية فيما يتعلق بتنظيم حالات الطوارئ، وفرض قيود على الحقوق، على سبيل المثال. وفي ليتوانيا، تمتد سلطة الرئيس لتشمل قائمة محدودة من الصلاحيات المحدودة، بما في ذلك منح المواطنة، وإضفاء الشرف؛ وحتى يكون لهذه الصلاحيات قوة قانونية، يجب التوقيع عليها من قبل رئيس الوزراء أو الوزير المعني. ومن ناحية أخرى، في منغوليا، لا يحدّ من السلطة التشريعية للرئيس سوى شرط تماشي المراسيم الصادرة مع القانون. وفي البرتغال، الحكومة، وليس الرئيس، هي التي تمتلك سلطة تشريعية على كافة الأمور التي لا تقتصر على المجلس التشريعي (من الأمور التي تقتصر السلطة التشريعية فيها على المجلس التشريعي : العملية الانتخابية، أحكام المحكمة الدستورية، الدفاع الوطني، القواعد المنظمة لحالات الطوارئ، والقواعد المنظمة للشرطة والخدمات الأمنية). وفي جميع الأحوال، يحتفظ المجلس التشريعي بسلطة الرقابة على المراسيم التنفيذية، وله أن يرفض المصادقة عليها.

٤٨ - Elgie, Semi - Presidentialism : Sub - Types and Democratic Performance, 159; Duverger, 'A New Political System' - ٨٨. Gunnar Helgi Kristinnsson, 'Iceland' in Elgie (ed) Semi - Presidentialism in Europe 86, 90 - 91

سن القوانين التنفيذية في حالات الطوارئ : في العديد من الديمقراطيات الدستورية، سواءً كانت تتبع النظام الرئاسي، أو البرلماني، أو شبه الرئاسي، ربما يحق لرؤساء الدول، والحكومات، تولي زمام السلطة التشريعية تحت بعض الظروف الاستثنائية، أو حالات الطوارئ، أو أوقات الحصار، وذلك حسبما ينص عليه الدستور. ويظل هناك سؤالان مهمان يطرحان نفسيهما، ألا وهما : (أ) من الذي يمتلك صلاحية إعلان حالة الطوارئ، الرئيس أم الحكومة (متمثلة في الواقع، في رئيس الوزراء)، أم المجلس التشريعي، أم مزيج بينهما؟ (ب) ما هو المجال الذي تشمله صلاحية سن القوانين التي تمنح للسلطة التنفيذية في حالات الطوارئ؟ ومن ثم، نجد أن السلطات والصلاحيات التي تمنح تحت حالات الطوارئ تثير أسئلة حول توزيع السلطات لا بين المجلس التشريعي والسلطة التنفيذية فحسب، بل وداخل السلطة التنفيذية أيضاً.

صاحب الحق في إعلان حالة الطوارئ : من حيث المبدأ، يمكن لحالة الطوارئ أن تعلن بواسطة : (أ) الرئيس، وحده. (ب) الرئيس، ولكن شريطة مصادقة المجلس التشريعي على القرار في غضون مدة وجيزة. (ج) الرئيس، بالتشاور مع الحكومة. (د) الحكومة، وحدها. (هـ) الحكومة، ولكن شريطة مصادقة المجلس التشريعي على القرار في غضون مدة وجيزة. (و) المجلس التشريعي.

(أ) من بين ١٩ نظاماً رأس وزاري - رئاسي، لا تمنح سوى فرنسا ومالي الحق لرئيس الدولة باتخاذ تدابير في أوقات الطوارئ في ظل بعض الظروف المحددة. وهذه التدابير لا يجوز اتخاذها إلا في الأحوال التي يكون فيها "استقلال الوطن، أو سلامة أراضي، أو قدرته على وفائه بالتزاماته الدولية في خطر جسيم أو وشيك، أو عندما يكون حُسن سير أعمال السلطات العامة الدستورية قد تعطل". علاوة على ذلك، يتوجب على الرئيس التشاور، رسمياً، مع الحكومة، والمجلس التشريعي، والمجلس الدستوري قبل اتخاذ أي تدابير في هذا الصدد. إذ، فإن الرئيس، في كل من فرنسا ومالي، له متسع الحق في تولي سلطات واسعة النطاق لسن القوانين دون الحاجة إلى إعلان رسمي بحالة طوارئ. إلا أن هذه السلطات مقيّدة، إلى حد ما، بالشرط الإجرائي الذي يتطلب التشاور، رسمياً، مع الأفرع الثلاثة للحكومة. وفي ليتوانيا، وبلغاريا، لا يحق للرئيس أن يعلن حالة الطوارئ من جانبه وحده إلا إذا كان المجلس التشريعي في عطلة.

ومن بين ١٨ نظاماً من النظم الرئاسية - البرلمانية، يمكن سبعة منها رئيس الدولة من إعلان حالة الطوارئ من جانبه وحده (أرمينيا، بوركينا فاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، جمهورية فايمار، مدغشقر، النيجر، وسريلانكا). والصلاحيات الرئاسية الواسعة التي تتيح إعلان حالة الطوارئ داخل الدول الناطقة بالفرنسية غالباً ما ينطبق عليها ما ينطبق في فرنسا، ففي بوركينا فاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، والنيجر، لا يحتاج الرئيس سوى التداول مع الحكومة قبل إعلان حالة الطوارئ وتولية السلطة التنفيذية؛ أما في مدغشقر، والسنگال، وحتى إمكانية تشاور الرئيس مع الحكومة، قبل توليه السلطات التي تُمنح له بموجب حالة الطوارئ، غير مطلوبة. وفي سريلانكا، لا يحتاج الرئيس إلى إعلان حالة الطوارئ بشكل رسمي بغية ممارسة سلطاته التشريعية في حالات الطوارئ؛ فإن قانون الأمن العام، الذي ينص الدستور على استمرار العمل به، يمكن الرئيس من سن قوانين في حالات الطوارئ تنتسخ كافة القوانين الأخرى، فيما عدا الدستور، وكل ما يحتاجه الرئيس في هذا الصدد هو إعلان هذه القوانين بغية إدخالها حيز التنفيذ^{٤٩}. وفي أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، ينبغي على الرئيس التشاور مع رئيس الوزراء، وكذا رئيس المجلس التشريعي، قبل إعلان حالة الطوارئ. وفي جمهورية فايمار، مكنت المادة (٤٨) الشهيرة رئيس الجمهورية من إعلان حالة الطوارئ وفقاً لتقديره للوضع.

(ب) من بين الدول التي تتبع نظاماً رئاسياً - برلمانياً، مكنت ست منها رئيس الدولة من إعلان حالة الطوارئ، شريطة الحصول على تأكيد من المجلس التشريعي. وفي أربع من هذه الحالات، تنقضي حالة الطوارئ حالة عدم الحصول على تأكيد من المجلس التشريعي في غضون وقت محدد من الزمن، وذلك على النحو التالي: ٣ أيام في روسيا البيضاء، و ٣٠ يوماً في موزامبيق، و ٣٠ يوماً في البرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٢)، و ١٥ يوماً في السنغال. أما في أوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)، وروسيا، فإن إعلان حالة الطوارئ لا يتطلب سوى الحصول على تأكيد لاحق من قبل المجلس التشريعي حتى تظل سارية.

ومن بين الدول التي تتبع نظاماً رأس وزاري - رئاسي، تنتهج ست منها الخيار (ب)، حيث ينقضي إعلان الرئيس لحالة الطوارئ إلا إذا تم الحصول على تأكيد من المجلس التشريعي في غضون فترة محددة من الزمن، وذلك على النحو التالي: ٤٨ ساعة في جورجيا، و ٧ أيام في منغوليا وناميبيا، و ٥ أيام في رومانيا، ويومان في أوكرانيا. وفي مقدونيا، لا يحق للرئيس إعلان حالة الطوارئ إلا في الأحوال التي يتسنى فيها للمجلس التشريعي أن ينعقد، ولكن، في هذه الحالة، ينبغي الحصول على تأكيد المجلس التشريعي بمجرد تمكنه من الانعقاد، وإلا اعتُبرت حالة الطوارئ لاغية.

(ج) لا يتبع هذا الخيار سوى أربعة نظم فحسب؛ وهذه النظم تمكن رئيس الدولة والحكومة، بشكل متضافر، من إعلان حالة الطوارئ. وهذه النظم هي بيلو، كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠) من بين النظم الرئاسية - البرلمانية، كرواتيا وبولندا من بين النظم الرأس وزارية - الرئاسية. وفي كرواتيا، لا يمارس الرئيس سلطة إعلان حالة الطوارئ، بمشورة الحكومة، إلا في الأحوال التي لا يتسنى فيها للمجلس التشريعي أن يجتمع. وفي تايوان، لا يحق للرئيس إعلان حالة الطوارئ إلا بقرار من الحكومة، وفي الأحوال التي يكون فيها المجلس التشريعي في عطلة.

ويتطلب هذا الخيار اتفاق رئيس الدولة والحكومة على إعلان حالة الطوارئ، من خلال النص على أن للرئيس أن يعلن حالة الطوارئ بموجب اقتراح من الحكومة. وهذا يختلف عن شرط تشاور الرئيس مع الحكومة قبل إعمال حالة الطوارئ.

(د) تمكن كل من سلوفاكيا وسلوفينيا الحكومة من إعلان حالة الطوارئ من جانبها وحدها. وفي سلوفينيا، لا ينطبق هذا الوضع إلا في الأحوال التي لا يمكن فيها للمجلس التشريعي أن ينعقد.

(هـ) تسمح أيرلندا للحكومة بإعلان حالة الطوارئ في الأحوال التي يتعذر فيها على المجلس التشريعي أن ينعقد؛ إلا أن الحكومة لا يتسنى لها أن تعلن حالة الحرب دون الحصول على موافقة المجلس التشريعي.

(و) في الأحوال التي يتسنى فيها للمجلس التشريعي أن ينعقد، تمكن النظم التالية مجلسها التشريعي من إعلان حالة الطوارئ، وهذه النظم هي: بلغاريا، الرأس الأخضر، كرواتيا، فنلندا، أيرلندا، ليتوانيا، مقدونيا، مولدوفا، البرتغال، وسلوفينيا.

السلطات التشريعية في حالات الطوارئ : بمجرد سريان حالة الطوارئ، يجوز السماح للرئيس باتخاذ إجراءات تشريعية. سواء كان هذا هو الوضع، وكذا مدى أو حدود الإجراءات التشريعية المتخذة في حالات الطوارئ التي يحق للرئيس أن يتخذها، فإنها تُعد اعتبارات هامة. وتعد هذه الاعتبارات أكثر أهمية في الأحوال التي يكون فيها للرئيس سلطة إعلان حالة الطوارئ بنفسه. ومن بين ٣٧ نظاماً شبه رئاسي، يمنح ١٥ نظاماً رئاسياً - برلمانياً، و ٨ نظم رأس وزارية - رئاسية رئيس الدولة سلطة

تشريعية في حالات الطوارئ، مع وجود، أو عدم وجود، رقابة من قبل المجلس التشريعي.

وفي سبعة نظم فحسب من بين ٣٧، يتمتع الرئيس بسلطة واسعة النطاق لسن قوانين طوارئ دون الحاجة إلى الحصول على موافقة المجلس التشريعي لتكون هذه القوانين صحيحة. ومن بين هذه النظم السبعة، خمسة رئاسية - برلمانية (بوركينا فاسو، مدغشقر، موزامبيق، النيجر، وروسيا)، ونظامان رأس وزاريين - رئاسيين (فرنسا، ومالي). وفي النظم الخمسة الناطقة بالفرنسية (بوركينا فاسو، مدغشقر، النيجر، فرنسا، ومالي) تخول للرئيس سلطة اتخاذ "التدابير الاستثنائية المطلوبة" لمواجهة المخاطر التي تدهم الوطن، والتي كانت السبب، في الأساس، في وجود هذه السلطات (انظر أعلاه). وفي روسيا، لا تتضمن سلطات الرئيس الواجبة في حالات الطوارئ الحق في الحد من بعض الحقوق المنصوص عليها في وثيقة الحقوق، بما في ذلك: الحق في الحياة، الكرامة الإنسانية، الخصوصية، حرية الدين، والإنصاف في الإجراءات الجنائية. ويوجد حدود تشبه هذه في موزامبيق، إضافة إلى أن مدة حالة الطوارئ تقتصر على ٣٠ يوماً، قابلة للتجديد ثلاث مرات.

وفي عشرة نظم أخرى من النظم الرئاسية - البرلمانية، يشترط مصادقة المجلس التشريعي على القوانين الرئاسية التشريعية الصادرة في حالات الطوارئ، وإلا اعتبرت لاغية. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، والسنغال، وسريلانكا، يتمتع الرئيس بصلاحيات واسعة النطاق في أوقات الطوارئ، إلا أن القوانين التشريعية التي يصدرها في هذا الصدد تعتبر لاغية إن لم يصادق المجلس التشريعي عليها في غضون ١٥ يوماً. وفي روسيا البيضاء، لا تتجاوز هذه المدة ثلاثة أيام؛ في حين، في كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، لا يحدد الدستور وقتاً زمنياً، ولكن يجب على المجلس التشريعي النظر في مثل هذه القوانين التشريعية في أقرب وقت ممكن. وفي جمهورية فايمار، كان الرئيس مطالباً برفع القوانين التشريعية الصادرة في أوقات الطوارئ إلى المجلس التشريعي دون تأخير، وذلك على الرغم من أنها ظلت في حيز النفاذ، إلا إذا قام المجلس بإلغائها بموجب أغلبية بسيطة. ولا تخول تايوان، وأيسلندا سوى سلطات محدودة في أوقات الطوارئ لرئيسيهما، بحيث يحق لهما إصدار قوانين طوارئ في الأوقات التي يكون فيها المجلس التشريعي في عطلة؛ ليس إلا. علاوة على ذلك، فإن كافة القوانين التشريعية يجب المصادقة عليها من قبل المجلس التشريعي، وذلك في غضون شهر واحد بالنسبة لتايوان، وستة أسابيع بالنسبة لأيسلندا. ومن ناحية أخرى، في أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥) وأوكرانيا، لا يتمتع الرئيس بأي حق دستوري مستقل في ممارسة أي سلطات تشريعية في حالات الطوارئ؛ عوضاً عن ذلك، فإن المجلس التشريعي ينظم نظام الحكم القانوني في أثناء فترة الطوارئ، بموجب القانون، كما أنه يحق له أن يسمح للرئيس باتخاذ تدابير تشريعية في هذه الفترة. وفي بيلرو، والبرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٢)، لا يمكن للرئيس أن يمارس أي سلطات، أثناء فترة الطوارئ، إلا بالتضافر مع الحكومة. أما في النمسا، فلا يحظى الرئيس بأي من هذه السلطات.

وباستثناء فرنسا، ومالي، فإن من بين النظم الرأس وزارية - الرئاسية، ستة منها تخول سلطات تشريعية لرئيس الجمهورية في أوقات الطوارئ. وفي كافة هذه الحالات، تكون هذه السلطات سلطات محدودة. وفي كرواتيا، والبرتغال، لا يمارس الرئيس سوى السلطات المفوضة إليه، بشكل صريح، من قبل مجلس الوزراء. وفي سلوفينيا، وبولندا، لا يمارس الرئيس أي سلطات في هذا الصدد سوى في الأوقات التي يتعذر فيها على المجلس التشريعي أن يعقد. ولا يتصرف الرئيس، في هذه الحالات، في سلوفينيا، إلا باقتراحات من الحكومة. وفي جورجيا، فإن لمراسيم الطوارئ قوة القانون طوال المدة التي تمتد فيها حالة الطوارئ؛ إلا أنه يشترط رفع هذه المراسيم إلى البرلمان للمصادقة عليها في غضون ٤٨ ساعة، ولا يجوز أن تتعرض بالإلغاء إلى بعض الحقوق المحددة الواردة في وثيقة الحقوق، منها: الحق في الحياة، الكرامة الإنسانية، المواطنة، والمساواة. وفي ناميبيا، تفقد

اللوائح الرئاسية التي تصدر في حالات الطوارئ قوتها القانونية إن لم تحصل على تأكيد من المجلس التشريعي في غضون ١٤ يوماً. وفي النظم الرأس وزارية - الرئاسية الأحد عشر المتبقية، لا يعني إعلان حالة الطوارئ منح سلطات استثنائية بإصدار مراسيم للرئيس ولا للحكومة، وإنما كل ما يسمح به هو الحد من بعض الحقوق الواردة في وثيقة الحقوق، وذلك من خلال قوانين ذات تطبيق عام. وبناءً عليه، فإن النظام القانوني المطبق أثناء حالات الطوارئ لا بد وأن يقوم بتحديد المجلس التشريعي (بلغاريا، الرأس الأخضر، فنلندا، أيرلندا، ليتوانيا، مولدوفا، منغوليا، سلوفاكيا، وأوكرانيا)، أو أن تقوم الحكومة بممارسة السلطات أثناءه (مقدونيا، ورومانيا).

وسؤال من الأسئلة الهامة التي تطرح نفسها، هو ما إن كانت سلطات الرئيس أثناء فترات الطوارئ، تتضمن صلاحية حل المجلس التشريعي؟ وفي هذا الصدد، فإن العديد من الدساتير تحرم ذلك بشكل واضح، منها : أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، مولدوفا، موزمبيق، روسيا البيضاء، بوركينا فاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، النيجر، بيرو، روسيا، السنغال، الرأس الأخضر، فرنسا، مالي، بولندا، البرتغال، ورومانيا. أما دساتير جمهورية فايمار، أيسلندا، مدغشقر، ناميبيا، سريلانكا، تايلاند، أوكرانيا (١٩٩٦، و٢٠٠٦)، بلغاريا، ليتوانيا، منغوليا، سلوفاكيا، وسلوفينيا، فلا تحرم هذا بشكل صريح.

الاستفتاء : في كثير من الحالات التي تم تحليلها هنا، نجد أن رئيس الدولة يتمتع بشكل من أشكال الرقابة على المجلس التشريعي، وذلك في هيئة حق الفيتو. هذا يتيح للرئيس فرصة قطع مسار أي مشروع قانون ومنعه من أن يصبح قانوناً، حتى وإن كان ذلك لفترة وجيزة. وعلى غرار ذلك، هناك آلية يمكن للرئيس اللجوء إليها في بعض الأحوال، وهي سلطته في تحويل أي مشروع قانون قام المجلس التشريعي بسنّه إلى استفتاء الرأي العام عليه بدلاً من مجرد التأشير بنشره. وهذه الصلاحية تعتبر من الصلاحيات الرئاسية الهامة، إذ أنها تتيح للرئيس أن يضع المجلس التشريعي أمام الشعب ليحكم عليه. وفي الأحوال التي تراود الرئيس فيها مخاوف بأن المجلس قد تخطى ولايته الانتخابية واعتمد مشروع قانون لم يلق استحسان الناخبين، يمكن للرئيس أن يحوّل هذا المشروع لاستفتاء الشعب عليه؛ إذا كانت نتيجة الاستفتاء إيجابية، صدر مشروع القانون قانوناً، أما إذا كانت النتيجة سلبية، أحبط مشروع القانون ولا يصبح قانوناً.

ولكن، من المحتمل أن يحاول الرئيس استخدام آلية الاستفتاء لإحباط البرنامج التشريعي للمجلس التشريعي أو للحكومة؛ إلا أن هذه الفرصة محدودة، حيث أن الشعب هو الذي يجب أن يقرر بنفسه في شأن مشروع القانون. ومع ذلك، فإن التهديد بالاستفتاء يمكن أن يشكل رادعاً كبيراً، أو ورقة ضغط رابحة في يد رئيس الدولة؛ يُجبر بها المجلس التشريعي على اتخاذ المسار الذي يأتي على هواه.

ومن بين ١٨ نظاماً رئاسياً - برلمانياً، يخول ثمانية السلطة للرئيس لتحويل مشاريع القوانين إلى استفتاء الشعب عليها (بوركينا فاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، جمهورية فايمار، مدغشقر، النيجر، السنغال، وسريلانكا. وفي كرواتيا، يعمل الرئيس بموجب مشورة الحكومة، في حين أن في سريلانكا، يشترط موافقة الحكومة على ممارسة هذه الصلاحية. أما في أرمينيا، فترجع سلطة تحويل مشاريع القوانين لاستفتاء الشعب عليها إلى الحكومة وليس إلى رئيس الدولة.

ومن بين ١٩ نظاماً من النظم الرأس وزارية - الرئاسية، لا تسمح سوى كرواتيا وفرنسا ومالي للرئيس بتحويل مشاريع القوانين للشعب للاستفتاء عليها. ففي كرواتيا، يعمل الرئيس بموجب مشورة الحكومة؛ في حين في فرنسا، ومالي، يمارس الرئيس هذه الصلاحية بموافقة الحكومة عليها.

استعراض مختصر : من السلطات المشابهة للرقابة الرئاسية على أعمال المجلس التشريعي سلطة تقديم الاستعراضات الموجزة، التي تسمح للرئيس بإحالة أي مشروع قانون تمت الموافقة عليه من قبل المجلس التشريعي إلى المحكمة الدستورية أو العليا، وذلك إذا كان لديه أي مخاوف تتعلق بدستورية القانون. وتسمح هذه الآلية للرئيس بأن يُدخل المحكمة في حلقة السياسات التشريعية قبل أن يصبح أي مشروع قانون قانوناً، كما تسمح للسلطة القضائية أن تبطل سلطة المجلس التشريعي، بطلب من رئيس الدولة، قبل أن يكون لدى المجلس التشريعي القدرة الكاملة على استخدام سلطاته التشريعية.

وعلى غرار آلية الاستفتاء، فإن فرص استغلال الرئيس لهذه الآلية هي محدودة، وذلك نظراً إلى أن قرار دستورية أي مشروع قانون يرجع إلى المحكمة وحدها، وليس إلى الرئيس. ولكن، في الأحوال التي يمتلك فيها الرئيس صلاحيات واسعة تمكنه من تعيين أشخاص في المحاكم العليا، فمن الوارد أن تُصدر محكمة محسّنة (ملعّمة) بقضاة يبدون ولاءهم للرئيس قرارات تكون دائماً في صالحه.

وهذه الآلية، هي أكثر شيوعاً في الدول ذات النظام الرأس وزاري - الرئاسي التي تخضع للمسح الذي يجريه، عنها في الدول ذات النظام الرئاسي - البرلماني. فمن بين ١٩ نظاماً رأس وزاري - رئاسي، يمنح ١٢ منها حقاً للرئيس بإحالة مشاريع القوانين إلى الاستعراض القضائي (بلغاريا، الرأس الأخضر، كرواتيا، فنلندا، فرنسا، أيرلندا، مالي، بولندا، البرتغال، رومانيا، سلوفاكيا، وسلوفينيا). وفي فرنسا، ومالي، يحق لكل من الحكومة والرئيس إحالة مشاريع قوانين للاستعراض المختصر؛ في حين أنه في أيرلندا، يعمل الرئيس بموافقة من الحكومة في هذا الصدد. وفي فنلندا، يحق للرئيس الحصول على بيان بدستورية مشروع القانون قبل أن يتخذ قراره بممارسة حق الفيتو أم لا.

ومن بين ١٨ دولة ذات نظام رئاسي - برلماني، يمنح تسع منها للرئيس حق إحالة مشاريع القوانين للاستعراض (أرمينيا، مدغشقر، موزامبيق، النيجر، بيرو، روسيا، السنغال، سريلانكا، وتايوان).

سلطات التعيين : إن لتخصيص سلطة التعيين في المناصب الأساسية للوظائف الحكومية والعسكرية والقضائية، وكذا لمؤسسات الرقابة الديمقراطية، مثل مراجع الحسابات العام، تأثيره على المدى الذي تستطيع من خلاله السلطة التنفيذية دفع حدود السلطات التي تمنح لها، وكذا تحريك برنامجها السياسي عن طريق نشر العاملين المتعاطفين معها، وذلك داخل كل من النظم البرلمانية والرئاسية. ودخل النظم شبه الرئاسية، فإن المسألة الإضافية التي يتم إثارتها هي تخصيص سلطات التعيين بين الحكومة (المتمثلة، في الأساس، في رئيس الوزراء)، ورئيس الدولة. وقد يكون للأحوال التي يتم فيها إسقاط الصلاحية التعيينية للمجلس التنفيذي تداعياتها الدراماتيكية على سيطرة الماكينة الحكومية بشكل عام، وكذا تحالف السلطة القضائية مع المؤسسات المستقلة.

وفي النظم شبه الرئاسية، يتمتع الرئيس بسلطات واسعة فيما يتعلق بتعيين أهم وأكبر أعضاء السلطة القضائية، أو الوظائف الحكومية أو العسكرية، أو قوات الأمن، أو مؤسسات الرقابة الديمقراطية، أو خليط منهم. ومن بين ١٨ نظاماً رئاسياً - برلمانياً وقعت الدراسة عليه، يمنح ١٦ منها سلطات تعيين تقديرية واسعة النطاق لرئيس الدولة (أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، روسيا البيضاء، بوركينا فاسو، جمهورية أفريقيا الوسطى، كرواتيا (١٩٩٠ - ٢٠٠٠)، جمهورية فايمار، مدغشقر، موزامبيق، النيجر، بيرو، البرتغال (١٩٧٧ - ١٩٨٢)، روسيا، سريلانكا، تايوان، أوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)، (السنغال). ولا يُستثنى من هذه المجموعة سوى النمسا، وأيسلندا اللاتي لا يمنح رئيس الدولة هذه الصلاحية. وبالنسبة لكل من جورجيا، وأوكرانيا، فقد سلبنا الرئيس هذه الصلاحية عقب تحولهما من النظام الرئاسي - البرلماني إلى النظام الرأس وزاري - الرئاسي.

ويظهر نمط مماثل بين الدول ذات النظام الرأس وزاري - الرئاسي، فمن بين ١٩ دولة وقعت عليها الدراسة، تمنح ١٠ دول سلطة تعيين تقديرية لرئيس الدولة فيما يخص بعض المناصب على الأقل

(بلغاريا، كرواتيا، ليتوانيا، مقدونيا، مالي، مولدوفا، منغوليا، بولندا، رومانيا، والنيجر). ومن ناحية أخرى، يشترط أن تحصل تعيينات الرئيس في فرنسا على موافقة مجلس الوزراء؛ في حين، في الرأس الأخضر، تكون تعيينات الرئيس وفقاً للمقترحات المقدمة من الحكومة.

السياسة الخارجية : إن لعملية إدارة العلاقات الدولية أو السياسات الخارجية جانبان أساسيان، ألا وهما : الإدارة العادية للعلاقات الخارجية أثناء أوقات السلم، وسلطة إعلان حالة الحرب وإدارة عملية نشر القوات المسلحة.

العلاقات الخارجية في أوقات السلم

تشمل مجموعة المسؤوليات الأولى في هذا الصدد : تعيين عاملين للعمل في مجال الخدمات الخارجية، وتعيين وزيرَي الخارجية والدفاع، وتمثيل الدولة في اجتماعات المنظمات الدولية والقمم، والدخول في معاهدات باسم الدولة. وفي الأحوال التي يُمنح فيها رئيس الدولة سلطة، أو فريضة، تولي هذه المسؤوليات، على أساس تقديري، تتاح له، من خلالها، فرصة التأثير على عملية إدارة الدولة لعلاقاتها الخارجية والدولية؛ وهذه السلطة تعتبر في غاية الأهمية.

وبدراسة ١٩ نظاماً من النظم الرأس وزارية - البرلمانية، وجدنا أن ثمانية منها تمنح الرئيس دوراً محورياً في إدارة السياسات الخارجية (الرأس الأخضر، فرنسا، ليتوانيا، مقدونيا، مالي، مولدوفا منغوليا، وأوكرانيا). أما بالنسبة لجورجيا، فقد سلبت الرئيس هذه الصلاحية بموجب تعديل دستوري في عام ٢٠١٠.

ومن بين ١٨ دولة ذات نظام رئاسي - برلماني، ١٢ منها تعطي الأولوية لرئيس الدولة لإدارة العلاقات الخارجية (أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، روسيا البيضاء، كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، مدغشقر، موزامبيق، بيرو، البرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٣)، السنغال، روسيا، تايوان، أوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)، وسريلانكا).

إعلان حالات الحرب والسلم : بالنظر إلى ١٩ نظاماً من النظم الرأس وزارية - الرئاسية، لا تمنح سوى جورجيا السلطة التقديرية لرئيسها لإعلان حالة الحرب أو إنهائها. وفي ١٢ حالة أخرى، لا تُعلن حالة الطوارئ إلا من قِبل المجلس التشريعي (بلغاريا، أيرلندا، ليتوانيا، مقدونيا، مالي، مولدوفا، منغوليا، ناميبيا، بولندا، رومانيا، سلوفاكيا، وسلوفينيا). وفي ٥ حالات، الرئيس هو الذي يعلن حالة الحرب، ولكن بتصريح من المجلس التشريعي (الرأس الأخضر، كرواتيا، فنلندا، فرنسا، والبرتغال). أما في أوكرانيا، فيتم إعلان حالة الحرب بواسطة المجلس التشريعي، ولكن بناءً على توصية من رئيس الدولة. وفي الأحوال التي يحتفظ فيها المجلس التشريعي بإعلان حالة الحرب منفرداً، عادة ما يكون له أيضاً سلطة اتخاذ القرار بشأن نشر القوات المسلحة. ويُستثنى من ذلك ناميبيا، حيث تكون سلطة إعلان حالة الحرب في يد المجلس التشريعي، ولكن يرجع قرار نشر القوات المسلحة إلى رئيس الدولة.

إن الميل تجاه وضع السلطات في يد رئيس الدولة، تحت النظم الرئاسية - البرلمانية، ينعكس في النزعة إلى منح صلاحية إعلان حالات الحرب والسلم للرئيس. ويكون للرئيس الحق التام في ممارسة هذه الصلاحية في ثلاثة بلدان، ألا وهي : موزامبيق، سريلانكا، وتايوان. وفي موزامبيق، يتحتم على الرئيس أن يأخذ مشورة كل من الحكومة والمجلس التشريعي قبل إعلان قرار كهذا. وفي هذه الحالات الثلاث، يظل رئيس الدولة هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يتخذ قراراً بشأن نشر قوات الجيش داخل البلاد وخارجها. وتحت سبعة نظم أخرى من النظم الرئاسية - البرلمانية، تذهب سلطة إعلان حالات الحرب والسلم إلى المجلس التشريعي، ولكن يحتفظ الرئيس بسلطة نشر الجيش، كما يظل هو القائد الأعلى للقوات المسلحة (أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، روسيا البيضاء،

جمهورية أفريقيا الوسطى، كرواتيا (حتى سنة ٢٠٠٠)، مدغشقر، السنغال، وأوكرانيا. وفي أرمينيا (١٩٩٥ - ٢٠٠٥)، لا يصدر المجلس التشريعي قراراً بإعلان حالات الحرب أو السلم إلا بعد الحصول على اقتراح من رئيس الدولة في هذا الصدد. وفي جمهورية أفريقيا الوسطى، يحق للرئيس إعلان حالة الحصار، وممارسة السلطات المخولة له أثناء الطوارئ بما يتماشى مع إعلان هذه الحالة. وفي مدغشقر، لا يمكن للرئيس أن يتخذ قراراً بنشر القوات المسلحة إلا بعد إبداء كل من الحكومة والمجلس التشريعي رأيهما في هذا الأمر. وفي أوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦)، يقوم إعلان المجلس التشريعي لحالة الحرب أو السلم على توصية من رئيس الدولة، ولكنه يحتفظ بسلطة اعتماد قرار الرئيس بنشر القوات المسلحة. ومن بين النظم الرئاسية - البرلمانية التي وقعت عليها الدراسة، يمتلك المجلس التشريعي سلطة إعلان حالة الحرب أو السلم، وكذا اتخاذ قرار بنشر الجيش في ستة منها، ألا وهي: النمسا، روسيا البيضاء، بوركينا فاسو، جمهورية فايمار، روسيا، والسنغال. إلا أنه، في جمهورية فايمار، أصبح الرئيس هو المتحكم في أمور القوات المسلحة عقب إعلان حالة الطوارئ، علماً أن سلطة إعلان هذه الحالة كانت واقعة في يد الرئيس نفسه. وفي النيجر، فإن الحكومة هي المسؤولة عن إعلان حالات الحرب والسلم. وفي آيسلندا، لا يذكر الدستور في نصوصه شيئاً عن سبل إعلان حالة الحرب، ولا عن فرع الحكومة المسؤول عن قيادة القوات المسلحة.

وفي بيلو، وروسيا، اللتين تتبعان النظام الرئاسي - البرلماني، تقع سلطة إعلان حالات الحرب والسلم في يد الحكومة؛ ولكن، في بيلو، يحتفظ الرئيس بسلطة نشر القوات المسلحة، في حين تبقى هذه السلطة في يد الحكومة في روسيا.

عزل رئيس الدولة : تعد مسألة عزل رئيس الدولة من المسائل الهامة اللازمة لتوازن السلطات. وفي النظم شبه الرئاسية، يكون لكل من الرئيس والبرلمان مهام انتخابية مختلفة؛ بمعنى آخر، في الأحوال التي يقوم فيها البرلمان بعزل الرئيس من منصبه، فإنه يضع نفسه هكذا في وضع المعارضة لا بالنسبة للرئيس فحسب، بل بالنسبة لمن قام بانتخابه أيضاً. ومن ثم، نجد أن القوانين التي ينص عليها الدستور لعزل رئيس الدولة هي قوانين ذات أهمية، وهي تختلف بشكل كبير داخل النظم شبه الرئاسية.

وفي الأساس، يوجد نوعان من الإجراءات ينبغي إتباعهما لعزل رئيس الدولة. الأول هو اتهام الرئيس؛ وفي حين أن هذا الإجراء يستخدم في وصف أي عملية يتم بها عزل الرئيس من منصبه، فهو ينحصر بشكل أكثر دقة في الأوضاع التي يتم فيها اتهام الرئيس بجرائم يزعم أنه قام بارتكابها. وفي هذه الحالة، يُقدم الرئيس للمحاكمة بواسطة المحكمة العليا، أو محكمة تم تشكيلها خصيصاً لهذا الغرض، ويكون مصيره العزل من منصبه إذا حكمت المحكمة بإدانته. وبناءً على ذلك، فإن عملية العزل بالاتهام تتضمن خطوتين؛ إحداها الاتهام نفسه، أي توجيه تهم ضد الرئيس ومحاكمته.

أما الإجراء الثاني، فهو عزل الرئيس من منصبه دون محاكمته. وهذا النوع من الإجراءات يسمح للمجلس التشريعي بالمبادرة باتخاذ خطوات لعزل الرئيس دون الحاجة إلى اتهامه أولاً بارتكاب جريمة ما. في هذا الصدد، تكون خطوات العزل أكثر مرونة، وتسمح للمجلس التشريعي أن يمارس المزيد من السيطرة على وظائف الرئيس.

وقد وجدنا أن من بين عينة النظم شبه الرئاسية التي أجرينا عليها دراستنا، تذهب أفضلية النوعين الفرعيين إلى إتباع إجراء الاتهام؛ إذ يسمح ١١ نظاماً من النظم الرئاسية - البرلمانية الثمانية عشر، و ١٢ من النظم الرأسي وزارية - الرئاسية التسعة عشر باتهام رئيس الدولة. أما النظم السبعة الرئاسية - البرلمانية، والسبعة الرأسي وزارية - الرئاسية المتبقية، فتسمح بعزل الرئيس دون اتهامه أو محاكمته. وفي كل حالة من هذه الحالات، تختلف الإجراءات المتبعة.

اتهام الرئيس تحت النظم الرئاسية - البرلمانية : بالحصول على أغلبية عظمى من أصوات المجلس التشريعي، يمكن توجيه اتهام لرئيس الدولة بجرائم يُزعم أنه ارتكبها، وذلك تحت جميع الحالات، باستثناء أرمينيا والنيجر، حيث لا يتطلب الأمر سوى الحصول على أغلبية بسيطة للأصوات. ويشترط الحصول على ثلثي أصوات المجلس التشريعي (أو مجلس النواب في الدول ذات المجلسين) لاتهام الرئيس في كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، جمهورية فايمار، مدغشقر، البرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٢)، سريلانكا، وأوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦). ويشترط الحصول على أغلبية ثلثي المجلسين لاتهام الرئيس، في روسيا، وثلاثة أخماسهما لاتهامه في السنغال. أما في بيرو، فيتم توجيه اتهام للرئيس بارتكاب جرائم بواسطة اللجنة الدائمة للبرلمان، وتكون بموافقة الأغلبية البسيطة للمجلس التشريعي.

وعقب ذلك، تقوم المحكمة العليا، وهي محكمة خاصة للاتهامات، أو محكمة مشكلة من أعضاء المجلس التشريعي بمحاكمة الرئيس على جرائم يُزعم أنه ارتكبها. وفي حالة إدانة الرئيس بالتهمة الموجه إليه، يتم عزله في كل من جمهورية فايمار، مدغشقر، البرتغال (١٩٧٦ - ١٩٨٢)، والسنغال. وفي روسيا، يشترط صدور الحكم بالإدانة من قبل المحكمة العليا، ويشترط الحصول على تأكيد من المحكمة الدستورية بأنه تم إتباع كافة الإجراءات الصحيحة لعزل الرئيس. وفي كل من كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، والنيجر، يُشترط دعم حكم الإدانة الصادر من المحكمة بأصوات ثلثي القضاة.

وفي نظم الحكم المتبقية، ينبغي على المجلس التشريعي النظر في مسألة عزل الرئيس بمجرد صدور حكم بإدانته. وهذا يمكن أن يتم، إما بدعم ثلثي المجلس للحكم الصادر، وذلك كما هو الحال في أرمينيا، كرواتيا (١٩٩١ - ٢٠٠٠)، النيجر، وسريلانكا، أو بدعم من ثلاثة أرباعه، وذلك كما هو الحال في أوكرانيا (١٩٩٦ - ٢٠٠٦). وفي بيرو، يعتمد المجلس التشريعي عملية عزل الرئيس بسبب الجرائم التي ارتكبها بأغلبية بسيطة من الأصوات.

اتهام الرئيس تحت النظم الرأس وزارية - الرئاسية : يشترط الحصول على أغلبية ثلثي أصوات المجلس التشريعي (أو أحد المجالس في النظم ذات المجلسين) لاتهام رئيس الدولة في كل من بلغاريا، الرأس الأخضر، كرواتيا، مقدونيا، مالي، مولدوفا، بولندا، البرتغال، وأوكرانيا. وفي سلوفينيا، لا يشترط سوى الأغلبية البسيطة؛ أما في جورجيا، فيتحم الحصول على أصوات ثلث نواب المجلس. وفي فنلندا، يقدم النائب العام الاتهامات ضد الرئيس، ولكن شريطة موافقة ثلاثة أرباع المجلس التشريعي على ذلك.

ويعقب هذه العملية إجراء محاكمة في المحكمة العليا، وذلك باستثناء الحال في الرأس الأخضر، وفنلندا، حيث تجرى محاكمة جنائية عادية في إحدى المحاكم العادية، وكذا باستثناء بولندا، حيث تتعقد محكمة الدولة، مشكلة من أعضاء كلا المجلسين، بغية دراسة الاتهامات الموجهة ضد الرئيس. وبمجرد صدور حكم بإدانة الرئيس في بلغاريا، الرأس الأخضر، فنلندا، مالي، مولدوفا، بولندا، والبرتغال، يتم عزل الرئيس من منصبه. أما في كرواتيا، جورجيا، مقدونيا، وسلوفينيا، فعقب صدور الحكم بالإدانة، يمكن للمجلس التشريعي أن يقوم بعزل الرئيس إذا حصل على دعم ثلثي أعضائه، ويمكن عزله بدعم ثلاثة أرباع أعضاء المجلس، عقب الحكم بالإدانة، في أوكرانيا. ويشترط الحصول على دعم من ثلثي القضاة إذا كانت للمحكمة أن تحكم على الرئيس بالإدانة في كل من كرواتيا، مقدونيا، وسلوفينيا.

عزل الرئيس تحت النظم الرئاسية - البرلمانية : في بوركينا فاسو، يجوز عزل الرئيس من منصبه بتصويت ثلاثة أرباع أعضاء المجلس التشريعي على ذلك. وفي روسيا البيضاء، يشترط الحصول على أغلبية ثلثي المجلسين لإتمام عملية العزل. ويتم عزل الرئيس بواسطة استفتاء مدعّم بأصوات ثلثي الأعضاء في النمسا، وتايوان، وثلاثة أرباع الأعضاء في أيسلندا. ولا يذكر دستور كل من جمهورية أفريقيا الوسطى، وموزمبيق شيئاً بين طياته حول عملية عزل الرئيس أو اتهامه.

عزل الرئيس تحت النظم الرأس وزارية - الرئاسية

في ليتوانيا، يجوز عزل الرئيس من منصبه بتصويت ثلاثة أخماس أعضاء المجلس التشريعي على ذلك. وفي أيرلندا، وناميبيا، يشترط الحصول على أغلبية ثلثي المجلسين لإتمام عملية العزل. ويتم عزل الرئيس بواسطة استفتاء مدعم بأصوات ثلاثة أخماس الأعضاء في سلوفاكيا، والأغلبية البسيطة للمجلسين معاً في رومانيا. وفي فرنسا، يجوز لأحد المجلسين اقتراح عزل الرئيس من منصبه بأغلبية بسيطة من الأصوات؛ وعقب تأكيد الاقتراح بأغلبية ثلثي المجلس الآخر، يعقد المجلسان معاً للنظر في عزل الرئيس. وإذا وافق ثلثا أعضاء المجلسين، أثناء هذا الانعقاد على عزل الرئيس، وقع العزل وعُزل الرئيس من منصبه. ولا يذكر دستور منغوليا شيئاً بين طياته عن عملية عزل الرئيس.

ثالثاً : النظام شبه الرئاسي في بعض الدساتير المقارنة

لا تعد النظم شبه الرئاسية بمثابة دواء لكل داء. وبوصفها شكلاً من أشكال الحكومة، فإنها تسمح بقدر كبير من التباين. ويمكن بناء العلاقة التي تربط بين السلطة التنفيذية، ورئيس الدولة، والمجلس التشريعي بأساليب متعددة، كما أن الديناميكية التي تتواجد بين الأطراف الثلاثة تعتمد بشكل كبير على السلطات التي تُمنح لكل من رئيس الدولة، والحكومة، والمجلس التشريعي. وبوصفها شكلاً من أشكال الحكومة، كثيراً ما تكون النظم شبه الرئاسية هي النظم المفضلة أو المقترحة تبنيهاً، لأنها تبني جداراً عازلاً بين السلطات الممنوحة للرئيس، وللحكومة، وللمجلس التشريعي، بل وتمكن مؤسسات الدولة من الرقابة بشكل فاعل على الاستغلال المفرط للسلطات، أو الحد منها بشكل كبير.

ومع هذا، فإن قدر المنفعة الذي يمكن لأي نظام شبه رئاسي، على حدة، أن يحققه، يعتمد في النهاية على الخصائص الدستورية المحددة التي يتبناها كل نظام. وقد ظهر توافق في الآراء الأكاديمية والتجريبية، يقترح أنه في الأحوال التي يمتلك فيها الرئيس صلاحيات أكبر، كما هو الحال الشائع في الأنظمة الرئاسية - البرلمانية، تكون النتيجة أن كلاً من الأداء الديمقراطي، والاستقرار السياسي يتكبدان العناء. وكثيراً ما تعكس المؤشرات المختلفة للديمقراطية والحرية أداء النظم الرئاسية - البرلمانية على أنه الأسوأ مقارنة بغيره، وأن استقرارها السياسي أكثر تذبذباً، وأنها أكثر عرضة للانحيار أو الاستبدادية الديمقراطية مقارنة بالنظم الرأس وزارية - الرئاسية. وتفسير هذه الظاهرة يتمثل في أن الأنظمة الرئاسية - البرلمانية تخلق، بشكل عام، فرص لفرض الرئاسة سيطرتها على البرامج التشريعية والسياسية، وإحباطها أو نقضها الإجراءات التشريعية، ولترسيخ السلطة داخل مكتب الرئاسة.

وعلاوة على توزيع السلطات، والعلاقات الهيكلية بين أفرع الدولة، يكون للنتائج الانتخابية، وكذا النظم الانتخابية التي تولد هذه النتائج، تأثيرها الكبير على أداء النظم شبه الرئاسية. ويجري الجزء القادم دراسة على بعض الحالات المختارة للنظامين الرأس برلماني - الرئاسي، والرئاسي - البرلماني، كما يعطي موجزاً عن التجارب التي مرت بها بعض أنواع الديمقراطيات الفرعية حول العالم، وذلك في سياق سياساتها الانتخابية ذات الصلة.

أ. فرنسا

ظهرت الجمهورية الفرنسية الخامسة عام ١٩٥٨، وأصبحت دولة ذات نظام شبه رئاسي بعد أن أدخلت تعديلات في عام ١٩٦٢ سمحت من خلالها بانتخاب الرئيس من قبل الشعب. يضطلع رئيس الدولة بتعيين الحكومة، ولكنه لا يمتلك صلاحية إقالتها؛ هكذا، تكون فرنسا دولة ذات نظام رأس وزاري - رئاسي، رغم أن الرئيس لا يمتلك بعض الصلاحيات الهامة، مثل حل المجلس التشريعي، وحق الفيتو، والسياسة الخارجية، وسلطات واسعة في أوقات الطوارئ.

وقد جاءت الجمهورية الخامسة للوجود في أعقاب الجمهورية الرابعة التي كان عدم استقرارها السبب الذي أودى بها؛ فقد شهدت ٢٥ تغييراً للحكومة على مدى ١٢ سنة. وقد تم صياغة دستور الجمهورية الخامسة خصيصاً ليعالج عناصر عدم الاستقرار هذه، ولتتيح الفرصة لاستمرارية السلطة التنفيذية وترسيخ الأمن. وكان نتيجة ذلك أن البرلمان فقد بعض سلطاته واكتسبت الحكومة البعض^{٥٠}.

ومن ثم، فإن الدستور الفرنسي يخلق توازناً دستورياً بين رئيس الدولة وحكومتها، مع الإشارة إلى توزيع السلطات التنفيذية بين الطرفين بأنها "حكومة تنفيذية ثنائية"^{٥١}. وداخل هذه الحكومة التنفيذية، لا يحق لا للحكومة، ولا لرئيس الدولة ممارسة السلطة التنفيذية على وجه الانفراد. وتعتبر العلاقة التي تربط بين رئيس الدولة ورئيس الوزراء، أو الحكومة، ومن ثم العلاقة التي تربط بين رئيس الدولة، والمجلس التشريعي، علاقة لها أهميتها في تحديد الحدود الدقيقة للسلطات الممنوحة للرئيس في فرنسا. وفي حين أن الدستور قام بتخصيص السلطات، وأنه وضع إطاراً لممارسة هذه السلطات، فإن التوزيع الحقيقي لأي منها بواسطة أي من قطبي السلطة التنفيذية، يعتمد على طبيعة العلاقة بينهما. وبناءً عليه، فإن السياسات الانتخابية في فرنسا تعتبر حاسمة لقدرة السلطة التنفيذية التي يتمتع بها الرئيس على الصعيد العملي.

ويضع موريس دوفرجيه السلطة الرئاسية في فرنسا في مصفوفة مكونة من عاملين انتخابيين، وهما : ما إن كانت هناك أغلبية في البرلمان، وما إن كان للرئيس علاقة بالحزب صاحب الأغلبية^{٥٢}. ويتمتع الرئيس بأكثر قدر من السلطة الفاعلة عندما يكون لحزب واحد الأغلبية داخل البرلمان، ويكون الرئيس عضواً في هذا الحزب. وعلى نقيض ذلك، تكون سلطة الرئيس في أضعف صورها عندما يكون معارضاً للحزب الوحيد صاحب الأغلبية. وفي هذا الصدد، نجد أن السلطة التي يتمتع بها الرئيس تتراوح ما بين هذين النقيضين، اعتماداً على ما إن كان الائتلاف ذا أغلبية داخل البرلمان، وما إن كان الحزب مهيمناً داخل هذا الائتلاف، ونوع العلاقة التي تربط بين الرئيس والأحزاب المشاركة في هذا الائتلاف^{٥٣}.

وقد كانت تقلبات جماعة الناخبين حاسمة، بدرجة كبيرة، للقدر الذي كان يقود به رئيس الوزراء، أو رئيس الدولة، الحكومة في الجمهورية الفرنسية الخامسة. ولا يمكن إنكار أن بعض الرؤساء، بدعم من حزب الأغلبية داخل البرلمان، قد تمتعوا بصلاحيات واسعة النطاق (دي جول، مبيدو، وميتران). ولكن، في بعض الحالات الأخرى، حيث كان الرئيس يحظى بدعم ائتلاف ما داخل البرلمان، لم تكن ممارسته لسلطاته بالقدر نفسه من السهولة (جيسكار، وشيراك). ومن ناحية أخرى، في الأحوال التي كان فيها الحزب الوحيد صاحب الأغلبية داخل البرلمان معارضاً للرئيس، كان رئيس الوزراء يتمتع بقدر أكبر من السلطة التنفيذية (جوسبان). وفي الأحوال التي كان فيها ائتلاف ما معارضاً للرئيس، كان على رئيس الوزراء أن يكون أكثر وعياً للحاجة إلى استيعاب شركاء الائتلاف؛ إلا أنه كان يمارس سلطاته التشريعية على نحو أكثر سهولة من رئيس الدولة.

ومن الأهمية بمكان أن ندرك، في النهاية، أنه حتى في ظل القيود التي يفرضها النظام الرأسي وزاري - الرئاسي على سلطات الرئيس في دول مثل فرنسا، هناك قدر كبير من السلطات الرئاسية الفاعلة التي تقوم بشكل أساسي على السياسات الانتخابية. وهناك فرص لتوطيد السلطات التي يتمتع بها الرئيس، أن كان هناك احتمال أن يحظى بدعم من أغلبية برلمانية قوية.

^{٥٠} Philip Williams, The French Parliament 1958 - 67 (George Allen and Unwin, London 1968), 121; Robert Elgie, -

'France' in Elgie (ed), Semi-Presidentialism in Europe 67, 75

^{٥١} Elgie, 'France' (id).

^{٥٢} Maurice Duverger, Le Système Politique Français 21 ed (Presses Universitaires de France, Paris 1996), 511; -

Duverger, Echec au Roi (Albin Michel, Paris 1978), 122

^{٥٣} John Keeler and Martin Schain, 'Presidents, Premiers and Models of Democracy in France' in Keeler and Schain -

(eds), Chirac's Challenge : Liberalization, Europeanization, and Malaise in France (Macmillan, London 1996).

ب. روسيا

في عام ١٩٩٣، حلّ الرئيس بوريس يلتسن المجلس التشريعي الروسي وأمن عملية انتهاء دستور يعطي لرئيس الدولة سلطات واسعة. في هذا الصدد، صرح يلتسن "أنا لا أنكر أن صلاحيات الرئيس... واسعة؛ ولكن، ما بالكم بدولة اعتادت في حكمها على القياصرة والقادة الأقوياء؟".

وقد تم تأسيس النظام شبه الرئاسي في روسيا في بواكير التسعينات، وذلك خصيصاً لغرض كبح جماح القيادة المركزية التي عانت منها روسيا لعقود من الزمن. وكان من المتصور أن تشكيل برلمان مكون من قاعدة واسعة من النواب من شأنه أن يضاهي السلطة التنفيذية التي يتمتع بها الرئيس ويفرط في ممارستها على الإنفاق والتشريعات والحكومة. غير أن الشكل الروسي للنظام شبه الرئاسي يحايي، بشكل كبير، رئيس الدولة. ففي الفترة التي انتهت فيها روسيا هذا النظام، لم تعكس مقاييس ومؤشرات الديمقراطية المختلفة أي أداء مشرف لها^{٥٥}. فقد صنف كل من Freedom House و Polity روسيا على أنها دولة شبه ديمقراطية، وذلك بدءاً من عام ١٩٩٣، ولفترة امتدت بعدها، ثم أعقب هذه الفترة انهياراً ديمقراطياً قارب عام ٢٠٠٤. بالإضافة إلى ذلك، لم يتسم النظام الروسي بالاستقرار التام في التسعينات، حيث شهد تغيرات عديدة في رؤساء الوزراء والحكومات، واتهامات تشريعية كثيرة للرئيس (على الرغم من عدم نجاحها)، وأكثر من ٢٠٠ ممارسة لحق الفيتو الرئاسي ما بين عام ١٩٩٤ وعام ١٩٩٩. ولا يعتبر وصف الحكومة، في ذلك الوقت، بالجمود، أو الانقسام، أو اللا فعالية وصفاً غير دقيق. وكما يقول إلجي، تحت النظام الرئاسي-البرلماني، حيث يكون لكل من المجلس التشريعي ورئيس الدولة صلاحية إقالة أي حكومة ذات أداء غير مشرف، لا يوجد حافز كبير يشجع الطرفين على العمل جنباً إلى جنب^{٥٦}. وبغياب "المصالح المشتركة" في النظام، كان الرئيس على استعداد أن يعمل ضد المجلس التشريعي، والعكس صحيح^{٥٧}.

وكانت من العواقب التي ترتبت على ذلك، أن السلطات الرئاسية ترسخت، لتصبح شكلاً من أشكال الاستبدادية الانتخابية. بل أن عدم استقرار العلاقة بين المجلس التشريعي والرئيس في التسعينات كان يعني أن الخسائر سوف تكون محدودة إذا تم تركيز السلطة في جهة واحدة، ولكن المكاسب ستكون كثيرة. وفي عام ٢٠٠١، استطاع فلاديمير بوتين أن يشرع في ذلك، بعد أن حصل على أغلبية متعاطفة من المجلس التشريعي. وأثناء فترة ولاية بوتين، رئيساً للوزراء ورئيساً، شهد نظام الحكم استقراراً، ولكن، على حساب الديمقراطية.

ت. جمهورية فايمار

ربما تكون أكثر الأمثلة التحذيرية للنظام الرئاسي-البرلماني مثال جمهورية فايمار التي انهارت لتصبح ألمانيا هتلر عام ١٩٣٣. وتوحي بعض المؤلفات عودة أسباب فشل الديمقراطية في جمهورية فايمار، وغيرها من النظم الرئاسية - البرلمانية، إلى أقلية الحكومة (أي وجود حكومة لا تحظى بدعم المجلس التشريعي، ولكنها، في الوقت نفسه، حكومة مقبولة^{٥٨}). ومن الأمثلة الشبيهة لحكومات الأقلية تحت النظم الرئاسية - البرلمانية، حكومة أرمينيا في عام ١٩٩٦، بوركينا فاسو في ١٩٨٠، وموريتانيا في ٢٠٠٨، وذلك قبل فشل نظام الحكم بها بوقت قصير.

^{٥٥} - Stephen White, 'Russia', in Elgie (ed), Semi - Presidentialism in Europe 216, 217 - ٥٤
^{٥٥} - Elgie, Semi-Presidentialism : Sub-Types and Democratic Performance , 147-49

^{٥٦} - Elgie, id, 35

^{٥٧} - Elgie, id, 151

^{٥٨} - Cindy Skach, Borrowing Constitutional Designs : Constitutional Law in Weimar Germany and the French Fifth Republic (Princeton UP, Princeton 2005); Timothy Colton and Cindy Skach, 'The Russian Predicament' (2005) 16 Journal of Democracy 113; Cindy Skach, 'The "newest" separation of powers : Semipresidentialism' (2007) 5 ICON 93; Alfred Stepan and Cindy Skach, 'Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation : Parliamentarism versus Presidentialism' (1993) 46 World Politics 1

وتعتبر حالات "الأقلية المنقسمة"، التي لا يحظى فيها لا الحكومة ولا الرئيس بدعم أغلبية المجلس التشريعي، نتيجة للسياسات الانتخابية. والأقلية المنقسمة تختلف عن الأغلبية المنقسمة، إذ تكون الأغلبية التشريعية الواضحة معارضة لرئيس الدولة. وفي معظم الحالات، مثل موريتانيا على سبيل المثال، يمكن تشكيل حكومة أقلية نظراً إلى أن المجلس التشريعي لا يحتوي على حزب أو ائتلاف أغلبية من شأنه أن يعارض مجلس الوزراء الرئاسي. وثمة ادعاء أن التوترات والإخفاقات المتأصلة في النظم شبه الرئاسية تكون متضخمة في هذه الحالات؛ ومن ثم، تصبح هذه الحالات أكثر حالات النظام شبه الرئاسي عرضة للخلافات، و"أكثرها خطورة على الدستورية والحقوق الأساسية"^{٥٩}. ويشرح المؤلف أن في أحوال الأقلية المنقسمة، حيث يصعب تشكيل حكومة قابلة للاستمرار، ولا توجد أغلبية تشريعية مستقرة، تظهر رغبة الرئيس في الحكم تحت ظل أحكام الطوارئ، أو بالمراسيم، وبما لا يمت للدستور بأية صلة. لذا، يجب الابتعاد عن انتهاج النظم شبه الرئاسية في الأحوال التي تشهد فيها السياسات الانتخابية خللاً.

ويذهب تفسير ثان ليقول، إن أساس الفشل الديمقراطي في الأحوال التي يوجد فيها أقليات منقسمة لا يرجع إلى السياسات الانتخابية، وإنما إلى وجود نظام رئاسي - برلماني. فتحت هذا النوع الفرعي من النظم، ربما تؤدي الحوافز المتأصلة في الرئيس أن يحكم في ظل وجود مجلس تشريعي منقسم، أو حتى غير متعاطف، إلى محاولته أن يتجنب أي وضع يتطلب التعاضد، وأن يحافظ على سيطرته على السلطة التنفيذية من خلال تعيين رئيس وزراء متعاطف معه - علماً بأن رئيس الوزراء هذا لن يحظى بدعم الأغلبية التشريعية. والمنطق وراء النظم الرئاسية - البرلمانية، يعني أن هذا الحافز يعمل، على حد سواء، في الأحوال التي يوجد فيها أقلية منقسمة، والأحوال التي يوجد فيها أغلبية منقسمة. إلا أن حالات الجمود والتوتر التي قد تنشأ عن مثل هذا الوضع من شأنها، غالب الظن، أن تقدم حافزاً للتحايل على السياسات وترسيخ السلطات.

وبناءً على ذلك، فإن حكومات الأقلية تعتبر من الإستراتيجيات العقلانية تحت النظم الرئاسية - البرلمانية، ولكن، في ظل الظروف الانتخابية الملائمة. ومن ثم، فإن سبب انهيار جمهورية فايمار، وغيرها من الدول، لا يرجع في الأساس إلى حكومات الأقلية، وإنما إلى النظام الرئاسي - البرلماني الذي شجع على وجودها^{٦٠}.

ث. أوكرانيا، وجورجيا

في الأعوام الأخيرة، قلصت العديد من النظم شبه الرئاسية من الصلاحيات الممنوحة لرئيس الدولة. وفي أوكرانيا، على سبيل المثال، كانت تجربة النظام الرئاسي - البرلماني في العقد الذي بدأ عام ١٩٩٦ وانتهى عام ٢٠٠٦، تعكس، بشكل كبير، هذا النظام في روسيا، حيث كانت الحكومة محصورة بين رئيس الدولة والبرلمان، بل أنه يكن في إمكانها إتباع أي برنامج سياسي متسق^{٦١}. وفي بعض الأوقات، كانت الصراعات التنفيذية بين الرئيس والمجلس محتدة، حيث كان الرؤساء يلجئون إلى استخدام سلطة المراسيم بغزارة لدفع السياسات^{٦٢}. وفي عام ٢٠٠٦، تم إدخال تعديلات دستورية أدت إلى التحول إلى انتهاج النظام الرأس وزاري - الرئاسي، وتقليص بعض الصلاحيات الرئاسية الأخرى.

^{٥٩} - Skach, 'The "newest" separation of powers', id, 103.

^{٦٠} - Elgie, Semi - Presidentialism : Sub - Types and Democratic Performance 180-82.

^{٦١} - Andrew Wilson, 'Ukraine' in Elgie (ed), Semi - Presidentialism in Europe 260, 270.

^{٦٢} - Oleh Protsyk, 'Troubled Semi-Presidentialism : Stability of the Constitutional System and Cabinet in Ukraine' (2003) 55 Europe - Asia Studies 1077; Protsyk, 'Ruling With Decrees : Presidential Decree Making in Russia and Ukraine' (2004) 56 Europe - Asia Studies 637.

وفي جورجيا، تبعاً لهذا المثال، سلب الدستور من الرئيس سلطة إقالة الحكومة، ما أدى إلى تحويل الدولة بشكل فاعل من النظام الرئاسي - البرلماني إلى الرأس وزاري - الرئاسي. وحدث التغيير نفسه في أرمينيا (٢٠٠٥)، كرواتيا (٢٠٠٠)، البرتغال (١٩٨٣)، ساو تومي وبرينسيبي (٢٠٠٣). أما بالنسبة لمدغشقر (١٩٩٦)، والسنغال (٢٠٠١)، فقد كان التحول الذي قامتا به في الاتجاه المعاكس.

الباب الثاني

السلطة التشريعية

القسم الأول: الإطار الدستوري المصري للسلطة التشريعية

المستشار عمر سلامة

مقدمة

نتناول بحث هذا الموضوع في ثلاث اجزاء نخصص الأول لانتخاب الأعضاء وتعيينهم الثاني لصلاحيات وسلطات المجلسين وآليات مباشرتها، الثالث استقلال السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية والرقابة المتبادلة، ورأينا أن نخصص جزءاً عن للاقتراحات التي نرى من جانبنا إدخالها على هذه الموضوعات التي تناولناها.

أولاً : انتخاب الأعضاء وتعيينهم

أخذ دستور ١٩٢٣ بنظام المجلسين وجعل الانتخاب هو القاعدة العامة في طريقة اختيار الأعضاء باستثناء بعض أعضاء مجلس الشيوخ، وحكم نظام الانتخاب عند بداية تطبيق الدستور القانون رقم ١١ لعام ١٩٢٣ والذي كان يعطي حق الانتخاب لكل مصري من الذكور بالغاً من العمر احدى وعشرين سنة ميلادية كما أخذ القانون المذكور بطريقة الانتخاب غير المباشر علي درجتين بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس النواب وعلي ثلاث درجات بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ. إلا أن ذلك النظام الانتخابي عدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ فجعل السن المشترط في الناخب هو ٢٥ سنة بالنسبة لناخبي أعضاء مجلس الشيوخ وبقي السن ٢١ سنة بالنسبة لناخبي أعضاء مجلس النواب كما جاء قانون الانتخاب الجديد أكثر ديمقراطية بالنسبة لطريقة الانتخاب فأخذ بطريقة الانتخاب المباشر علي درجة واحدة بالنسبة للمجلسين علي السواء، وقد أخذ بنظام الانتخاب الفردي وقرر مبدأ سرية الانتخاب ضمناً لحرية الناخب. ثم جاء دستور ١٩٧١ واخذ بنظام المجلس الواحد وجعل الانتخاب المباشر علي درجة واحدة هو القاعدة العامة في طريقة اختيار أعضاء البرلمان حتى صدر القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ بإنشاء مجلس الشورى ينتخب ثلثي أعضائه والثلث الآخر يعينه رئيس الجمهورية.

أ. انتخاب الأعضاء وتعيينهم في ظل دستور ١٩٢٣

١. مجلس الشيوخ

يتكون مجلس الشيوخ في ظل دستور ١٩٢٣ من أعضاء معينين يمثلون خمسي أعضاء المجلس ويقوم الملك بتعيينهم وأعضاء منتخبين بالاقتراع العام، ووضع الدستور عدة شروط يجب توافرها في أعضاء مجلس الشيوخ وهي على النحو التالي :

- (i) أن يكون عضو مجلس الشيوخ بالغاً من العمر أربعين سنة علي الأقل سواء كان من المنتخبين أو المعيّنين. (المادة ٧٧ من الدستور)
- (ii) كما اشترطت المادة ٧٨ في عضو مجلس الشيوخ - معينا كان أم منتخباً - أن ينتمي إلى إحدى الطبقات التالية :-

- الوزراء، الممثلين السياسيين، رؤساء مجلس النواب، وكلاء الوزارات، رؤساء ومستشاري محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها، النواب العموميين، نقباء الأطباء، موظفي الحكومة من درجة مدير عام فصاعداً الحاليين والسابقين.

- كبار العلماء والرؤساء الروحيين، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعداً النواب الذين قضوا مدتين في النيابة، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين ألف جنيهاً مصرياً في العام. ومن لا يقل دخلهم السنوي عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة، مع مراعاة عدم جواز الجمع بين الوظائف التي نص الدستور أو قانون الانتخاب علي عدم جواز الجمع بينها.

(iii) وهناك شروط أخرى يجب توافرها فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس الشيوخ (بالنسبة للمنتخبين) وهي أن يكون العضو محسناً للقراءة والكتابة وأن يكون اسمه مقيداً في جداول الانتخاب وأن يودع في خزانة المحافظة أو المديرية وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهاً تخصص للأعمال الخيرية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحصل على عشر الأصوات علي الأقل.

مدة العضوية : مدة عضوية مجلس الشيوخ هي عشر سنوات ويجري تجديد نصف الشيوخ المعيّنين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات ويجوز إعادة انتخاب أو تعيين من انتهت مدته من الأعضاء.

رئيس المجلس ووكيله : يعين الملك رئيس مجلس الشيوخ في حين يقوم المجلس ذاته بانتخاب وكيلين له، ومدة الرئيس والوكيلين سنتان قابلة للتجديد.

٢. مجلس النواب

انتخاب الأعضاء وتعيينهم : علي خلاف مجلس الشيوخ الذي كان يجمع بين الأعضاء المنتخبين والأعضاء المعيّنين فإن مجلس النواب وفقاً لدستور ١٩٢٣ كان يتكون كله بالانتخاب دون أي تعيين. والشروط الواجب توافرها في عضو مجلس النواب هي :

(i) أن يكون النائب بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية علي الأقل، ولم يشترط الدستور في النائب أن ينتمي لطبقة معينة متميزة علي خلاف الحال في شأن أعضاء مجلس الشيوخ. (المادة ٨٥).

(ii) أضاف قانون الانتخاب شروطاً أخرى في النائب وهي أن يكون اسمه مدرجاً بجداول الانتخاب وأن يكون محسناً للقراءة والكتابة وأن يدفع وقت ترشيحه ١٥٠ جنيهاً بصفة تأمين وهذا المبلغ يخص للأعمال الخيرية إذا عدل العضو أو إذا لم يحصل على عشر الأصوات في الانتخاب.

مدة العضوية : مدة العضوية خمس سنوات.

رئيس المجلس ووكيله : يقوم مجلس النواب نفسه بانتخاب رئيسه ووكيله سنويا في أول كل دور انعقاد عادي ويجوز إعادة انتخابهم.

ب. انتخاب الأعضاء وتعيينهم في ظل دستور ١٩٧١

١. مجلس الشعب

انتخاب الأعضاء وتعيينهم : نص دستور ١٩٧١ (المادة ٨٧) أن انتخاب أعضاء مجلس الشعب يكون "عن طريق الانتخاب المباشر السري العام" ومن هذه العبارة تستنتج ثلاثة عناصر رئيسية في نظام الانتخابي :

- الانتخاب مباشر.
- الانتخاب عام.
- الانتخاب يخضع لمبدأ السرية.

والانتخاب المباشر يعني أن الناخبين أو من يتوافر لهم حق الانتخاب، بانتخاب أعضاء مجلس الشعب مباشرة وعلى درجة واحدة، والانتخاب المباشر بالتأكيد أكثر ديمقراطية من الانتخاب غير المباشر الذي يتم الانتخاب فيه على درجتين أو ثلاث درجات. كذلك نص الدستور على أن الانتخاب أو الاقتراع يكون عاما، وهذا يعني أنه لا يجوز أن يشترط في الناخب قدر معين من الثروة أو درجة معينة من التعليم والثقافة، ولا شك أن الانتخاب العام أفضل من الانتخاب المقيد الذي يستبعد قطاعات هامة من المواطنين من هيئة الناخبين. وأخيرا نص الدستور على قاعدة سرية الانتخاب، والسرية هامة في إدلاء الناخب بصوته.

مجلس الشعب في ظل دستور ١٩٧١ هو الأصل في السلطة التشريعية فهو الذي يتولى سلطة التشريع (المادة ٨٦). وان كان الدستور قد حدد المبادئ العامة لتكوين مجلس الشعب في المادة ٨٧ منه والتي نصت على "يحدد القانون الدوائر الانتخابية التي تقسم إليها الدولة وعدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين على ألا يقل عن ثلاثمائة وخمسين عضوا نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السري العام، ويبين القانون تعريف العامل والفلاح^{٦٣}، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عددا من الأعضاء لا يزيد على عشرة". ولما كان الدستور قد أحال للقانون في تكوين المجلس فقد صدرت عدة قوانين منها من غير في طريقة الانتخاب وعدد الدوائر وتعريف العامل والفلاح، فقد لزم الأمر التتويج عنها بإيجاز :

- القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ الخاص بمجلس الشعب : والذي أخذ بنظام الانتخاب الفردي وحدد عدد الدوائر الانتخابية بمائة وخمس وسبعين دائرة، على أساس أن يتم انتخاب عضوين عن كل دائرة انتخابية، يكون أحدهما على الأقل من بين العمال والفلاحين، فيكون عدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ثلاثمائة وخمسين عضوا.
- القانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ المعدل لقانون مجلس الشعب : والذي عدل بمقتضاه المشرع المصري عن نظام الانتخاب الفردي إلى نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية، مع الأخذ بقاعدة التمثيل النسبي للقوائم.

٦٣ - بين القانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ ، كيف تحدد صفة العامل والفلاح وذلك على النحو التالي : "..... يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الأساسي ، ويكون مقيما في الريف ويشترط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكا أو إيجارا أكثر من عشرة أفدنة، ويعتبر عاملا " من يعمل عملا بدويا أو ذهنيا في الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج عن هذا العمل ، ولا يكون منضمًا لنقابة مهنية أو مقيدا في السجل التجاري أو من حملة المؤهلات العالية ، ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العليا ، وكذلك من بدأ حياته عاملا وحصل على مؤهل عال ، وفي الحاليين يجب لأعتبر الشخص عاملا أن يبقى مقيدا في نقابته العمالية".

– القانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ المعدل لقانون مجلس الشعب : وقد جمع المشرع فيه بين نظامي الانتخاب بالقوائم الحزبية والانتخاب الفردي، وهذا القانون ألغته المحكمة الدستورية العليا بحكمها بتاريخ ١٩ مايو ١٩٩٠.

– قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠١ لسنة ١٩٩٠ بتعديل بعض أحكام قانون مجلس الشعب : والذي قرر العودة إلى نظام الانتخاب الفردي، وحدد أعضاء مجلس الشعب ب ٤٤٤ عضوا منتخبا وعدد الدوائر ٢٢٢ دائرة بحيث يتم انتخاب نائبين عن كل دائرة أحدهما على الأقل من العمال والفلاحين، وظل النظام فرديا حتى جاءت ثورة ٢٥ يناير ٢٠١١ وصدر الإعلان الدستوري من المجلس الأعلى للقوات المسلحة بصفته القائم بإدارة شئون البلاد في ذلك الوقت والذي اخذ بنظام القوائم مع النظام الفردي.

الشروط الواجب توافرها في الناخب وفقا للقانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم مباشرة الحقوق السياسية :

- (i) أن يكون الناخب مصرياً، أما بالنسبة لمن اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنيس، فإنه لا يستطيع مباشرة حق الانتخاب إلا بعد مضي خمس سنوات على اكتساب الجنسية.
- (ii) أن يبلغ من العمر ثمانين عشرة سنة ميلادية على الأقل.
- (iii) أعطى القانون حق الانتخاب للرجل والمرأة على السواء، مع فارق وحيد هو أن الاشتراك في الانتخاب إجباري بالنسبة للرجل واختياري بالنسبة للمرأة.
- (iv) أن يكون الناخب خاليا من الموانع التي تحول دون مباشرة حق الانتخاب، وقد حدد القانون هذه الموانع على سبيل الحصر، وهي تشمل بعض فئات من الأشخاص، مثل المصابون بأمراض عقلية أثناء مدة حجزهم والمحكوم عليهم في بعض أنواع الجرائم، وقد أبقى القانون فيما بعد ضباط وأفراد القوات المسلحة والشرطة من مباشرة حق الانتخاب.
- (v) أن يكون الناخب مقيدا في جدول الانتخاب بالدائرة التي يوجد فيها موطنه، ومع ذلك أجاز القانون أن يختار المواطن قيد أسمه في جدول الجهة التي بها محل عمله الرئيسي أو التي له بها مصلحة جدية أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيما فيها.

- **الشروط الواجب توافرها في المرشح لعضوية مجلس الشعب :** أحال الدستور إلى القانون في شأن تحديد هذه الشروط وفقا للمادة ٨٨ من الدستور^{٦٤}. وقد صدر القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ في شأن مجلس الشعب، وحددت المادة الخامسة المعدلة بالقانون رقم ١٠٩ لسنة ١٩٧٦ شروط العضوية على النحو التالي :

- (i) أن يكون المرشح مصري الجنسية من أب مصري، ويعني أن قانون مجلس الشعب يتطلب الجنسية الأصلية في المرشح، فلا يجوز لمن اكتسب الجنسية المصرية بطريق التجنس أن يتقدم للترشيح، حتى لو مرت فترة طويلة على اكتسابه للجنسية.
- (ii) أن يكون أسمه مقيدا في جداول الانتخاب بما يعني أنه يجب أن يكون المرشح لعضوية مجلس الشعب قد توافرت فيه شروط الناخب.
- (iii) ألا يقل سن المرشح عن ثلاثين سنة ميلادية في يوم الانتخاب.

٦٤ - نص المادة ٨٨ من دستور ١٠٧١ "يحدد القانون الشروط الواجب توافرها في أعضاء مجلس الشعب".

- (iv) أن يجيد القراءة والكتابة.
- (v) أن يكون المرشح قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى من أدائها طبقاً للقانون.
- (vi) ألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من مجلس الشعب بسبب فقد الثقة والاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية.
- (vii) ألا يكون المرشح قد حكم عليه من محكمة القيم بالحرمان من الترشيح لعضوية المجالس النيابية (المادة الرابعة من القانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ بشأن حماية القيم من العيب).

مدة العضوية : خمس سنوات من تاريخ أول اجتماع له، ويجرى الانتخاب لتجديد المجلس خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته (المادة ٩٢). وإذا خلا مقعد أحد الأعضاء قبل انتهاء مدته لأي سبب، انتخب أو عين خلف له خلال ستين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس بخلو المقعد، والعضو الجديد يكمل مدة سلفه (المادة ٩٤).

رئيس المجلس ووكيليه : نص الدستور على أن مجلس الشعب ينتخب رئيساً ووكيلين له، في أول اجتماع لدور الانعقاد السنوي العادي لمدة هذا الدور، وإذا خلا مقعد أحدهم يقوم المجلس بانتخاب من يحل محله إلى نهاية مدته (المادة ١٠٣).

٢. مجلس الشورى

انتخاب الأعضاء وتعيينهم : نصت المادة ١٩٦ من دستور ١٩٧١ على أن يشكل مجلس الشورى من عدد من الأعضاء يحدده القانون وينتخب ثلثاً أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السري العام على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي.

أما بالنسبة لشروط المرشح لعضوية مجلس الشورى طبقاً لقانونه، فهي ذات الشروط المطلوبة في الترشيح لمجلس الشعب إلا أن قانون مجلس الشورى أورد استثناءين هما :

الأول : خاص بسن المرشح فاشترط بلوغه خمسة وثلاثين عاماً على الأقل يوم الانتخاب أو التعيين، في حين أنه بالنسبة لمجلس الشعب يكفي بلوغ المرشح ثلاثين سنة فقط.

الثاني : الانتماء الحزبي للمرشح فاشترط قانون مجلس الشورى أن يكون المرشح منتظماً إلى أحد الأحزاب السياسية القائمة، وهو ما يستفاد من طريقة انتخاب أعضاء مجلس الشورى التي كانت حتى عام ١٩٨٩ م تتمثل في نظام الانتخاب بالقوائم الحزبية وحدها، دون الجمع بين هذه الطريقة وطريقة الانتخاب الفردي كما كان الحال بالنسبة لمجلس الشعب قبل الانتخاب الفردي الحالي، فلا بد أن يكون المرشح للانتخاب بمجلس الشورى منتظماً لأحد الأحزاب أو لإحدى قوائم الأحزاب، هذا وقد تم تعديل نظام انتخاب مجلس الشورى – بالنسبة للثلثين المنتخبين – عام ١٩٨٩ بالقانون رقم ١٠ لسنة ١٩٨٩ والذي هجر نظام القوائم الحزبية وأخذ بنظام الفردي، وطبقاً للمادة الثانية من هذا القانون أصبح مجموع أعضاء مجلس الشورى ٢٥٨ عضواً.

مدة العضوية : ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويتجدد انتخاب وتعين نصف الأعضاء المنتخبين والمعينين كل ثلاثة سنوات، ويجوز إعادة انتخاب أو تعيين من انتهت مدة عضويته من الأعضاء.

رئيس المجلس ووكيليه : ينتخب مجلس الشورى رئيساً ووكيلين في أول اجتماع لدور الانعقاد السنوي العادي لمدة ثلاث سنوات، وإذا خلا مكان أحدهم انتخب المجلس من يحل محله إلى نهاية

ثانياً : صلاحيات وسلطات المجلسين وآليات مباشرتها

أ. صلاحيات وسلطات المجلسين وآليات مباشرتها في ظل دستور ١٩٢٣

أخذ دستور ١٩٢٣ بنظام المجلسين فيما يتعلق بتكوين البرلمان، ووضع الدستور سلطات وصلاحيات ساوى فيها بين المجلسين أو جعلها مشتركة بينهما ثم خص الدستور مجلس النواب ببعض السلطات والاختصاصات دون مجلس الشيوخ وأن من بين تلك السلطات ما يدخل في مجال رقابة السلطة التشريعية على التنفيذية.

الاختصاصات المشتركة بين المجلسين

- (i) **سلطة التشريع** : قرر الدستور قاعدة المساواة بين المجلسين في مباشرة الوظيفة التشريعية للبرلمان، ومعني قاعدة المساواة من ناحية أولى من حق كل من المجلسين اقتراح القوانين ثم مناقشتها وإقرارها ومن ناحية أخرى وجوب موافقة كلا المجلسين علي مشروع القانون حتى يكتسب هذا المشروع قوة القانون بحيث إذا رفض أحدهما مشروعاً سبق أن أقره المجلس الآخر فلا يصير هذا المشروع قانوناً قابلاً للإصدار والنفذ، والسلطة التشريعية هي السلطة الرئيسية للبرلمان وفقاً للمادتين ٢٤، ٢٥ من الدستور.
- (ii) **سلطة اقتراح القوانين** : بين الدستور بالمادة ٢٨ منه حق اقتراح القوانين للملك وللمجلسي الشيوخ والنواب عدا ما كان منها خاصاً بإنشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك وللمجلس النواب.
- (iii) **اختيار الملك في حالة خلو العرش** : في حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلفاً له وفقاً لأحكام المادة ٥٣ من الدستور يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً في هيئة مؤتمر لاختيار الملك.
- (iv) **توجيه السؤال** : لكل عضو من أعضاء البرلمان الحق في توجيه الأسئلة إلى الوزراء على الوجه المبين باللائحة الداخلية لكل مجلس.
- (v) **الاستجواب** : وحق أعضاء البرلمان في توجيه الاستجواب إلى الوزراء، والاستجواب أهم وأخطر من السؤال، لأن عضو البرلمان الذي يقدمه لا يقصد منه مجرد استيضاح أمر من الأمور كما هو الحال في السؤال، وإنما يقصد انتقاد سياسة الوزارة في مسألة معينة، أي حق محاسبة الوزارة كلها أو أحد الوزراء عن تصرف عام معين.
- (vi) **إجراء التحقيق** : للبرلمان حق إجراء تحقيق مباشر من أجل فحص ومراجعة بعض الأعمال الحكومية، أو من أجل معرفة عيوب ومساوئ إحدى المصالح أو الإدارات العامة.
- (vii) **مناقشة الميزانية وإقرارها** : يجب تقديم الميزانية العامة للدولة إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها والسنة المالية يعينها القانون، إلا أن الدستور جعل مناقشة الميزانية وتقريرها في مجلس النواب أولاً.

الاختصاصات التي اختص بها مجلس النواب

- (i) **سلطة الاتهام** : أعطى الدستور سلطة اتهام الوزراء لمجلس النواب وحده (المادة ٦٦) فلمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم بأغلبية خاصة لهذا الاتهام، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي الآراء.

(ii) سحب الثقة من الوزارة : إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل، فإذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة. (المادة ٦٥)

ب. صلاحيات وسلطات المجلسين وآليات مباشرتها في ظل دستور ١٩٧١

١. مجلس الشعب

صلاحيات المجلس وسلطاته وآليات مباشرته لها ويمكن القول بأن لمجلس الشعب ثلاثة اختصاصات أساسية :

الأول : الاختصاص التشريعي لمجلس الشعب : ويعني في جوهره حق المجلس في اقتراح أي مشروع قانون، لتنظيم موضوع معين ثم مناقشة مشروع القانون وإقراره، ومن ثم تمر العملية التشريعية بمرحلتين متتاليتين : من ناحية اقتراح مشروعات القوانين، ومن ناحية أخرى مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها.

أ- اقتراح مشروعات القوانين : نصت عليه المادة ١٠٩ من الدستور بقولها "لرئيس الجمهورية ولكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق اقتراح القوانين".

يستنتج من هذا النص أن حق اقتراح مشروعات القوانين هو حق يشترك فيه رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشعب، وإذا كان حق الاقتراح هو من طبيعة واحدة، إلا أن الدستور قد فرق بين الاقتراح المقدم من رئيس الجمهورية (السلطة التنفيذية) وبين الاقتراح المقدم من أحد أعضاء المجلس. وتبدو هذه التفرقة من ناحيتين :

الأول : يتعلق بطريقة فحص ودراسة مشروع القانون، فقد نصت المادة ١١٠ من الدستور على أن "يحال كل مشروع قانون إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه. على أنه بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة إلا بعد فحصها أمام لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، وبعد أن يقرر المجلس ذلك".

يتضح إذن من هذا النص، أن الدستور قرر أنه في حالة مشروعات القوانين المقدمة من السلطة التنفيذية، فإنها تحال مباشرة إلى اللجنة المختصة في المجلس لفحصها وتقديم تقرير عنها، أما بالنسبة لمشروعات القوانين المقدمة من أعضاء مجلس الشعب فإنها لا تحال إلى تلك اللجنة مباشرة، وإنما يجب أن يسبق تلك الإحالة دراسة هذه المشروعات بواسطة لجنة خاصة لإبداء الرأي في جواز نظر المجلس فيها، ورأي اللجنة غير نهائي وإنما يخضع لتقدير مجلس الشعب نفسه.

والسبب في هذه التفرقة هو أن السلطة التنفيذية لها أجهزتها المتخصصة التي تقوم بتحضير مشروعات القوانين قبل تقديمها لمجلس الشعب، بينما أعضاء مجلس الشعب ليس لديهم مثل تلك الأجهزة، ولهذا يجب أن تعرض اقتراحاتهم أو مشروعاتهم أولاً على لجنة خاصة لبحث جواز نظرها أمام المجلس.

الثاني : إذا رفض مجلس الشعب مشروع قانون قدمته السلطة التنفيذية فإن الحكومة تستطيع إعادة اقتراح هذا المشروع مرة ثانية في نفس دور الانعقاد، بعد إعادة دراسته بينما إذا رفض مجلس الشعب مشروع قانون مقدم من أحد أعضاء المجلس، فلا يجوز إعادة تقديمه مرة ثانية في نفس دور الانعقاد. (المادة ١١١ من الدستور)

ب - مناقشة مشروعات القوانين وإقرارها :

بعد قيام اللجنة المختصة بفحص مشروع القانون المقدم من أحد أعضاء المجلس أو من

السلطة التنفيذية، فإنها تقدم تقريراً يعرض مع مشروع القانون على مجلس الشعب لمناقشته. وتجرى المناقشة في المجلس على أساس المشروع الذي تقدمت به اللجنة، ويبدأ مناقشة المبادئ العامة له، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ عد ذلك رفضاً للمشروع، وإذا وافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، فإنه ينتقل لمناقشة مواد مادة مادة ويؤخذ الرأي على كل مادة مع التعديلات المقترحة.

الثاني : اختصاص المجلس في المسائل المالية :

يمكن إجمال المسائل المالية التي يختص بها مجلس الشعب على الوجه التالي :

أ- الخطة العامة للتنمية : يقوم مجلس الشعب بإقرار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ب- الموازنة العامة : نص الدستور على وجوب عرض مشروع الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل شهرين على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر هذه الموازنة نافذة إلا بعد موافقته عليها، ولا يجوز لمجلس الشعب أن يعدل مشروع الموازنة إلا بموافقة الحكومة، وعند التأخر في اعتماد الموازنة الجديدة قبل بداية السنة المالية، يستمر العمل بالموازنة القديمة.

ومن ناحية أخرى، أوجب الدستور موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب لآخر من أبواب الموازنة العامة، وكذلك على كل مصروف غير وارد بالموازنة أو زائد عن تقديراتها.

ج - الحساب الختامي لميزانية الدولة : أوجب الدستور أيضاً أن تعرض السلطة التنفيذية الحساب الختامي لميزانية الدولة عن السنة المالية المنقضية، خلال سنة من انتهاء السنة المالية، وذلك حتى يتم التصويت على هذا الحساب الختامي وإصداره بقانون.

د - الضرائب والرسوم : نص الدستور على إنشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القوانين.

ه - مسائل مالية أخرى : وهناك مسائل مالية أخرى يستلزم الدستور موافقة مجلس الشعب عليها، منها ضرورة موافقة مجلس الشعب على القروض التي تعدها السلطة التنفيذية، وكذلك على الارتباط من جانبها بمشروع مالي ينتج عنه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة.

أيضاً تطلب الدستور في المادة ١٢٢ صدور قانون من مجلس الشعب، يحدد قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات والمكافآت التي تقرر على خزانة الدولة.

وأخيراً نص الدستور على أن القانون هو الذي يحدد القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، وأن القانون أيضاً هو الذي يجب أن يبين الأحوال التي يجوز فيها التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة (المادة ١٢٣).

الثالث : اختصاص مجلس الشعب في الرقابة على السلطة التنفيذية :

من بين أهم مظاهر دستور ١٩٧١ هو وجود تعاون ورقابة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فقد أعطى الدستور لمجلس الشعب وسائل عديدة لتحقيق رقابته على السلطة التنفيذية : من ذلك حق المجلس في إجراء تحقيق لفحص نشاط أي إدارة أو مصلحة عامة، وحقه في توجيه أسئلة واستجوابات للوزراء، تحديداً حق مجلس الشعب في تقرير المسؤولية الوزارية الفردية لكل وزير على حده والتضامنية لكل مجلس الوزراء، وحق إحالة الوزير للمحاكمة ومسؤولية رئيس مجلس

الوزراء واتهام رئيس الجمهورية وسحب الثقة من الحكومة وطرح موضوع عام للمناقشة.

٢. مجلس الشورى

اختصاصات مجلس الشورى : وهى اختصاصات استشارية بحتة، بمعنى أنها لا تلزم أو تقيد مجلس الشعب أو السلطة البدراسة واقتراح السلطة التشريعية يتولاها مجلس الشعب وحده.

قد حددت المادتين ١٩٤، ١٩٥ من الدستور هذه الاختصاصات كما يلي : يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح ما يراه كفيلا بالحفاظ على مبادئ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢، ١٥ مايو ١٩٧١ ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعي وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكي الديمقراطي وتوسيع مجالاته، ويحيل رئيس الجمهورية إلى مجلس الشورى أحد الموضوعات سالفة الذكر.

وأضافت المادة ١٩٥ أنه يؤخذ رأى مجلس الشورى فيما يلي :

١. الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور.
 ٢. مشروعات القوانين المكملة للدستور.
 ٣. مشروعات الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
 ٤. معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضى الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة.
 ٥. مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.
 ٦. ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها في الشئون العربية أو الخارجية، ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب.
- ويحيل رئيس الجمهورية إلى مجلس الشورى الموضوعات الداخلة في اختصاصه والتي وردت في البنود الستة السابقة، كما يحيل رئيس مجلس الشعب إلى رئيس مجلس الشورى الموضوعات الواردة في البندين الأول والثاني. ويحق لرئيس الجمهورية إلقاء ما يراه من بيانات أمام مجلس الشورى أو في اجتماع مشترك لمجلس الشورى ومجلس الشعب يرأسه رئيس مجلس الشعب (المادة ٢٠٢).
- كذلك يحق لرئيس مجلس الوزراء والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس الشورى أو احدي لجانته عن أي موضوع يدخل في اختصاص هذا المجلس (المادة ٢٠٣).

ثالثاً : استقلال السلطة التشريعية عن السلطتين التنفيذية والقضائية والرقابة المتبادلة

ونقسم بحث هذا القسم لثلاث أجزاء الأول لبحث الموضوع في ظل دستور ١٩٢٣ والثاني لبحث الموضوع في دستور ١٩٧١ مع استعراض لمظاهر استقلال السلطة التشريعية ثم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

أ. استقلال السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية والرقابة المتبادلة بينهما في ظل دستور ١٩٢٣

١. مظاهر استقلال السلطة التشريعية

أداء اليمين أمام المجلس : قبل أن يباشر أعضاء المجلس عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين للدستور وقوانين البلاد وأن يؤديوا أعمالهم بالذمة والصدق، وتكون تأدية اليمين في كل مجلس بالنسبة لأعضائه علناً بقاعة جلساته. (المادة ٩٤)

الفصل في صحة العضوية : جعل الدستور لكل مجلس سلطة الفصل في صحة عضوية أعضائه ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات. (المادة ٩٥)

مساءلة الأعضاء : لا يجوز مساءلة أعضاء البرلمان بما يبذلون من الأفكار والآراء في المجلسين (مادة ١٠٩)، كما لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ إجراءات جنائية نحو أي عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بإذن المجلس التابع له وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجنائية. (المادة ١١٠)

فصل الأعضاء : لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع له ويشترط أن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس. (المادة ١١٢)

النظام الداخلي للمجلس : لكل مجلس المحافظة على النظام في داخله ويقوم بها الرئيس، ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول في المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه. المادة (١١٧)، ويضع كل مجلس لائحته الداخلية مبيناً فيها طريقة السير في تأدية أعماله. (المادة ١١٩)

المكافأة المالية : يتقاضى كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون. (المادة ١١٨)

٢. علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية والرقابة المتبادلة بينهما

العلاقة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية : يتميز النظام البرلماني في دستور ١٩٢٣ بوجود علاقة متبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، و تتمثل في التعاون والرقابة على نحو تبادلي بين هاتين السلطتين.

الدور الرقابي للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية : وسائل رقابة البرلمان على الحكومة أربع : السؤال، الاستجواب، إجراء التحقيق، والمسئولية الوزارية، وتتناول هذه الوسائل على وجه التفصيل.

السؤال : لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجابات وذلك على الوجه المبين باللائحة الداخلية لكل مجلس (المادة ١٠٧)

الاستجواب : وهو أهم وأخطر من السؤال، لأن عضو البرلمان الذي يقدمه لا يقصد منه مجرد استيضاح أمر من الأمور كما هو الحال في السؤال، وإنما يقصد انتقاد سياسة الوزارة في مسألة معينة، أي حق محاسبة الوزارة كلها أو أحد الوزراء عن تصرف عام معين. وعلى خلاف السؤال، الاستجواب يؤدي إلى فتح مناقشة عامة في البرلمان ولجميع الأعضاء الاشتراك فيها، وحتى إذا تنازل عنه ما تقدم به، للبرلمان مع ذلك الاستمرار في بحثه ومناقشته متى تبناه أحد الأعضاء. والاستجواب قد يترتب عليه طرح مسألة الثقة بأحد الوزراء، أو بالوزارة كلها، وذلك إذا لم تكن إجابات وبيانات الوزراء مقنعة للمستوجب أو للبرلمان.

إجراء التحقيق : للبرلمان حق إجراء تحقيق مباشر من أجل فحص ومراجعة بعض الأعمال الحكومية، أو من أجل معرفة عيوب ومساوئ إحدى المصالح أو الإدارات العامة (المادة ١٠٨). حيث يقوم البرلمان بتشكيل لجنة للقيام بهذا الإجراء، ولها أن تستدعي ما تريد مناقشتهم من الموظفين، كما أن لها أن تطلب أي دوسيه أو ملف لبحثه، حتى تصل إلى وجه الحقيقة في موضوع التحقيق، وتنتهي إلى تقرير تعرضه على البرلمان.

المسئولية الوزارية : وهي نوعين : مسئولية سياسية، ومسئولية جنائية.

أ- المسئولية السياسية

في النظام البرلماني الذي أخذ به دستور ١٩٢٣ تكون الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان عن أعمالها المتعلقة بشئون الدولة والحكم، ومسئوليتها هذه ليست سوى نتيجة لمباشرتها للسلطة التنفيذية.

أما رئيس الدولة البرلماني وهو الملك في دستور ١٩٢٣ غير مسئول سياسياً، فذاته مصونة لا تمس وهذا يرجع إلى أن القاعدة العامة هي أن رئيس الدولة البرلماني لا يمارس السلطة الفعلية والمسئولية السياسية للوزارة، فلا يملك مجلس الشيوخ إذن التصدي لها وسبب ذلك هو أن مجلس النواب منتخب بأجمعه من الشعب في حين أن ثلثي أعضاء مجلس الشيوخ معينون بواسطة السلطة التنفيذية. (المادة ٦١)

وبين الدستور المسئولية السياسية للوزارة بنوعيهما : المسئولية التضامنية لكل الوزارة، والمسئولية الفردية لكل وزير على حدة.

المسئولية التضامنية :- الوزارة بكامل هيئتها وعلى وجه التضامن مسئولة سياسياً عن السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب. (المادة ٦١)

والوزارة مسئولة أيضاً مسئولية تضامنية عن أعمال الملك، متى تعلقت هذه الأعمال بشئون الدولة، وهذا يعني أنه في الحدود الاستثنائية التي قرر فيها دستور ١٩٢٣ للملك اختصاصات شخصية يمارسها بعيداً عن مشاركة ورقابة الوزارة، تكون هذه الوزارة مع ذلك مسئولة سياسياً أمام مجلس النواب عن تلك الاختصاصات الشخصية للملك، برغم عدم تدخلها في مباشرة تلك الأعمال.

المسئولية الفردية :- حيث قررت المادة ٦١ من الدستور أن كل وزير مسئول أمام مجلس النواب عن أعمال وزارته.

ومن الطبيعي أن يكون الوزير مسئولاً فقط عن أعمال وزارته، لان السياسة العامة للدولة ليست من سلطة الوزير وإنما يقررها مجلس الوزراء وبالتالي لا يسأل عنها وزير بعينه إذن فمسئولية الوزير أمام مجلس النواب تكون فقط عن طريقة تنفيذ هذه السياسة العامة في حدود وزارته، فإذا ما وجد مجلس النواب أن سياسة الوزير في تنفيذ مهام وزارته معيبة ولا تتّرجم بأمانة السياسة العامة للدولة، فله أن يقرر مسئولية هذا الوزير السياسية، ومتى قرر مجلس النواب عدم ثقته به تحتم على هذا الوزير أن يستقيل فوراً.

ضمانات جدية المسئولية الوزارية :- لما كانت المسئولية السياسية للوزارة مسألة هامة وخطيرة، إذ يترتب عليها إسقاط الوزارات، نجد أن الدساتير تحيط هذه المسئولية ببعض الضمانات التي تهدف إلى الجدية في استعمال البرلمان لهذا السلاح الخطير، فإسقاط الوزارات وإن كان من سلطة البرلمان تقريره في النظم البرلمانية، إلا أنه قد يترتب عليه ظاهرة عدم الاستقرار الوزاري، وهي ظاهرة ضارة، ويمكن إجمال الضمانات التي قررها دستور ١٩٢٣ على النحو الآتي :

- ١- نظراً لأن الاستجواب قد يؤدي إلى طرح الثقة بالوزارة، أو بوزير من الوزراء، لهذا قرر الدستور عدم جواز مناقشة الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه، إلا في حالة الاستعجال بموافقة الوزير المقصود بالاستجواب على المناقشة الفورية.
 - ٢- إذا أراد مجلس النواب الاقتراع على مسألة الثقة بالوزارة أو بأحد الوزراء، قرر الدستور في المادة ١٠١ أن من حق الوزراء أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام.
 - ٣- والضمانة الثالثة في طريقة الاقتراع على مسألة الثقة، فالمادة ١٠١ اشترطت أن يكون أخذ الأصوات عند الاقتراع بالثقة بطريق المناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال. بهدف منع المؤامرات الخفية في كواليس المجالس النيابية.
- ب- المسؤولية الجنائية :-

بالإضافة للمسؤولية السياسية للوزارة عن أمور الحكم والإدارة، نظم دستور ١٩٢٣ المسؤولية الجنائية للوزراء، وذلك عن الجرائم التي تقع منهم أثناء أداء وظائفهم، حيث يتدخل البرلمان في تحريك هذه المسؤولية الجنائية في مرحلة الاتهام وكذلك مرحلة المحاكمة على النحو التالي :

– سلطة الاتهام : أعطى الدستور سلطة اتهام الوزراء لمجلس النواب وحده، فيما يقع منهم من الجرائم في تأدية وظائفهم بأغلبية خاصة لهذا الاتهام هي ثلثي الآراء. (المادة ٦٦)

وقررت المادة ٧١ من الدستور أنه إذا اتهم مجلس النواب وزيراً ما، فيجب وقف هذا الوزير عن العمل حتى صدور الحكم في حقه من الجهة المختصة بمحاكمته، وترك الوزير لوزارته لا يمنع من إقامة دعوى عليه أو الاستمرار في محاكمته.

– سلطة المحاكمة : نص الدستور على أن محاكمة الوزراء هي لمجلس خاص يسمى مجلس الأحكام المخصوص، وله وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم.

ويتشكل مجلس الأحكام المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيساً وستة عشر عضواً ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك. (المادة ٦٧)

مناقشة الميزانية وإقرارها واعتماد الحساب الختامي : يجب تقديم الميزانية العامة للدولة إلى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها واعتمادها وإقرارها. (المادة ١٣٨)

اختيار الملك في حالة خلو العرش : في حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلفاً له يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً في هيئة مؤتمر لاختيار الملك، خلال ثمانية أيام من وقت اجتماعهما ويشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين. (المادة ٥٤)

مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية

في مقابل رقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، تملك السلطة الأخيرة وسائل وإن كانت في رئيها إنها لاتصل لحد الرقابة على السلطة التشريعية إلا إننا نعدها تدخلا في أعمال السلطة التشريعية، وهو جوهر العلاقة المتبادلة بين السلطات العامة التي يقرها النظام البرلماني، وفقاً

لدستور ١٩٢٣. وفي ظل هذا الدستور، يمكن حصر وسائل السلطة التنفيذية في رقابتها على السلطة التشريعية في ثلاث وسائل على النحو التالي :

أولاً : حق التدخل في تكوين البرلمان :-

تتدخل السلطة التنفيذية في تكوين البرلمان من ناحيتين، أولاً من ناحية إشرافها على إجراء الانتخابات لعضوية البرلمان، وثانياً من ناحية أنها تقوم بتعيين جانب من أعضاء مجلس الشيوخ.

فمن ناحية الإشراف على إجراء الانتخابات، يعطى قانون الانتخابات السلطة التنفيذية حق الدعوة لإجراء انتخابات مجلسي البرلمان، كما تقوم بكافة الأعمال اللازمة لتنظيم عملية الانتخاب.

ثانياً : حق التدخل في انعقاد البرلمان :-

السلطة التنفيذية هي صاحبة الحق في دعوة البرلمان لدور الانعقاد العادي وفوضه ولها حق دعوة البرلمان لدور الانعقاد غير العادي، وفوضه وذلك بقيود على النحو التالي :

أ- حق دعوة البرلمان إلى دور الانعقاد العادي وفوضه وتأجيله :

قرر الدستور للسلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان لدور الانعقاد العادي ولا يكون من حق البرلمان أن يعقد جلساته من تلقاء نفسه.

ونصت المادة ٩٦ على حق الملك في فض انعقاد البرلمان بشرط أن يدوم انعقاد البرلمان مدة ستة أشهر على الأقل، كما لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية، وقد يتجاوز ذلك مدة الستة أشهر.

ونصت المادة ٣٩ من الدستور على حق الملك في تأجيل انعقاد البرلمان خلال دورة الانعقاد، ويكون التأجيل بمقتضى مرسوم، ولكن هذه المادة قيدت حق التأجيل بقيدين، من ناحية أخرى لا يجوز أن يتكرر التأجيل في دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين.

ب- دعوة البرلمان لدور انعقاد غير عادي وفوضه :

أثناء عطلة البرلمان السنوية، قد تستدعى الضرورة الإسراع بعقد البرلمان للنظر في أمور طارئة، وهو ما يسمى بدور الانعقاد غير العادي.

وقد نص الدستور على حق السلطة التنفيذية في دعوة البرلمان لدور الانعقاد غير العادي، وحققها في فوضه هذا الدور، فأعطت للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية، ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادي.

غير أن الدستور، نص على حالات أوجب فيها على السلطة التنفيذية دعوة البرلمان حتماً إلى دور انعقاد غير عادي، وهذه الحالات ثلاثة هي :-

١- الحالة الأولى : هي ما إذا تقدمت الأغلبية المطلقة لأعضاء أي المجلسين بعريضة مطالبة فيها بدعوة البرلمان للانعقاد.

٢- الحالة الثانية : هي حالة لوائح الضرورة، التي تصدرها السلطة التنفيذية في شكل مراسيم لها قوة القانون.

٣- الحالة الثالثة : هي حالة الأحكام العرفية فإذا أعلن الملك الأحكام العرفية في غير أدوار انعقاد البرلمان، وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة في دور انعقاد غير عادي.

ومن ناحية أخرى، هناك حالتان اوجب فيها الدستور على البرلمان أن يجتمع بقوة القانون، أي من تلقاء نفسه، وبدون دعوة من السلطة التنفيذية :

—الحالة الأولى : هي حالة وفاة الملك.

—الحالة الثانية : هي حالة خلو العرش.

ثالثاً : حق حل مجلس النواب

حل البرلمان، هو أهم سلاح يعطيه النظام البرلماني للسلطة التنفيذية، في مقابل وفي مواجهة حق البرلمان في تقرير المسؤولية السياسية للوزارة وإسقاطها. وحق الحل يعنى حق السلطة التنفيذية في إنهاء مدة نيابة البرلمان أو أحد مجلسيه قبل انتهاء المدة التي قررها الدستور للفصل التشريعي. وقد قرر دستور ١٩٢٣ على أن للملك حق حل مجلس النواب". ويلاحظ أن حق الحل ينصب على مجلس النواب دون مجلس الشيوخ الذي لا يجوز حله، والحكمة من هذا هي أن مجلس النواب هو وحده الذي له حق تقرير مسؤولية الوزارة، ومن ثم كان من الطبيعي أن يكون حق الحل قاصراً على مجلس النواب وحده.

والصورة الأساسية لحق الحل هي ما يسمى بالحل الوزاري، وهذا يعنى أن يكون حل مجلس النواب بناء على طلب الوزارة التي تسعى لاستصدار مرسوم الحل نظراً للنزاع القائم بينها وبين البرلمان، وهذا الحل الوزاري هو الذي يتفق مع جوهر حق الحل كسلاح يوازى ويقابل مسؤولية الوزارة السياسية أمام مجلس النواب. على أن هناك صورة أخرى لحق الحل، وهي ما يسمى بالحل الملكي، الذي يتم بناء على رغبة الملك كرئيس للدولة، بمعنى أن يكون ذلك إذا رأى الملك أن البرلمان ووزارة الأغلبية لا يمثلان الأمة نتيجة تغير الظروف والأحداث، في هذه الحالة يقلل الملك وزارة الأغلبية البرلمانية ويعين وزارة أخرى لا تتمتع بالأغلبية، وتقوم هذه الوزارة الأخيرة باستصدار مرسوم حل مجلس النواب.

ويتجه الفقه المصري إلى أن دستور ١٩٢٣ يسمح بوجود حق الحل الرئاسي أو الملكي وهو الاحتكام إلى الشعب عند إجراء الانتخابات من أجل تكوين مجلس النواب الجديد.

رابعاً : حق تدخل الملك في التشريع :-

واستثناء أعطى الدستور للملك التدخل في التشريع وإن كان مقيداً ويدخل بعد ذلك تحت سلطة البرلمان بشأن إقرار ما اتخذه الملك من عدمه إلا أن ذلك التدخل ينفذ في حينه لحين عرضه على البرلمان ويتجلى ذلك الحق في حالة عدم انعقاد البرلمان وحدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور، ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون.

ومن حق الملك إعلان الأحكام العرفية ويجب أن يعرض إعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو إلغاؤها، فإذا وقع ذلك الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة.

ب. استقلال السلطة التشريعية وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والقضائية والرقابة المتبادلة بينهما في ظل دستور ١٩٧١

١. مظاهر استقلال السلطة التشريعية

الفصل في صحة عضوية مجلس الشعب : يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه، ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوما من تاريخ علم المجلس به، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوما من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض. (المادة ٩٣). وتعرض نتيجة التحقيق والرأي الذي انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل في صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، والبين من ذلك أن غاية المشرع الدستوري هي فقط أن يستتير مجلس الشعب برأي محكمة النقض، لكن دون التزام به، بل حتى لم يلزم الدستور مجلس الشعب بتسيب قراره إذا ما خالف رأي محكمة النقض.

إسقاط العضوية : لا يجوز إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية أو صفة العامل أو الفلاح التي انتخب على أساسها أو أخل بواجبات عضويته، ويصدر قرار إسقاط العضوية من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه. (المادة ٩٦)

استقالة الأعضاء : تقدم استقالة العضو لمجلس الشعب ويختص المجلس وحده بقبول استقالة أعضائه. (المادة ٩٧)

مسألة الأعضاء : لا يسأل أعضاء مجلس الشعب عما يبدونه من الأفكار والآراء في أداء أعمالهم في المجلس أو في لجانه، ولا تتخذ أية إجراءات جنائية ضد عضو مجلس الشعب إلا بإذن سابق من المجلس، وفي غير دور انعقاد المجلس يتعين أخذ إذن رئيس المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد له بما اتخذ من إجراء. (المادة ٩٨)

النظام الداخلي للمجلس : يضع مجلس الشعب لائحة لتنظيم العمل فيه وكيفية ممارسة وظائفه، وللمجلس الشعب وحده المحافظة على النظام داخله، ويتولى ذلك رئيس المجلس. (المادتين ١٠٤، ١٠٥)

أداء الأعضاء اليمين أمام المجلس : أوجب الدستور أن يقسم عضو مجلس الشعب اليمين أمام المجلس قبل مباشرة عمله. (المادة ٩٠)

المكافآت : يتقاضى عضو مجلس الشعب مكافأة يحددها القانون. (المادة ٩١)

٢. علاقة السلطة التشريعية بالسلطة التنفيذية والرقابة المتبادلة بينهما

العلاقة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية : وضع دستور ١٩٧١ نظاما للحكم يجمع بين بعض خصائص النظام البرلماني وبعض خصائص النظام الرئاسي، ومن أبرز عناصر النظام البرلماني في دستور ١٩٧١ أنه لم يأخذ بالفصل الجامد بين السلطتين التشريعية والتنفيذية علي غرار النظام الرئاسي الكامل كما في الولايات المتحدة الأمريكية بل أخذ بفصل مرن بين هاتين السلطتين علي نحو يحقق التعاون بينهما ويحقق أيضا وبوجه خاص الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو بذلك يحقق المعني الجوهري الذي استهدفه مبدأ الفصل بين السلطات في منطلق الفكر الفرنسي "مونتيكيو" ألا وهو أن تراقب كل سلطة السلطة الأخرى وهو ما يدعم حريات الأفراد ويضمن تحقيق سيادة القانون.

وفيما يلي سنركز الدراسة على مظاهر الرقابة المتبادلة دون مظاهر التعاون. ويكفي هنا أن نشير في هذا التقديم لأهم مظاهر التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في دستور ١٩٧١ : فمن ناحية أولى أجاز الدستور في المادة ١٣٤ لرئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم أن يكونوا أعضاء في مجلس الشعب كما أجاز لغير الأعضاء منهم حضور جلسات المجلس ولجانه.

ومن ناحية ثانية نصت المادة ١٣٥ من الدستور على أنه يجب أن يسمع رئيس مجلس الوزراء والوزراء في مجلس الشعب ولجانه كلما طلبوا الكلام ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار الموظفين ولا يكون للوزير صوت معدود عند أخذ الرأي إلا إذا كان من الأعضاء، ومن ناحية ثالثة من مظاهر التعاون أن الدستور أعطي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية بالاشتراك مع الحكومة) حق اقتراح القوانين على مجلس الشعب.

١. الدور الرقابي للسلطة التشريعية على السلطة التنفيذية

قرر دستور ١٩٧١ للسلطة التشريعية ممثلة في مجلس الشعب وسائل ومظاهر رقابية على السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة أما رئيس الجمهورية فلم يقرر الدستور مسؤوليته السياسية أمام مجلس الشعب، وتختلف مظاهر مجلس الشعب على الحكومة من حيث ثقلها ودرجة قوتها فأخفها جميعاً وأكثرها هدوءاً هي طرح موضوع عام للمناقشة، بينما أقوى مظاهر الرقابة على الإطلاق هو تقرير المسؤولية السياسية كما سنري ومن ثم نعرض لمظاهر الرقابة جميعاً من مجلس الشعب على الحكومة فيما يلي :-

أولاً : طرح موضوع عام للمناقشة وإبداء الرغبات

أجاز دستور ١٩٧١ لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة (أو الحكومة) بشأنه (المادة ١٢٩) كما أجاز الدستور لكل عضو في مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء (المادة ١٣).

ثانياً : السؤال وطلب الإحاطة

- السؤال : هو حق كل عضو من أعضاء البرلمان في أن يوجه أسئلة للاستيضاح عن مسألة معينة والاستفسار بشأنها فهو يفيد طلب إيضاحات عن موضوع معين من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء ولا يتضمن اتهام من عضو البرلمان للحكومة أو أحد الوزراء، ومن حق أي عضو بمجلس الشعب في أن يوجه أسئلة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم وذلك في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، ويجب على هؤلاء المسؤولين الإجابة عن أسئلة أعضاء المجلس (مادة ١٢٤).

- وطلب الإحاطة : فهو يقترب من حق السؤال من حيث أنه لا يفيد معني الاتهام والمحاسبة ولم يذكره الدستور ولكن نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، فأعطت لكل عضو من أعضاء المجلس أن يطلب إحاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً في اختصاص من وجه إليه، وطلب الإحاطة يختلف عن السؤال في الآتي : في السؤال عضو البرلمان يطلب إيضاح أو معلومات عن مسألة معينة أما في طلب الإحاطة يلفت نظر رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء إلى مسألة عاجلة هامة يراها لكي يعطيها عضو الحكومة اهتمامه وعنايته لما لها من أهمية عاجلة.

ثالثاً : الاستجواب

الاستجواب أخطر من السؤال أو طلب الاحاطة لأنه يتضمن نقد واتهام للحكومة أو أحد أعضائها من الوزراء عن تصرف من التصرفات العامة، فيعني المحاسبة والاتهام بالخطأ والتقصير ولذلك فالاستجواب لا يحضر المناقشة بين مقدم الاستجواب والوزير أو رئيس مجلس الوزراء كما هو الحال في السؤال بل يجوز أن تحدث مناقشة عامة في البرلمان يشترك فيها باقي أعضائه، كما أن الاستجواب قد يؤدي إلى المسؤولية السياسية وطرح الثقة بالحكومة أو الوزير عند عدم اقتناع البرلمان (مجلس الشعب) بالرد أو الإجابة من المسؤول، ونظراً لخطورة الاستجواب علي هذا النحو تحيطه الدساتير ومنها دستور ١٩٧١ بقيود وضمانات تكفل للحكومة الاستعداد للإجابة وتنفيد الاستجواب.

- فنص دستور ١٩٧١ علي أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلي رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبتهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم، وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام علي الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة (المادة ١٢٥).

رابعاً : إجراء التحقيق

وهو وسيلة رقابية تمنحها الدساتير للبرلمان تسمح له بتكوين لجان تحقيق من بعض أعضائه لتقصي الحقائق حول تقصير في أحد المرافق أو الجهات الحكومة، ووجه الانحراف به، ونص دستور ١٩٧١ في المادة ١٣١ علي أنه يحق لمجلس الشعب يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة بفحص احدي المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أي مشروع من المشروعات العامة وذلك من أجل تقصي الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة.

خامساً : المسؤولية السياسية للحكومة وأعضائها وسحب الثقة منها

إن أخطر وأهم سلاح رقابي للبرلمان علي الحكومة وأعضائها يتمثل في تحريك وتقرير المسؤولية السياسية فردية لكل وزير علي حدة أو جماعية لكل الحكومة ، : فردية أو ، وقد قرر دستور ١٩٧١ حق مجلس الشعب في تقرير هذه المسؤولية السياسية للحكومة بنوعها مع ملاحظة أن مسؤولية الحكومة في الدستور تتحقق في شخص الوزراء كرئيس للحكومة.

ومن ثم يجب أن نميز بين المسئوليتين الفردية و الجماعية أو التضامنية :-

أ- المسؤولية الفردية :

نص المادة ٦ من دستور ١٩٧١ علي المسؤولية السياسية الفردية لكل وزير علي حدة إذ قضت بأنه لمجلس الشعب أن يقرر سحب الثقة من أحد نواب رئيس مجلس الوزراء أو نوابهم وسحب الثقة يكون بناء علي تصويت في مجلس الشعب عقب استجواب تمت مناقشته ويكون سحب الثقة تعبيراً عن تقصير عضو الحكومة في تنفيذ السياسة العامة للدولة في حدود وزارته. وقد وضعت المادة ١٢٦ المشار إليها عدة شروط أو ضمانات لسحب الثقة فيجب أولاً أن يسبق طلب سحب الثقة استجواب سبق تقديمه وتم الرد عليه، وثانياً أن يكون طلب سحب الثقة مقدماً من عشرة أعضاء المجلس، وثالثاً ألا يصدر مجلس الشعب قراره قبل ثلاثة أيام علي الأقل من تقديمه، وأخيراً أن يصدر القرار بسحب الثقة بأغلبية جميع عدد أعضاء المجلس وليس أغلبية الحاضرين.

ب- المسؤولية الجماعية أو التضامنية :

وهي مسؤولية جميع أعضاء الوزارة أو الحكومة بما فيهم رئيس مجلس الوزراء بصفته رئيس الحكومة وهي تتقرر بناء على فشل أو أخطاء في السياسة العامة للدولة.

وقد أحاطت المادة ١٢٧ من دستور ١٩٧١ هذه المسؤولية السياسية الجماعية بضمانات علي النحو التالي :-

- توجه هذه المسؤولية إلى رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب موقع من عشر أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يجوز للمجلس أن يصدر قراره بسحب الثقة إلا بعد استجواب موجه للحكومة ثم الرد عليه.

- ويصدر قرار مجلس الشعب بسحب الثقة من الحكومة أو بتقرير مسئوليتها السياسية بأغلبية عدد جميع أعضاء المجلس وليس بأغلبية الحاضرين.

- لم يقر الدستور سقوط الحكومة فوراً عند سحب الثقة منها وضرورة تقديمها استقالتها لرئيس الجمهورية بل نص على أن يعد مجلس الشعب تقريراً يرفعه لرئيس الجمهورية متضمناً عناصر الموضوع وما انتهى إليه رأي المجلس وأسبابه، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلى المجلس، فإذا عاد المجلس من جديد وقرر مسؤولية الحكومة للمرة الثانية بذات الأغلبية فإن رئيس الجمهورية لا يلتزم رغم ذلك بقبول استقالة الحكومة بل يجوز له الالتجاء إلى استفتاء الشعب في موضوع النزاع بين مجلس في ذلك الحكومة، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلًا وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة لرأي المجلس.

تعقيب : نحن نرى مع آخرين أن هذا التنظيم في شأن المسؤولية التضامنية للحكومة يتضمن مبالغة في التحوط والحذر لمصلحة الحكومة ثم أنه يخالف المبدأ المستقر في النظام البرلماني وهو وجوب استقالة الحكومة إذا سحب البرلمان الثقة منها وقرر مسئوليتها، سيما إذا جاء مجلس الشعب للمرة الثانية وأصر على تقرير مسؤولية الحكومة مرتين بذات الأغلبية الكبيرة وهي أغلبية عدد أعضاء المجلس جميعاً، فلا ضرورة لاستفتاء الشعب لأن المفروض أن الشعب قد فوض البرلمان في رقابة الحكومة بما في ذلك سحب الثقة منها، ثم أنه في النظام البرلماني فإن السلطة التنفيذية تملك سلاحاً مقابلاً لسحب الثقة وهو حل البرلمان، ولكن سوف نرى أن دستور ١٩٧١ من أجل تحقيق التوازن بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية أخضع حل مجلس الشعب لما يراه المواطنون في الاستفتاء كمقابل للاستفتاء في حالة سحب الثقة من الحكومة، ولكن الاستفتاء في حالة حل مجلس الشعب وجوبي في حين أنه جوازي لرئيس الجمهورية عند سحب ثقة المجلس من الحكومة فللرئيس أن يفضل قبول استقالة الحكومة بدلاً من إجراء الاستفتاء.

سادساً : اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى

بينت المادة ٨٥ من الدستور كيفية ذلك بأن يكون اتهام رئيس الجمهورية بالخيانة العظمى أو بارتكاب جريمة جنائية بناء على اقتراح مقدم من ثلث أعضاء مجلس الشعب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، ويقف رئيس الجمهورية عن عمله بمجرد صدور قرار الاتهام، ويتولى نائب رئيس الجمهورية الرئاسة مؤقتاً لحين الفصل في الاتهام، وتكون محاكمة رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة ينظم القانون تشكيلها وإجراءات المحاكمة أمامها ويحدد العقاب، وإذا حكم بإدانته أعفي من منصبه مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

سابعاً : إحالة الوزراء للمحاكمة

لرئيس الجمهورية ولمجلس الشعب حق إحالة الوزراء للمحاكمة عن الجرائم المرتكبة أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها، ويكون قرار مجلس الشعب باتهام الوزراء بناء على اقتراح يقدم من خمس أعضائه على الأقل، ويصدر قرار الاتهام بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس.

ثامناً : الرقابة المالية

يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة وعرضها على مجلس الشعب. (مادة ١١٤)

و يجب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية. (المادة ١١٨)

كما انه لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة إلا بموافقة مجلس الشعب. (المادة ١٢١)

ii. مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في أعمال السلطة التشريعية

أولاً : دعوة مجلس الشعب للانعقاد وفض دور الانعقاد :

مدة الفصل التشريعي لمجلس الشعب خمس سنوات وذلك ما لم يحل المجلس قبل انتهاء هذه المدة، وخلال هذا الفصل التشريعي ينعقد مجلس الشعب في دورات انعقاد عادية سنوية، وينعقد في حالة الضرورة في دور انعقاد غير عادي وكمظهر لرقابة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية نص الدستور علي أن رئيس الجمهورية يدعو مجلس الشعب للاجتماع في أدوار الانعقاد العادية وغير العادية، كما يفض الاجتماعات العادية أو غير العادية علي التفصيل التالي :

أ- أدوار الانعقاد العادية : نص دستور ١٩٧١ في المادة ١٠١ علي أن رئيس الجمهورية هو الذي يدعو مجلس الشعب لدور الانعقاد العادي كل عام ويفض دورته، ولكن سلطة الرئيس مقيدة بميعاد محدد فعليه أن يدعو المجلس للانعقاد قبل الخميس الثاني من شهر نوفمبر فإذا لم يدعه يجتمع المجلس بقوة الدستور ومن تلقاء نفسه في اليوم المذكور، أما بالنسبة لفض الدورة فإن سلطة الرئيس مقيدة بقيددين : الأول أن يدوم دور الانعقاد العادي سبعة أشهر علي الأقل، والثاني لا يجوز فض الدور العادي قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة حتى لا تتعطل المشروعات العامة.

ب- أدوار الانعقاد غير العادية : نصت المادة ١٠٢ من الدستور علي أن لرئيس الجمهورية أن يدعو مجلس الشعب لدور الانعقاد غير العادي في حالة الضرورة التي يقدرها ولكن الدستور أعطي أيضاً لأغلبية أعضاء مجلس الشعب حق طلب انعقاد المجلس في دور انعقاد غير عادي، وفي كل الحالات رئيس الجمهورية هو الذي يملك فض دور الانعقاد غير العادي.

ثانياً : الاعتراض علي القوانين :

سبق بحث اختصاص رئيس الجمهورية في الاعتراض علي مشروعات القوانين التي أقرها مجلس الشعب وذلك خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ الرئيس بمشروع القانون وسلطة الاعتراض هذه من المظاهر الفعالة لرقابة السلطة التنفيذية علي السلطة التشريعية سيما وأن الدستور تطلب للتغلب علي اعتراض الرئيس ضرورة إعادة إقرار مجلس الشعب لمشروع القانون المعارض عليه بأغلبية كبيرة يصعب تحقيقها عادة وهي أغلبية ثلثي أعضاء المجلس جميعاً.

ثالثاً : حق حل مجلس الشعب :-

يقصد بحق الحل إنهاء حياة البرلمان قبل انقضاء الفصل التشريعي، وبالنسبة لمجلس الشعب، يعنى الحل إنهاء نيابة المجلس قبل انقضاء مدة الخمس سنوات التي حددها الدستور.

وفي النظام البرلماني يكون حق السلطة التنفيذية في حل البرلمان هو أهم وأخطر مظاهر رقابتها على السلطة التشريعية، وحق الحل من هذه الناحية هو السلاح الذي يقابل ويوازن حل البرلمان في سحب الثقة من الحكومة، ونحن نعلم أن دستور ١٩٧١ قد أخذ بالنظام البرلماني في خصوص علاقة السلطات العامة، أي الشعب في تحريك المسؤولية السياسية للحكومة أو الوزارة، فأجاز لرئيس الجمهورية كرئيس للسلطة التنفيذية حل مجلس الشعب، ولكن بضوابط معينة كما سنرى الآن.

نصت مادة ١٦٣ من دستور ١٩٧١ على حق رئيس الجمهورية في حل مجلس الشعب ووضع قيدين على سلطة الرئيس : فلا يجوز له حل المجلس إلا عند الضرورة، وبعد استفتاء الشعب، وقيد الضرورة لم يوضحه الدستور، ومن ثم يجب أن نفهمه بمعنى توافر أسباب قوية يقدرها رئيس الجمهورية، أما بالنسبة لقيد استفتاء الشعب فهو نوع من الرقابة الشعبية على تقدير رئيس الجمهورية لما يراه من أسباب جدية توجب حل المجلس، ونص الدستور على أنه إذا رأى الرئيس حل مجلس الشعب لضرورة قدرها، فيصدر قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً، فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة الحل، أصدر رئيس الجمهورية قراراً به. ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. (المادة ١٦٣).

(١) مظاهر تدخل السلطة التشريعية في أعمال السلطة القضائية

مقدمة : لا يعنى الفصل بين السلطات استقلال كل سلطة عن الأخرى استقلالاً تاماً وإنما المقصود عدم تركيز السلطة في يد واحدة لأن الاستقلال التام بين السلطات لا يمكن تصوره من الناحية العملية.

وإذا كان الدستور قد رسم لكل سلطة من السلطات العامة الثلاث حدود اختصاصاتها الأمر الذي يستلزم من البرلمان احترام السلطة القضائية وعدم التعرض لها ولأحكامها، ولكن الوقائع التاريخية أثبتت أن البرلمانات كثيراً لا تلتزم بحدود اختصاصاتها وتميل أكثر نحو التأثير على أحكام القضاء بل ومحاولة إلغاء هذا الأحكام وذلك عندما تصطدم هذه الأحكام برغبات أعضاء البرلمان وتوجهاتهم السياسية.

ونعرض فيما يلي لصور تدخل البرلمان في شئون السلطة القضائية

١- تدخل البرلمان في أعمال السلطة القضائية عن طريق استخدام وسائل الرقابة السياسية : وإن كان الأصل هو عدم جواز تعرض الأسئلة البرلمانية لمسائل معروضة على القضاء وأن البرلمانات تحرص دائماً على ذلك إلا أننا نرى في الواقع العملي أن أعضاء البرلمان لدى توجيههم أسئلة للسلطة التنفيذية يتناولون موضوعات معروضة على القضاء.

٢- الإلغاء التشريعي للمحاكم : قد تصدر المحاكم أحكاماً لا تلقى قبولاً لدى البرلمان بل يجدها تتعارض مع سياسته واتجاهاته فيعهد إلى التخلص من هذه المحاكم عن طريق إلغائها أو نقل اختصاصها لمحاكم أخرى أو يعيد تشكيل المحكمة، ومن أمثلة ذلك القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٩ والذي بموجبه نزع

اختصاص محكمة القضاء الإداري في الفصل في منازعات الأحزاب السياسية وأسندته لدائرة أخرى بالمحكمة جعل من تشكيلها عدد من أعضاء مجلس الشعب.

٣- الانتقاص التشريعي من اختصاص المحاكم : ينظم القانون اختصاص المحاكم وتتولى المحاكم الفصل في المنازعات عندما تتصل ولايتها بنظرها عن طريق الدعاوى التي ترفع إليها.

وقد يتجه المشرع إلى منع المحاكم من نظر بعض المنازعات ويحرم الأفراد من اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، ومن أمثلة ذلك ما نص عليه المرسوم بقانون ٦٤ لسنة ١٩٥٢ من منع سماع الدعاوى في أي تصرف أو أمر أو قرار صدر من السلطة القائمة على الأحكام العرفية، وهناك عدة قوانين تحصن القرارات الإدارية في بعض المسائل من الطعن عليها.

٤- تعديل عدد أعضاء المحكمة أو الأغلبية اللازمة لإصدار الحكم : قد يعمد المشرع إلى تعديل طريقة تشكيل المحاكم بزيادة عدد القضاة أو إنقاصهم المكونين لهيئة المحكمة كما يعمد إلى تغيير الأغلبية اللازمة لإصدار الحكم بقصد تغيير اتجاهات المحكمة.

٥- التعرض التشريعي للأحكام النهائية وتعديلها : تعتبر هذه الصورة من أخطر صور التعرض التشريعي لاستقلال القضاء،

ومن أمثلتها عندما عارض مجلس نقابة المحامين معاهدة السلام مع إسرائيل فصدر القانون رقم ١٢٥ لسنة ١٩٨١ بإنهاء مدة عضوية مجلس النقابة وإعادة تشكيله، فطعن على هذا القانون بعدم الدستورية وأعد تقرير هيئة مفوضي المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريته واستبقا لما تحكم به المحكمة الدستورية أصدرت السلطة التشريعية القانون رقم ١٧ لسنة ١٩٨٣ والذي تعمد إلغاء القانون ١٢٥ لسنة ١٩٨١ وتشكيل لجنة مؤقتة لإدارة النقابة.

٦- تدخل المشرع في طبيعة العمل القضائي ذاته : هناك حالات يتدخل فيها المشرع في صميم عمل القاضي ويحل نفسه محله ويجبره على اتخاذ مسلك معين وهو جالس على منصة القضاء، ومن هذه الحالات إثبات المشرع للجرائم عن طريق القوانين بأن يفترض المشرع قرينة قانونية لإثبات التهمة أو لنقل عبء الإثبات على عاتق المتهم وهو ما يتنافى مع مبدأ البراءة وعدم إلزام المتهم بإثبات براءته والأمثلة على ذلك كثيرة منها افتراض علم المخالف في جريمة الغش إذا كان المخالف من المشتغلين بالتجارة. (القانون ٤٨ لسنة ١٩٤١)

٧- تدخل المشرع في السلطة التقديرية للقاضي عند تقريره للعقوبة : تقرير العقاب هو جعل العقوبة ملائمة لظروف المجرم الشخصية المتمثلة في تكوينه البيولوجي والنفسي والاجتماعي وحالته عند ارتكاب الجريمة وبعدها وظروف وملابسات ارتكاب الجريمة وأقدر شخص على الوقوف على هذه العناصر هو القاضي الذي اتصل بالقضية ودرسها ومن خلالها يقضى بالعقوبة الملائمة، وإن تدخل المشرع في ذلك يعد تدخلا في عمله ومن صور التدخل أن ينص المشرع على الامتناع عن وقف تنفيذ العقوبة أو يأتي بعقوبات مشددة أو جديدة أو يحد من سلطة القاضي من تطبيق الظروف القضائية المخففة.

٨- عرقلة تنفيذ الأحكام : قد يعمد المشرع إلى وضع بعض النصوص بهدف عرقلة تنفيذ بعض الأحكام القضائية أو وضع شروط إجرائية لإتمام هذا التنفيذ مع أن هذه الشروط ليست من طبيعة العمل القضائي.

٩- التدخل التشريعي في منازعات مشروعية التصرفات القانونية : الأصل أن تتوافق التصرفات القانونية الصادرة سواء من الأفراد أو الإدارة مع القوانين النافذة المفعول ولكن

المشرع يتدخل لأسباب يقدرها تعود في محلها إما للمصلحة العامة أو لحماية مصالح بعض الفئات لإضفاء الشرعية على تصرفات تخالف القانون، والتدخل التشريعي يأخذ عدة صور :

١- حلول المشرع محل الإدارة بإعادة إصدار بعض القرارات الإدارية غير المشروعة، فقد تتخذ الإدارة قراراً غير مشروع وبطعن عليه بالإلغاء أمام القضاء فيتدخل المشرع بإصدار قانون يتضمن تلك القرارات وقد يقرر كذلك أثراً رجعيًا لهذا التشريع.

٢- تصحيح المشرع لبعض التصرفات القانونية عن طريق تأكيد نفاذها في الحياة القانونية، فقد يصدر قراراً إدارياً يشوب هذا القرار عيباً معيناً وفي الغالب يكون شكلياً ويكون عرضة للإلغاء من التضاد فيتدخل المشرع لتصحيحه بإعادة إدخاله في النظام القانوني أو اعتماد أثر رجعي للقرار.

١٠- إصدار قانون بالعفو الشامل : العفو الشامل لا يكون إلا بقانون وذلك عن الجرائم المقترفة قبل اقتراح العفو. والحكمة من تقرير العفو أن ممثلي الأمة (أعضاء البرلمان) يعرفون أحوال البلد وحاجاتها فيتخذون إجراء تشريعي بالعفو عن بعض الجرائم لا اعتبارات يقدرونها، والأصل أن العفو الشامل ذا طبيعة عينية إلا أن البرلمانات أحياناً تنحرف في استقلال سلطتها بتقرير العفو للحالات نزولاً عن رغبة الأغلبية دون أن يكون ذلك مراعيًا فيه الصالح العام، وهنا يكمن الخطر في تدخل السلطة التشريعية في أعمال القضاء فقد تكون التهم يحاكم عنها مرتكبوها أمام المحاكم أو قضى عليهم ثم يأتي قانون العفو ليزيل الجريمة عن الفعل محل المحاكمة.

الاقتراحات والتوصيات

أن البين من مطالعة هذا البحث وما استطرده عليه دستور ١٩٢٣ واتبعه دستور ١٩٧١ من نظام انتخاب لأعضاء البرلمان وما خص به البرلمان من سلطة تامة في حق الفصل في صحة عضوية الأعضاء وله وحده حق فصله أو مساءلته وكذلك الحصانة البرلمانية وإن تلك المسائل لا تعقيب على قرار البرلمان فيها فإن ذلك في رأينا يتطلب تدخل دستوري وتشريعي ليكون هناك رقياً على البرلمان حال التعسف في استعمال الحق أو الانحراف به ونبين فيما يلي رأينا في تلك المسائل ومسائل أخرى

أولاً : انتخاب الأعضاء وتعيينهم

١- بالنسبة لإجراءات العملية الانتخابية : ثار كثير من الجدل حول الانتخابات البرلمانية التي جرت خلال العقدين السابقين وكان مثار الجدل أحد أمرين الأول نزاهة العملية الانتخابية، الثاني : الطعون التي تقدم في إجراءات العملية الانتخابية والجهة المختصة بها.

وكان مبعث الجدل في الأمرين عدم الثقة المتبادلة ما بين الشعب واللجنة المشرفة على الانتخابات والشعور الدائم بمعاملة الحزب الحاكم، لذلك فإننا نقترح إنشاء مفوضية عليا أو هيئة عليا تختص بإجراء الانتخابات الرئاسية والبرلمانية والمحليات والاستفتاء وتكون للمفوضية استقلالية تامة ينص عليها الدستور وتكون من عدد خمسة أو سبعة من رجال القضاء الحاليين من القضاء العادي ومجلس الدولة يختارهم مجلس القضاء الأعلى بالنسبة للقضاء العادي والمجلس الخاص بمجلس الدولة لمدة محددة.

وتختص المفوضية دون غيرها بمباشرة جميع إجراءات العملية الانتخابية منذ البدء في تلقي طلبات الترشيح حتى إعلان النتيجة بما في ذلك إعداد قاعدة بيانات الناخبين وتنشأ أمانة للهيئة تكون من أعضاء الهيئات القضائية كما أنه يلزم إنشاء محكمة انتخابات تختص بنظر كافة الطعون على جميع مراحل العملية الانتخابية حتى إعلان النتيجة.

ونقترح أن تكون محكمة الانتخابات من خمسة أعضاء ثلاثة من القضاء العادي واثنين من مجلس الدولة ويكونوا أعضاء فيها بصفاتهم بحيث نتجنب الاختيار أو الترشيح فمثلاً النواب الأول والثاني والثالث لرئيس محكمة النقض والنائبين الأول والثاني لمجلس الدولة، على أن تحدد مواعيد الإجراءات الانتخابية ومواعيد الطعن عليها ونضع في الاعتبار أنه عند الانتقال من مرحلة أو إجراء في العملية الانتخابية إلى المرحلة أو الإجراء التالي يجب أن تفصل في الطعون التي قدمت على تلك المرحلة أو الإجراء والتي يتم وضع موعد لها وموعداً للفصل فيها.

ونتلافى بذلك إهدار المال العام والوقت والجهد الذي ينفق على إعادة الانتخابات بسبب قبول الطعون والتي يصدر فيها أحكام بعد إعلان النتائج.

٢- بالنسبة لطريقة الانتخابات : رأينا أن طريقة الانتخاب بدأت بالنظام الفردي ثم جمع معه نظام القوائم الحزبية ثم تحول إلى نظام القوائم فقط ثم عاد إلى الفردي وأخيراً في الانتخابات التشريعية الأخيرة جمع بين الفردي والقوائم

وننوه أنه وفقاً للنظام بالقوائم الحزبية فإنه يجب أن نضع في الاعتبار عدة أمور منها

أن عدد المواطنين المنضمين للأحزاب في مصر ليس كثيراً، فكيف نجعل الأحزاب تتحكم في نصف عدد أعضاء البرلمان أو أعضائه كاملاً في حال الأخذ بنظام القوائم مع الفردي أو نظام القوائم فقط، ويكفي هنا إننا نجبر المواطن الغير منتمى إلى حزب أن ينتخب حتماً مرشحاً عن الأحزاب وقد يكون المواطن غير مقتنع من الأصل بسياسة الحزب الذي سيختار قائمته أو غير راض عن أدائه السياسي أو التشريعي، من جانب آخر فإن البين في كافة الانتخابات التي تمت بالقوائم اتساع الدوائر الانتخابية حتى وصلت في أغلب المحافظات إلى دائرة واحدة أو اثنتين، وأن ذلك له أثر أو نتيجة خطيرة وهي أن الحزب ذات التواجد الأكثر والذي له قاعدة جماهيرية أكبر هو الذي يحصل على الأغلبية وأن الأحزاب التي ليس لها شعبية أو أن قاعدتها الجماهيرية متواضعة أو متوسطة سيخسر حتماً في الأغلب الأعم من الدوائر وهذا يؤدي في النهاية إلى سيطرة حزب بعينه على الانتخابات ويكون نظام التعدد الحزبي بلا فائدة، وأن هذا النظام يتطلب إلى جانب أن يكون عدد المنضمين إلى الأحزاب من المواطنين كبيراً أن يكون هناك أكثر من حزب يتمتع بقاعدة جماهيرية كبيرة حتى يكون تعدد الأحزاب له أثر في البرلمان ويصب في النهاية في مصلحة الشعب، ومن جانب آخر يؤدي نظام القوائم إلى بعد الأعضاء المنتخبين عن أحوال المواطنين الممثلين للقاعدة الشعبية للدوائر الذين يمثلونها، وأية ذلك أن الحزب عندما يختار قائمته يختار الأسماء التي تحصد له الأصوات ولا يكون المعيار هو التعدد المكاني والاختيار من كافة المدن التي تقع داخل الدائرة وهو بطبيعة الحال لا يمكنه تمثيل كافة المدن، وهذا كله في غير صالح المواطنين فمن الذي ينقل أحوالهم ومطالبهم ومقترحاتهم للبرلمان، كما أن العضو المنتخب عن قائمة حزب سيكون ولاءه للحزب وسياسته حتى لو تعارض ذلك مع مصلحة المواطنين ويعمل كذلك العضو لكسب ولاء الحزب لإعادة انتخابه، وأن كنا عرضنا لعيوب الانتخاب بنظام القوائم الحزبية إلا إنها لها مميزات لا تتناسب مع العيوب بل أقل منها بكثير، وأن النظام الفردي وإن كانت له عيوب إلا إنها قليلة بل إنه يمكن بموجبه أن نتلافى عيوب النظام بالقوائم الحزبية السالف بيانها، وفي النهاية فإن الوضع الحالي للبلاد وعدم وجود أكثر من حزب له قاعدة جماهيرية كبيرة فإن النظام الفردي يكون هو الأصلح.

٣ - بالنسبة لشرط الخاص بنسبة العمال والفلاحين في المجلس : ورد هذا الشرط في دستور ١٩٢٣ ثم نقل لدستور ١٩٧١، فلو أجريت إحصائية على أعضاء البرلمان لبيان من منهم يمثل بالفعل العمال والفلاحين وهل النسبة لا تقل عن النصف لاستبان إن نسبة العمال والفلاحين الحقيقية لا تمثل الربع، وأن ذلك بسبب التحايل على شروط الترشيح وإن يعمد المرشح بكافة الطرق إلى أن يوفر لنفسه شروط العامل والفلاح فتجد من لم ينتمي تماماً للعمال والفلاحين مرشح عنهم لمجرد أنه اشترك قبل الانتخابات في إحدى النقابات العمالية، هذا فضلاً عن أن هذه النسبة تعد ظالمة في وقتنا الحاضر لعدة

أسباب منها أنها في أحوال كثيرة لا تعبر عن اختيار الناخب فلو فرضنا انه في إحدى الدوائر حصل على المركز الأول مرشح من الفئات وتلاه على المركز الثاني مرشح من الفئات وكذا الثالث والرابع ثم جاء في مركز متأخر مرشح من العمال أو الفلاحين فيكون هو الناجح مع الأول وتضيع الأصوات التي حصل عليها السابقين له هباء

كما نرى أن هناك أعضاء بالبرلمان لا ثقافة لهم ولا يجيدون القراءة ولا الكتابة ولم يكن لهم دور على الإطلاق في المجلس بل انه في حالة التصويت على أمر قد يكون صوته في غير الصالح العام لعدم إدراكه الكافي للموضوع أو عدم استيعابه، ونرى إلغاء هذه النسبة ونترك الشعب يختار بحريته ونترك المرشح يتعامل مع كل الفئات والشرائح بالمجتمع ويكسب ودهم ويعمل لصالحهم حتى يعيدوا انتخابه.

ثانياً : الفصل في صحة العضوية

وجوب إسناد الفصل في صحة العضوية إلى القضاء وليس لمجلس الشعب : كان مجلس الشعب قبل التعديل في عام ٢٠١١ هو وحده الذي له حق الفصل في صحة عضوية أعضائه عند الطعن عليها وان إحالة الطعن لمحكمة النقض كان فقط للاسترشاد برأيها والذي كان في اغلب الأحوال لا يوافق عليه المجلس، وكان دور محكمة النقض دور شكلي فقط، وان ترك الفصل صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب للمجلس نفسه فيه مخالفة صارخة لكافة الأعراف والقواعد، وذلك لسببين رئيسيين : الأول أن الفصل في صحة العضوية هي مسألة قانونية تثير منازعة قانونية تتصل بصحة وسلامة عملية الانتخاب من ناحية إجراءاتها ومدى اتفاقها مع القانون، ومن ثم يجب أن يعطى الاختصاص بها للهيئة القضائية التي أعطاها الدستور سلطة الفصل في المنازعات، والثاني إن إعطاء الاختصاص لمجلس الشعب نفسه يجعل منه خصما وحكما في نفس الوقت بما يخالف مبادئ العدالة، سيما وأن المجلس كهيئة سياسية تتأثر بالأهواء السياسية خاصة مع وجود أغلبية كبرى لحزب معين مما يستحيل معه تصور بطلان عضوية نائب ينتمي إليه، ولقد كان هذا السببان دافعا لدى كثير من الدول للعدول عن إعطاء الاختصاص للبرلمان وإسناده للقضاء أو لهيئة دستورية عليا محايدة مثل المجلس الدستوري في فرنسا.

وبعد ثورة ٢٥ يناير وصدور إعلان دستوري وقوانين مكملة اختصت محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية الأعضاء ونفذ قراراتها في حق المجلس وهذا التعديل وضع الأمور في نصابها.

ثالثاً : بالنسبة لمساءلة الأعضاء

اتخاذ الإجراءات الجنائية : إن ما ذهبت إليه المادة ١١٠ من الدستور من انه عدم جواز اتخاذ إجراءات جنائية نحو أي عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه أثناء دور الانعقاد إلا بإذن المجلس التابع له عدا حالة التلبس بجناية، بما يمكن من خلاله للأعضاء الإفلات من الملاحقة الجنائية حال ارتكاب جريمة، خاصة في حالة سيطرة حزب معين على المجلس، وأن الممارسة العملية للحزب الوطني في العهد السابق كشفت عن هذا بشكل كبير ورأينا التفرقة في التعامل مع أعضاء المجلس المنتمين للحزب الوطني وأعضاءه غير المنتمين أو من التيار المعارض في الصنف الأول ليصدر الإذن إلا نادرا حتى في جريمة شيك بدون رصيد أما الصنف الآخر فيصدر الإذن في أسرع وقت وفي أول جلسة و حتى في حالة عدم انعقاد المجلس.

فمن ناحية لم تفرق المادة السابقة بين أنواع الجرائم من جنائيات أو جنح أو اقل من ذلك أو بين حال ارتكاب الجريمة بسبب العمل أو بدونه، ونرى إلا تكون الكلمة الأخيرة للمجلس في هذا الشأن وان يضاف إلى هذه المادة فقرة يعطى بموجبها المجلس مدة معينة لمناقشة الأمر والتصويت عليه وإصدار

قرارا وفي حالة الرفض أو مضي المدة دون إصدار قرار ليعطى النيابة العامة الحق في التظلم من قرار المجلس أمام محكمة النقض بهيئة تشكل من أقدم خمسة أعضاء برئاسة رئيسها ويكون قرارها نهائيا غير قابل للطعن عليه.

رابعاً : فصل الأعضاء

لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع له ويشترط في غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب بأن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.

ومن البين أن القرار أولاً وأخيراً للمجلس ويتوقف الأمر على التيار الذي يتبعه العضو وهل هو من الأغلبية أم من المعارضة، وأفرزت الممارسة العملية للحزب الوطني في الفترة الماضية عن التمييز في تطبيق هذه القاعدة فإن كان من المعارضة فتكون الإجراءات سريعة وراذعة والعكس لو كان الإجراء بخصوص أحد أعضاء حزب الأغلبية، ونرى أن يكون هناك حق التظلم من قرار المجلس للمحكمة التي تشكل وفقاً للبند السابق.

خامساً : مجلس الشورى

وفقاً للوضع الحالي فإن مجلس الشورى ليس له أي اختصاص تشريعي كما أن الاختصاصات التي خصه بها الدستور وهو ما نرى إنها لا تتناسب مع ما تتكبده الدولة من مصروفات تنفق على عملية الانتخاب وعمل المجلس ومكافآت الأعضاء والعاملين والتي ترتفع تكلفتها وإن البلاد في الوضع الراهن لا تتحمل ميزانيتها أن تنفق كل هذه النفقات دون فائدة نذكر فإنا نرى أحد حلين :

الأول وهو المرجح لدينا، إلغاء مجلس الشورى والاستفادة من ميزانيته في تحسين أحوال المواطنين ولا يجب أن نجرى مقارنة بيننا وبعض البلاد المتقدمة والتي مازالت تحتفظ في دساتيرها بالمجلسين فإن تلك البلاد تستفيد من تلك المجالس بشكل أو بآخر يصعب علينا في ديمقراطيتنا الحالية والثقافة العامة تحقيق ذلك، ويجب على كل دولة أن تنظر إلى أحوالها فقط دون أن تتطلع إلى الآخرين مع عدم التوازن أو التقارب في أغلب النواحي المالية والثقافية والفكرية.

والثاني والذي لا نرجحه، وهو إعطاء مجلس الشورى بعض الصلاحيات التي يمكن أن نستفيد به من خلالها وتناسب مع النفقات العالية التي تتكبدتها للدولة ومن تلك الصلاحيات التي يمكن أن تسند لمجلس الشورى.

الإشراف على الأجهزة الرقابية كالرقابة الإدارية والجهاز المركزي للمحاسبات ومراقبة عملها ومناقشة تقاريرها كنوع من أنواع محاربة الفساد الإداري والمالي.

إعطاء المجلس اختصاصاً بمتابعة خطط البحث العلمي ومناقشتها واعتمادها ووضعها حيز التنفيذ ومتابعة تنفيذها، باعتبار أن المجلس يعين به كواد من كافة التخصصات والكفاءات التي يمكنها متابعة ذلك وإعطائه سلطة الاستعانة بمن يرى الاستعانة به.

إعطاء المجلس دور تشريعي بشأن بعض القوانين التي تتطلب مناقشة أوسع وأدق مثل قوانين مباشرة الحقوق السياسية والقوانين المكملة للدستور بأن يشترك أعضاء المجلس المنتخبين مع أعضاء مجلس الشعب في مناقشتها وإقرارها.

القسم الثاني : تصميم البرلمان في ظل دستور جديد : الخيارات والقضايا

أسانجا وليكالا

مقدمة

عند العمل على صياغة دستور ديمقراطي جديد للدولة فمن بين أهم القضايا الدستورية التي يتعين الاهتمام بها هي تصميم برلمان المستقبل، وفي هذا الصدد، فإنه يتعين النظر في عدد من المسائل الضرورية مثل شكل وهيكل البرلمان؛ وإجراءات انتخابه، وطرق تشكيله وصناعة القرار فيه؛ وسلطاته وصلاحياته؛ وعلاقته بأجهزة الدولة الأخرى، وخاصة السلطة التنفيذية. وعند النظر في هذه المسائل الهامة، يجب الأخذ بعين الاعتبار لمختلف متطلبات واحتياجات الدولة الديمقراطية الجديدة، ولعل من المفيد أيضاً النظر في التجارب المماثلة ذات الصلة في عملية التصميم الدستوري للمجالس التشريعية إلى جانب تناول هذه المهمة على أساس المبادئ الديمقراطية. ومن خلال عملية مزج حكيمة من وحي السياق المحلي، والخبرات المقارنة، والمعايير الديمقراطية، حتي يمكن تصميم برلمان قادر على تحمل الضغوط السياسية المتنوعة وضمان استقرار وجود الديمقراطية في المستقبل.

لقد كان كل من دستوري مصر السابقين الصادرين في العامين ١٩٢٣، ١٩٧١ على مستوى النص الدستوري، بمثابة دستور نمطي وتقليدي بصورة مماثلة لسائر الدساتير السائدة في العالم في تلك الحقبة، ومع ذلك، فإن تنفيذ وفعالية كل دستور من الدستورين المذكورين قد شكلاً ظاهرة سياسية أشد تعقيداً.. وعليه فإن عملية إصلاح البرلمان باعتباره عنصراً مؤسسياً بصورة مركزية في أية دولة ديمقراطية حديثة، وتأسيس توازن أكثر ملاءمة بين الفروع الثلاثة للدولة.

ويتمثل الغرض من ورقة البحث هذه في تبيان بعض القضايا والخيارات الرئيسية بشأن تحديد الشكل المؤسسي، وسلطات، ومهام البرلمان في ظل عمليات الإصلاح الدستوري. ولا نزع في هذا البحث أن هذه المسائل إلزامية أو جامعة مانعة بصورة تامة، بل إن البحث يسلط الضوء على بعض الاعتبارات الرئيسية التي تتطلب استرعاء اهتمام القائمين بعمليات البناء أو الإصلاح الدستوري، كما يضع التركيز على بعض الاعتبارات التصميمية الفنية.

أولاً : الأساس المعياري للنظام الديمقراطي الدستوري : الفصل بين السلطات

يعتبر الفصل بين السلطات إحدى الخواص الرئيسية لأي نظام ديمقراطي دستوري، مما يستلزم تقسيم سلطات الدولة بين الفروع الثلاث للحكومة المتمثلة في : السلطة التنفيذية، والسلطة التشريعية، والسلطة القضائية. وتنعكس عملية الفصل هذه في الدساتير الديمقراطية من الناحيتين الوظيفية والمؤسسية، حيث يتم تقسيم السلطات طبقاً للوظائف الثلاثة الأساسية للحكومة المتمثلة في مجال كل من سن القوانين، وإنفاذها، وإصدار الأحكام بشأنها وذلك من خلال الفصل بين المؤسسات التي تتولى صلاحية القيام بتلك المهام. ويهدف الفصل بين السلطات إلى منع تركيز السلطات في قبضة فرع واحد من أفرع الحكومة، وإلى وضع ضوابط وموازن بينها، مما يعمل بالتالي على تطوير وتعزيز حكومة ديمقراطية. كما يتطلب الأمر فهم كل الأسئلة والقضايا المتعلقة بشكل وتصميم البرلمان ضمن هذا الإطار المبدئي، وكيف يمكن للدستور الجديد أن يحقق هذا الهدف بصورة محددة. وهذا لا يحصر دور البرلمان في التشريع الدستوري فحسب، بل في علاقته مع بقية أفرع الحكومة أيضاً. وعليه، فإن من بين القضايا الأولى التي يتعين على الجمعية الدستورية أن تتوصل إلى توافق بشأنها تتمثل في الفصل بين السلطات باعتبارها معياراً دستورياً، واللغة الدستورية التي ينعكس من خلالها هذا المعيار

في الدستور بصورة ملموسة، والأهم من كل ذلك، الهيكل المؤسسي الأساسي الذي يعمل من خلاله الدستور المستقبلي على تفعيل وإنفاذ هذا المعيار المبدئي.

وثمة صلاحيات ومهام معينة يجب أن يشتمل عليها أي دستور ديمقراطي، ومن بينها وظيفة التمثيل السياسي للأمة بأسرها، والسلطات الأساسية المتعلقة بالتشريع والإشراف (الموضحة أدناه). ولكن الأشكال المعينة التي يحدد من خلالها كل دستور الدور المنوط بالبرلمان تتفاوت وتختلف اختلافاً كبيراً وفقاً لمتطلبات المجتمع المعني، والهيكل المحدد للحكومة التي يؤسسها الدستور. وعليه، فإنه في مصر مثلاً، فإن التجربة السابقة التي تحول فيها البرلمان إلى كيان غير ذي أهمية في ظل الحكم العسكري البيروقراطي البائد تبرز مدى الحاجة إلى النص على إعطاء البرلمان سلطات قوية للإشراف بموجب الدستور الديمقراطي الجديد. وقد عكس نص دستور ١٩٧١ بوضوح الفصل بين السلطات، رغم عدم احتوائه على أية إشارة واضحة لمثل هذا المبدأ. ومع ذلك، وبصورة عامة، فإن ممارسات وثقافة حكومات الأنظمة القائمة في المنطقة، وفي أماكن أخرى، قد عكست حقائق سياسية مغايرة تماماً لتلك الواردة في متون الدساتير لبلدانها. ومع تحول المؤسسات الرئاسية فإنه يتعين على المشرعين إمعان النظر في مواطن الضعف الموجودة في نصوص دستور عام ١٩٧١ الخاصة بالبرلمان المصري بهدف التأكد من أن النظام الدستوري المستقبلي يعمل على ضمان فاعلية البرلمان بشأن الوظائف الدستورية التي من المترتب عليه أداؤها. وفي الوقت ذاته، فإن من الأهمية بمكان التأكيد على أن يكون مستوى النص الدستوري على المستوى العملي، حيث أن دستور عام ١٩٧١ يعكس عدداً من المبادئ المتعلقة بدور البرلمان والتي يمكن مواصلة بيانها بصورة ملائمة في الدستور الجديد، مع إتاحة المجال لوضع تلك المبادئ بصورة أفضل وصياغتها بشكل أكثر توضيحاً وأوفى تفصيلاً.

وبصورة مماثلة، فإن شكل السلطة التنفيذية، وخاصة السلطات والصلاحيات المخصصة لرئاسة الدولة، سوف تترك أثراً على طريقة تصميم الصلاحيات والمهام المنوطة بالبرلمان. وفي هذا الصدد، فإن طبيعة الرئاسة المقررة في الدستور الجديد سوف تؤثر على كيفية تصميم سلطات الإشراف البرلماني على الرئاسة نفسها، بهدف الحفاظ على الضوابط والموازن التي من الضروري مباشرتها على الأنشطة الرئاسية. وعلى سبيل المثال، فإن من بين القضايا ذات الصلة في ضوء ماضي مصر المنصرم قد تتمثل في الإطار القانوني والدستوري المتعلق بحالات الطوارئ، حيث كان غياب الرقابة البرلمانية على قرارات السلطة التنفيذية بشأن إعلان حالات الطوارئ، ومدها، وإنهائها بمثابة علامة معبرة عن عدم فاعلية البرلمان في ظل ذلك النظام. ومن ثم، فإن ثمة حاجة جلية لأن يعكس الدستور الجديد دوراً أكثر بروزاً وسلطات أكثر قوة للبرلمان بشأن حالات الطوارئ (والإشراف على السلطة التنفيذية بصورة أعم وأشمل) حتى لا يعد هناك أي سوء استخدام للسلطة التنفيذية.

ومن ناحية أخرى، فإن الفصل بين السلطات الحكومية في ظل نظام ديمقراطي دستوري يتطلب أيضاً إخضاع البرلمان ذاته للرقابة باستخدام أحد أكثر الأساليب شيوعاً المتمثل في النص على ضرورة إجراء المراجعة القضائية لعملية التشريع وذلك بهدف ضمان اتساق جميع القوانين العادية التي يسنها البرلمان وتوافقها مع نص وروح الدستور. وتعتبر المراجعة القضائية للسلطتين التنفيذية والتشريعية بمثابة آلية بالغة الأهمية خاصة بالنسبة للديمقراطيات الناشئة، حيث أن المراجعة القضائية تعد الوسيلة الرئيسية التي يمكن من خلالها ضمان أنه حتى السلطات المنتخبة تعمل طبقاً للقواعد الأساسية المنصوص عليها في متن الدستور.

وتعتبر هذه المسائل بمثابة قضايا محددة تتعلق بالتصميم الدستوري الذي يتعين تحديده. ولعل من الهام في هذا المقام التشديد على أنه بالرغم من أن مثل هذه الاعتبارات السياسية لا يمكن تحاشيها، كما أنها تعتبر أيضاً مرغوباً فيها بقدر ما أنها تعكس أساساً تقاضياً لمحتوى الدستور المستقبلي بين أصحاب المصالح المتنافسة وأصحاب العلاقة والشأن، فإن من الضروري توفر عنصر الوضوح فيما يخص

تماسك المبادئ الضمنية التي تتشكل على أساسها المؤسسات بما فيها البرلمان. وفي هذا السياق، فإن مبدأ الفصل بين السلطات قد يعتبر أكثر المبادئ مركزية وأهمية.

ثانياً : سلطات وصلاحيات البرلمان الديمقراطي : قضايا مطروحة لأخذها بعين الاعتبار

من المتعارف عليه على أوسع نطاق في مختلف أنحاء العالم أن المهام الدستورية الرئيسية الثلاثة للبرلمان في أي نظام ديمقراطي هي : (أ) التمثيل، (ب) التشريع، و (ج) الإشراف. وسوف نناقش هذه المهام الثلاث والصلاحيات اللازمة لمباشرتها بصورة أكثر تفصيلاً أدناه. وكما هو مشار إليه آنفاً، فإن نص دستور عام ١٩٧١ يتسق بصورة ملحوظة مع المبادئ الديمقراطية بشأن هذه القضايا، رغم أن هذه المهام والصلاحيات من الناحية العملية لم تكن تعني الشيء الكثير في ظل النظام السابق. ومع ذلك فإن الدستور يعد حتماً عنصراً لا مناص منه في التقليد الدستوري، ومن الجدير على أقل تقدير الاعتراف بالخواص الإيجابية الواردة في الدستور السابق لدى صياغة الدستور الجديد. وقد نصت المادة ٨٦ من دستور عام ١٩٧١ على أن برلمان الشعب الأحادي المجلس هو المؤسسة التي تتولى السلطة التشريعية العامة للدولة. كما نصت المادة المذكورة على أن مجلس الشعب مخوّل بسلطة الإشراف على الميزانية العامة ويتمتع بصلاحيات الإشراف على السلطة التنفيذية. وكل هذه السلطات والصلاحيات العامة موضحة بصورة مستفيضة في بنود أخرى من الفصل الثاني (أنظر أدناه). وعلى ضوء تجارب مقارنة أكثر معاصرة، فإنه يمكن تحسين كلاً من صياغة أحكام معينة في هذا الفصل، وهيكلية الفصل ذاته في الدستور الجديد، ولكن بصورة أساسية، فإن المادة ٨٦ قد حددت الوظائف والمهام الرئيسية للبرلمان الديمقراطي بصورة واضحة ومباشرة.

أ. التمثيل

يعد التمثيل الحر والنزيه في مؤسسات الحكومة بمثابة الخاصية المميزة للديمقراطية، ويعتبر البرلمان الأكثر تمثيلاً بين جميع المؤسسات المنتخبة بالدولة. ومن الناحية المثالية، فإن البرلمان هو المؤسسة التي تعكس كافة أو على الأقل، جميع العناصر الهامة من أطياف الآراء السياسية في المجتمع، بما فيها أصوات الأقليات، كما أن المجلس النيابي يمثل المنتدى الرئيسي للبلاد الذي تدور فيه المناقشات السياسية، والانتقادات، والتحديات والطعون، وصنع القرارات. وفي أمثل الأوضاع، فإن البرلمان ينبغي أن يكون بمثابة عالم تمثيلي مصغر بصورة قريبة من التشكيل السياسي في البلاد على أوسع نطاق. وبالنسبة لصانعي مسودة الدستور الذين يتحلون بالدافع لضمان تحقيق هذا التمثيل الديمقراطي المثالي في تصميم البرلمان، فإن ثمة مجموعات شتى من القضايا التي ينبغي أخذها بعين الاعتبار.

ويأتي في مقدمة هذه القضايا تصميم النظام الانتخابي، الذي يمثل الوسيلة الرئيسية التي يمكن من خلالها تحقيق التمثيل النيابي في البرلمان. ويشمل ذلك سائر التدابير والإجراءات الخاصة التي يتم اتخاذها لضمان تمثيل الأقليات والمرأة. وفي دستور عام ١٩٧١، فقد نصت المادتان ٨٧ و ٨٨ على الإطار الدستوري المتعلق بالتمثيل النيابي وانتخاب مجلس الشعب، بما في ذلك النص على إنشاء هيئة إدارية انتخابية مستقلة للإشراف على الانتخابات. وهناك بعض النصوص التي عفا عليها الزمن، وتشكل مفارقة تاريخية خاصة في المادة ٨٧ بشأن تقسيم جمهور الناخبين، وهي من المواد التي يتعين استبعادها والتوقف عن إدراجها في الدستور الجديد. ولكن موطن الضعف الأكبر في هذه النصوص يكمن في كونها غامضة بحيث تترك الكثير من المسائل لوضع تشريعات عادية لها بدلاً من توضيحها في الدستور. وعليه، أن من الضروري بالطبع أن ينص التشريع العادي على تفاصيل القواعد والإجراءات الانتخابية، فإن الدستور ينبغي أن يبين المفاهيم الرئيسية التي يمكن أن يقوم عليها مثل هذا التشريع بقدر كاف من الدقة والوضوح. وعليه، فإنه ينبغي مثلاً تعريف المبادئ الرئيسية الخاصة بالنظام الانتخابي والقيم الديمقراطية التي تقوم عليها هذه المبادئ في متن الدستور ذاته بدلاً من تركها لتوضيحها في التشريعات العادية. وتتعلق المجموعة الثانية من هذه القضايا بإجراءات صنع القرارات في البرلمان مما يعطي مختلف أصحاب الشأن والمصالح الممثلين في المجلس النيابي

فرصاً جيدة للمشاركة في العملية التشريعية. وعلى سبيل المثال، فإن بعض فئات أقلية معينة قد تتطلب إجراءات حماية من نوع خاص يمكن ضمانها بوضع اشتراط إجرائي بموافقة ممثليهم على التشريع الذي يؤثر على مصالحهم بالإضافة إلى موافقة الحد الأدنى من أغلبية أعضاء البرلمان بأسره (مثل لبنان، والبوسنة والهرسك، ومقدونيا، وأيرلندا الشمالية). وقد تعرضت بعض هذه النماذج إلى الانتقاد لتسببها بحصول أزمة في العملية التشريعية، وانعدام الكفاءة والفساد، وإضفاء الصبغة المؤسسية على الفوارق العرقية أو الدينية على حساب الوحدة الوطنية. ومع ذلك، فإن هذا يعد أحد أشكال حماية الأقليات التي تعتبر مسألة شديدة الخصوصية في كل سياق، وهناك وسائل أقل راديكالية لضمان تمثيل الأقليات من دون اشتراط التشريع للحصول على موافقة الأقليات بصورة دائمة. ويمكن أن يتضمن ذلك النص على تعيين عدد من أعضاء البرلمان في حالة الأقليات الصغيرة التي لن تتمكن من ضمان تحقيق الانتخاب من دون ذلك (مثل سريلانكا).

وبصورة مماثلة، فإن كل المسائل السياسية والتشريعية يترتب عليها مضامين بشأن حقوق المرأة ومصالحها، ويجب تصميم الإجراءات البرلمانية بطريقة تأخذ بعين النظر لهذه الاعتبارات بصورة ملائمة من خلال ضمان صوت مجدّ لعضوات البرلمان في صياغة التدابير والإجراءات التشريعية اللازمة. وقد أدى تخصيص حصص الكوتا للمرأة في مختلف البرلمانات إلى زيادات كبيرة في تمثيل المرأة في بلدان مثل رواندا، والنرويج، والسويد، والأرجنتين، ونيبال، والعراق. ورغم أن العديد من نصوص الفصل الثاني من دستور عام ١٩٧١ قد تعاملت مع الأمور المتعلقة بالإجراء البرلماني، فإنها لا تعكس المسائل المثارة آنفاً. وتظهر ثلاثة الأثافي في مجموعة القضايا المتعلقة بالتمثيل البرلماني في عملية تصميم شكل وهيكلية البرلمان نفسه. وقد نص الفصل الثاني من دستور عام ١٩٧١ على إنشاء برلمان أحادي المجلس، بينما نص دستور عام ١٩٢٣ على برلمان ثنائي المجلس، ويتعين على الجمعية التأسيسية أن تنظر فيما إذا كان من المتعين ضرورة إيجاد برلمان أحادي أو ثنائي المجلس في ظل الدستور الجديد. وثمة عدد غفير من الأسس المنطقية المقررة لوجود مجلس نيابي ثان في البرلمان، ولكن بالنسبة لمسألة التمثيل البرلماني، فإن المبرر الرئيسي لوجود مجلس نيابي ثان يتمثل في عمله كأداة مضادة لمبدأ الأغلبية. وهذا يعني أنه من خلال ضمان تمرير أي عملية تشريع في خطوتين، فإن المجلس النيابي الثاني يعمل بمثابة مكابح جزئية على أية إجراءات متسعة قد تصدر من جانب المجلس النيابي الأول. ومع ذلك، فإنه حتى يتمكن المجلس النيابي الثاني من مباشرة مهامه، فإنه يتعين تصميم سلطاته وطريقه انتخابه وتشكيله بصورة لا تعتبر فيها بأنها مجرد استنساخ للمجلس الأول. ويمكن تصميم عملية صناعة القرار وسن التشريعات في المجلس النيابي الأول بصورة تعكس مبدأ الديمقراطية الأساسي الخاص بحكم الأغلبية، ولكن المجلس النيابي الثاني ينبغي تصميمه بحيث يعمل على حماية مبدأ ديمقراطي مساو في الأهمية، ألا وهو حماية مصالح الأقليات. ولا يقتصر معنى مصالح الأقليات على الأقليات العرقية أو الدينية فحسب، بل إنه يشمل مفهوم أقليات الآراء السياسية أيضاً. وعليه، فإنه في السياق البرلماني المصري، فإن إنشاء مجلس نيابي ثان جيد التصميم يعتبر بمثابة طريقة لتمكين الأقليات من الحصول على تمثيل ملائم لهم في العملية التشريعية.

ولا يعد النص الدستوري بشأن الاعتراف بالأقليات وتمثيلها بمثابة شرط معياري كبير في النموذج الديمقراطي للحكومة فحسب، بل إنه يعتبر أيضاً كإجراء استراتيجي سليم لضمان تفادي الأسباب المحتملة لحصول عدم الاستقرار وذلك من خلال العمل على توفير صوت لتلك الفئات التي تعد جزءاً من العملية السياسية العامة في الدولة. ومن بين الأسباب الرئيسية وراء سقوط النظام المنصرم هي عدم رغبته وعدم قدرته على السماح بوجود تمثيل ديمقراطي في الدولة. وتجدر الإشارة إلى أن الأنظمة الاستبدادية ليست النظم الوحيدة المعرضة للإطاحة بها وإبعادها خارج النطاق المؤسسي جراً المنع الممنهج لتوفير التمثيل المناسب. وتميل الديمقراطيات أحياناً إلى إضفاء الصبغة المؤسسية على "استبداد الأغلبية" حيث قد تجد بعض الفئات نفسها في موضع "الخاسر" على الدوام في العملية السياسية القائمة على أساس حكم الأغلبية، بالرغم من أن الحكومات والبرلمانات يتم تشكيلها دوماً بصورة ديمقراطية. وعليه فإن من الأهمية بمكان للنظام الديمقراطي الجديد أن يدرك أنه في الوقت الذي يتم فيه تشكيل الحكومة على أساس موافقة الأغلبية، فإنه يتعين اتخاذ التدابير اللازمة لضمان

توفر التمثيل الشامل للأقليات فيها أيضاً. وبالإضافة إلى نظام انتخابي شامل، فإن وجود مجلس تمثيلي ثان في السلطة التشريعية يعتبر أحد الآليات التي يضمن مصممو الدساتير من خلالها تحقيق ذلك الهدف، وقد أظهرت الممارسة المقارنة مجموعة متنوعة من خيارات التصميم التي تستطيع الجمعيات التأسيسية الانتقاء من بينها بما يناسبها من أجل تحقيق هذه الأهداف.

ب. التشريع أو وضع القانون

تتمثل الوظيفة التشريعية في الدور المسند بصورة مبدئية إلى المجلس البرلماني في ظل مبدأ الفصل بين السلطات، وهي بالفعل المهمة التي تعرّف بوضوح قدراً كبيراً من ماهية المجلس النيابي وما تنطاط به من أنشطة ومهام جسام. وبالرغم من أن المادة ٨٦ من دستور عام ١٩٧١ قد أسندت الدور التشريعي الرئيسي الخاص بالدولة إلى مجلس الشعب كما رأينا، فقد كان هناك ما لا يقل عن مجموعتين من المشكلات في أداء تلك الوظيفة في ظل النظام السابق. أولاً، لم يكن مجلس الشعب يعمل باعتباره برلماناً شريعياً يتمتع بالمصادقية، بل كان بمثابة مؤسسة بيروقراطية تصادق تلقائياً على التدابير التشريعية التي يتم تحديدها في مكان آخر. وثانياً، فقد كان الفصل الدستوري بين السلطات نفسه يعاني من الغموض إلى حد كبير من الناحية العملية. وفي ظل تلك التجربة، فقد برزت الحاجة بوضوح إلى ضرورة وضع دستور جديد يعبر بمصطلحات قوية وبصورة ملائمة عن كل من عملية الفصل بين السلطات والوظيفة التشريعية باعتبارهما في الأساس من صلب اختصاص البرلمان في المستقبل.

وقد تكون هناك استثناءات للمبدأ العام المتعلق بالفصل بين السلطات بشأن الطرق المحددة التي يمكن من خلالها النص على سلطات وصلاحيات رئاسة الدولة بصورة محددة في الدستور الجديد. ويبقى أن نظل في الانتظار لنرى فيما إذا كان الدستور الجديد ينص على وضع نظام رئاسي خالص أو مختلط. ولكن في كلتا الحالتين، فإن من المرجح أن يبقى للرئيس المنتخب بصورة مباشرة أو منفصلة عن البرلمان دوراً ما في العملية التشريعية. ووفقاً لدستور عام ١٩٧١، فقد تم تمكين رئيس الجمهورية من تقديم مقترحات قوانين كي يسنها مجلس الشعب (المادة ١٠٩) ومن الاعتراض على أي تشريع صادر (المادة ١١٢)، بالرغم من أن حق الاعتراض كان خاضعاً لضرورة تخطيه تشريعاً بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس النيابي (المادة ١١٣). وينسجم هذا الإطار الأساسي للدور الرئاسي في العملية التشريعية مع المبادئ ذات الصلة بشأن الضوابط والموازين، ومن الصعب في هذا الموضع الاستطراد في قول المزيد من دون رؤية ما ستقترحه الجمعية التأسيسية بشأن موضوع الرئاسة في الدستور الجديد، ولكن يمكن القول بشكل اقتراح عام، أن من الضروري أن ينص الدستور الجديد بصورة واضحة ولا لبس فيها على أن المؤسسة التشريعية العليا هي البرلمان في الدولة، وأن أي إسناد لسلطات رئاسية متعلقة بالاختصاصات التشريعية ينبغي أن تكون منسجمة ومتوافقة مع هذا المبدأ.

وتعتبر مسألة حل البرلمان من الأمور ذات الصلة في هذا الصدد. وقد يتم تفويض الرئيس بسلطة حل البرلمان في ظل ظروف معينة، ولكنه يتعين على المسؤولين العاكفين على صياغة الدستور أن يتسموا بقدر كاف من الحصافة والحرص على وضع ضمانات كافية لمنع إساءة استغلال تلك السلطة بحيث يمكن تضمينها قيوماً إجرائية على السلطة الرئاسية تجاه حل البرلمان، بالإضافة إلى ضرورة الإفصاح الدستوري عن الأسس الموضوعية التي يجب إسناد قرار حل البرلمان إليها. ومن أمثلة القيود الإجرائية المفروضة على سلطة الحل أحقية الرئيس بحل البرلمان بطلب من البرلمان ذاته فقط، أو عندما يكون قرار الحل مرهوناً بضرورة الحصول على موافقة برلمانية لاحقة على قرار الحل نفسه. وبصورة مماثلة، فإن الدستور قد يضع شروطاً موضوعية يجب الالتزام بها قبل أن يعمد الرئيس إلى حل البرلمان، على سبيل المثال، في حالة عدم تمكن البرلمان من الموافقة على إصدار بيان سياسة الحكومة، أو ميزانيتها، أو في حالة نص الدستور على أدنى حد واضح من الفترات التي لا يجوز للرئيس خلالها حل البرلمان.

ومن بين الاعتبارات الأخرى القابلة للتطبيق في هذا المجال، كيفية تأسيس الدستور الجديد لمؤسسات لامركزية بحيث تكون تلك الوحدات الفرعية منوطة بسلطات تشريعية. وفي هذا الصدد، فإن من الهام تمديد عملية الفصل بين السلطات لتطال تصميم المؤسسات الوطنية الفرعية، والنص دستورياً على تقسيم الاختصاصات التشريعية بين البرلمان الوطني والوحدات الفرعية. كما أن من الضروري أيضاً النص على إجراءات للفصل في النزاعات المتعلقة بتوزيع الاختصاصات أو حلها بأية طريقة أخرى، وعادة ما تنشأ هذه النزاعات بصورة لا مفر منها في النظم ذات المستويات المتعددة.

لقد كان الإجراء الأساسي المتبع لسن التشريعات في دستور عام ١٩٧١ مَوْضِعاً في المادة ١١٠، بينما كانت المادة ١٠٧ تنص على أمور كالنصاب وإجراء التصويت. وقد نصت المادة ١٠٤ على سلطة مجلس الشعب في تحديد لائحة الإجراءات الخاصة به، فيما يتعلق بالمبادئ والإطار الذي يستطيع البرلمان من خلاله وضع ترتيباته الداخلية الخاصة بالإجراءات والجلسات ونظم اللجان. وبالتالي فإن الجمعية التأسيسية قد تغدو راجية في إبلاء أكبر قدر ممكن من الاهتمام لهذه الأمور، وتعمل على ضمان أن النصوص النازمة للإجراءات البرلمانية في الدستور الجديد تعزز من الشفافية، والتعددية، والشمولية، والمشاركة. كما ينبغي أن تحتوي على نصوص تسهل من قدرة الجمهور على الوصول إلى البرلمان وجلساته وأعضائه، وتؤسس لحق الجمهور في الإطلاع على المعلومات المتوفرة في حوزة البرلمان.

وكما هو مذكور آنفاً، فإن البرلمان قد يعتبر أعلى سلطة تشريعية في الدولة، وتعد أفضل الطرق المتعارف عليها لضمان مبدأ السيادة الدستورية هي المراجعة القضائية للتشريع. وهو ما يعتبر مجالاً آخر تتوافر فيه مجموعة كبيرة من الخيارات بداية من الخبرات المقارنة، ولكن بصورة عامة، فإنه ينبغي أن يتضمن الدستور الجديد نصاً صريحاً يسمح باختبار مسودة التشريع أمام المحاكم لقياس مدى دستوريته، كما يتيح للمحاكم على نفس المنوال بإلغاء القانون الحالي (والتشريع المستقبلي) غير المتسق مع الدستور في أي وقت. وقد منحت المادة ١٧٥ من دستور عام ١٩٧١ المحكمة الدستورية العليا سلطة المراجعة الدستورية للتشريعات، وبينما ينبغي الاستمرار في النص على هذا المبدأ بوضوح في الدستور الجديد، فإن الأخير ينبغي أن يعكس التطورات المعاصرة فيما يخص النص على سلطات وإجراءات المراجعة والإشراف القضائي بصورة أفضل وبشكل أكثر وضوحاً وتفصيلاً مما هو عليه في المادة ١٧٥. وبالإضافة إلى المراجعة القضائية، فإنه ينبغي النص على مبدأ السيادة الدستورية بوضوح في الدستور الذي يشير ضمناً إلى أن كل أجهزة الحكومة، بما فيها البرلمان، يجب أن تعمل ضمن إطارها العام وبما يتسق مع الإعلان في الوثيقة الدستورية الخاصة بالحقوق الأساسية على وجه التحديد.

وحتى الآن، فإننا قد تناولنا عملية التشريع العادي، ولكن هناك إحدى الوظائف التشريعية للبرلمان تتعلق بمسألة التعديلات الدستورية. وبشكل عام ووفقاً لمبدأ السيادة الدستورية (أنظر أعلاه) فإنه ينبغي أن لا يكون الدستور عرضة للتعديل أو الإلغاء بنفس سهولة القيام بذلك على مستوى التشريع العادي، وهو ما تعمل على ضمانه مجموعة متنوعة من القيود الإجرائية والموضوعية المفروضة على السلطة التشريعية. وعلى سبيل المثال، فقد حددت المادة ١٨٩ من دستور عام ١٩٧١ الشروط الإجرائية للحصول على الأغلبية بثلاثي أصوات مجلس النواب وموافقة الشعب في استفتاء عام باعتبارهما شرطين إجرائيين لتعديل ذلك الدستور، وبالإضافة إلى ذلك، فإن بعض الدساتير تصنف النصوص الخاضعة لأنواع مختلفة من إجراءات التعديل، وفي بعض الحالات النادرة، فإنها قد تحدد بعض النصوص باعتبارها غير قابلة للتعديل على الإطلاق بأية طريقة كانت وبشكل أبدي (مثل نصوص معينة في الدساتير الألمانية واليابانية).

ولكن على الرغم من أن التعديلات الدستورية بصورة عامة تشترط حدوداً دنياً أعلى من الإجماع أو تتطلب المرور بمراحل متعددة من الموافقات، في مقابل التشريع العادي، فإن الصلابة أو المرونة النسبية لإجراء التعديل تعد مسألة متروكة لقرار المسؤولين عن وضع وصياغة مسودة الدستور.

وبالإضافة إلى مبدأ السيادة الدستورية، فإن الدساتير الصارمة غالباً ما تكون قائمة على فرضية أن الدستور يحتوي على قيم ومبادئ سياسية معينة ينبغي أن لا تتغير أو تتبدل بسهولة ومن دون مناقشة اجتماعية مستفيضة لها. وتعتبر صعوبة إجراء التعديل مسألة مقصودة من أجل تعزيز مثل هذا التأمل والنقاش والتفكير فيها قبل التغيير (وكمثال كلاسيكي للدستور الجامد هو ذلك الدستور الخاص بالولايات المتحدة الأمريكية). ومن ناحية أخرى، فإن الدساتير المرنة التي تتطلب مستويات إجماع أعلى من تلك المطلوبة للتشريعات العادية، فإنها تضع إجراءات يمكن استيفؤها بشكل أسهل (مثل إيطاليا والهند). وتتمثل الفرضية الرئيسية في هذه الحالات في فكرة أن الدساتير ينبغي أن لا تعرف وتحدد القواعد الأساسية للمجتمع بصورة أبدية أو ترسخ وجهة نظر معينة بشأن طبيعتها للأبد. وبالتالي، فإن الغرض من إجراءات التعديل الدستوري المرنة هو تمكين الأجيال القادمة من تغيير الدستور لكي يتوافق وواقع المستقبل. ولكن العيب في إجراءات التعديل الدستوري يكمن في أنها عرضة لإساءة الاستخدام خاصة في البلدان التي تعاني فيها التقاليد الديمقراطية من الضعف، والتي لا يستطيع الدستور فيها احتواء الأغلبية الكبيرة أو السيطرة عليها لأن الدستور نفسه قد يتغير كلما كانت هناك رغبة أو إرادة في القيام بذلك.

وقد تنخرط في عملية التعديل الدستوري بصورة مباشرة كل من السلطة التشريعية والسلطة القضائية، وحتى الناس العاديين في حالة اشتراط عملية الاستفتاء، ولكن في الديمقراطيات الراسخة، يبقى البرلمان هو الطرف الرئيسي المعني بتلك العملية. وبموجب المادة ١٨٩، فإن مقترحاً بتعديل الدستور قد يأتي من طرف الرئيس أو البرلمان، وكانت هناك عملية أكثر تفصيلاً من تلك المنصوص عليها للتشريع العادي داخل البرلمان، وقد تضمنت ضرورة إجراء عملية نقاش على مرحلتين (للنظر في التعديل المقترح من حيث المبدأ أولاً، ثم إعادة النظر فيه بالتفصيل)، مع اشتراط الحصول على موافقة أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وموافقة الشعب عليها في استفتاء عام. وبصورة جوهرية، فإن الحقيقة الماثلة في أن عملية التعديل الدستوري قد استتبع العديد من الشروط الإجرائية الإضافية تزيد على المتطلبات الخاصة بالقانون العادي وتعتبر متسقة مع الممارسات الدولية، ولكن الدستور الجديد يمكن أن يعكس التطورات المعاصرة في هذا المجال بصورة أفضل. وعلى وجه التحديد، فإن الدستور الجديد ينبغي أن يقضي بأن يشمل أي إجراء تعديل مستقبلي على مميزات خاصة مثل استشارة الجماهير العريضة ومشاركتها في ذلك على أوسع نطاق (وهو ما يمكن تيسيره من خلال شروط الطباقة؛ وتخصيص فترات طويلة للمناقشة يتم تحديدها قبل وضع الدستور؛ وإجراءات تشاورية مع الوحدات الوطنية الفرعية، إذا كان التعديل المستهدف ذا صلة بالموضوع)؛ وتحديد دور واضح لمحكمة عليا ذات صلاحية دستورية للبت في أي نزاع قد يسفر عن العملية (فيما يخص كلا من الإجراء والمضمون)؛ وفرض قيود على نطاق صلاحية السلطة التنفيذية حيال التدخل في العملية. وبينما يحق للرئيس اقتراح تعديلات دستورية، فإنه لا يجوز منح السلطة التنفيذية بأي شكل من الأشكال حق الاعتراض أو سلطة التأجيل تحت أي ظرف من الظروف فيما يتعلق بالتعديلات الدستورية.

ت. الإشراف

تعتبر مراقبة ومساءلة السلطة التنفيذية إحدى المهام الحيوية للبرلمان، ويجب على أي دستور ديمقراطي ضمان تمكين البرلمان بصورة ملائمة للقيام بأداء هذه المهمة على نحو يتسم بالكفاءة والاستمرارية والقوة.

وهناك العديد من الجوانب المميزة في الدور الإشرافي للبرلمان، ومن الهام للغاية أن يتنبه المشرعون الدستوريون إلى الطرق المختلفة التي يتم من خلالها القيام بدور الإشراف في تشكيل السلطات البرلمانية. ويتعلق البعد الأول بالدور الدستوري للبرلمان في مساءلة السلطة التنفيذية بشكل متواصل وعلى أسس يومية، وهو ما تتطلبه الديمقراطية الدستورية من منظور الفصل بين السلطات والمبدأ المصاحب المتعلق بضرورة توفير الضوابط والموازن. وبينما قد تعتبر السلطة التنفيذية المنتخبة

مسئولة في نهاية المطاف أمام جمهور الناخبين من خلال الانتخابات الدورية، فإن البرلمان هو المؤسسة الرئيسية التي تعمل مباشرة على محاسبة السلطة التنفيذية سياسياً خلال الأوقات الواقعة بين دورات الانتخابات. وتعني المحاكم بالاختصاص الدستوري لضمان قانونية الأعمال التنفيذية والإدارية من خلال تطبيق المبادئ القانونية، ولكن تحت قبة البرلمان، فإن بالإمكان مناقشة اعتبارات السياسات الأوسع للأعمال التنفيذية مناقشة تامة. كما أن البرلمان هو الجهة المسؤولة عن محاسبة السلطة التنفيذية من خلال عدد من الأدوات من بينها المناقشات والاستجابات الوزارية والرقابة الأكثر تفصيلاً من خلال نظام اللجان الذي يركز على الجوانب التشغيلية للوزارات والجهات الحكومية ودلالات السياسة المتعلقة بالاقترحات التشريعية للسلطة التنفيذية. ومن منظور مقارن، فإن أنظمة وأعراف اللجان المتعلقة بالمساءلات والاستجابات الوزارية التي تنص عليها لوائح البرلمان البريطاني في لندن وتلك الخاصة بالبرلمان الاسكتلندي في إدنبرة قد تفيد بصفة خاصة في تصميم وإدراج مثل هذه الأنظمة في البرلمان المصري المقبل.

وقد عكس دستور مصر عام ١٩٧١ عدداً من هذه الخصائص في الفصل الثاني، ومن بينها تحويل سلطة الإشراف الإداري العام من خلال نظام اللجان (المادة ١٣١)، وتوجيه أسئلة واستجابات برلمانية لرئيس الوزراء وغيره من الوزراء (المواد ١٢٦، و١٢٧، و١٢٨)، ومباشرة المناقشات بشأن الأمور المتعلقة بالمصلحة العامة (المادتان ١٢٩ و١٣٠). ومع أن هذه النصوص تعكس مبادئ دستورية ديمقراطية قابلة للتطبيق، فإن مواطن الضعف الحقيقية فيها تكمن في غياب الوضوح وانعدام التفاصيل. وعند صياغة نصوص الدستور الجديد في هذا المجال، فإنه يتعين على الجمعية التأسيسية أن تأخذ في اعتبارها المبادئ المعيارية التي تتضمن منظومة الخيارات المعاصرة الخاصة بتصميمها التي تعتبر الآن بأنها متوفرة ومتاحة حيث أن صياغة دستور عام ١٩٧١ قد جرت منذ عقود سالفة.

وفي الأنظمة الرئاسية، فإن السلطة التشريعية تتولى دوراً شبه - قضائي بشأن توجيه الاتهام والعزل من المنصب الذي يمثل الشكل النهائي للمساءلة عندما تتخطى الأعمال الرئاسية أو الإغفال مبادئ القانون الموضوعية على أسس دستورية أو سلوكيات مقبولة أخلاقياً، وهو ما كانت تحكمه المادة ٨٥ من دستور عام ١٩٧١ (وقراءتها مع المادة ٨٢)، إلا إنها مثل الكثير من نصوص الدستور الأخرى، قد تركت الكثير من الأمور للتشريع العادي كي يعمل على تعريفها والنص عليها. وبصرف النظر عن الطبيعة المحددة للسلطة التنفيذية الرئاسية التي سيقدمها الدستور الجديد، فإنه يتعين أن يتم النص في الدستور بالتفصيل على الأسس، والإجراءات (بما فيها الاستثناءات)، والعقوبات المتعلقة بتوجيه الاتهام والعزل من المنصب، بالإضافة إلى اتخاذ ترتيبات مؤقتة أثناء سير تلك الجلسات والإجراءات.

وأما البعد الثاني للإشراف، فإنه يتعلق بمراقبة البرلمان للمال العام. وبالرغم من أن السلطة التنفيذية هي التي تنفق المال العام، فإن البرلمان يحتفظ بسلطة تقديم الموافقة الأخيرة على ميزانية الحكومة. وبصورة معاكسة، فإن هذا يعني أن السلطة التشريعية لا تحظى بالسلطة القانونية لإنفاق المال العام ما لم يكن لديها موافقة برلمانية مسبقة تأتي في شكل ميزانية معتمدة وقانون مخصصات سنوية. وينبع ذلك من المبدأ الدستوري القديم ينص على أن الحكومة لا يحق لها إنفاق المال العام أو جمع الإيرادات لتمويل الإنفاق العام ما لم يعطي الشعب موافقة مسبقة لها من خلال ممثليه المنتخبين بشأن مقترحات الإنفاق والضرائب التي تم تبريرها ومناقشتها بشكل كامل. وقد كانت هذه المبادئ المفيدة موضحة في المادتين ١١٩ و١٢١ من دستور عام ١٩٧١.

وعليه فإنه يجب أن يؤكد الدستور الجديد صراحة على مبدأ الرقابة البرلمانية على المال العام وأن ينص على إطار أساسي لمباشرة تلك السلطة. وبينما قد تقدم التشريعات العادية أو القواعد الداخلية للبرلمان تفاصيل الإجراءات الخاصة بالميزانية السنوية وقانون المخصصات وأي قانون آخر له دلالات متعلقة بالإنفاق العام، فإن الدستور يجب أن يحدد بوضوح المبادئ التي يتم وضع تلك القواعد على أساسها. كما يجب أن يقدم الدستور المبادئ التي يقوم على أساسها إطار التمويل العام الأوسع الخاص بالدولة والتي تتضمن قيم الشفافية والعدالة والمحاسبة. ومن الناحية المثلى، فإنه ينبغي أن

يقدم الدستور الإطار الأساسي لإنشاء وإدارة الصناديق الرئيسية لموارد الدولة، والبنك المركزي، وتخصيص الأموال فيما بين مختلف مستويات الحكومة (إذا كان ذلك ذا صلة بالموضوع). وفي ظل ماضي مصر وعلى ضوء أفضل الممارسات المعاصرة، فإنه ينبغي النص على إطار شامل بشأن المساءلة المالية العامة التي تتضمن وجود مؤسسة تدقيق عليا معتمدة بدرجة كافية بما يمكنها من تعزيز ودعم الدور الإشرافي المالي للبرلمان. وقد تم تناول بعض هذه الأمور في دستور عام ١٩٧١ (راجع المواد ١١٤ إلى ١٢٢)، ولكن الدستور الجديد يجب أن يعكس بصورة مثلى أفضل الممارسات المعاصرة في هذه المجالات، ويترك فجوات أقل لمألاها من قبل التشريعات العادية. وتجدر الإشارة مرة ثانية إلى أن إجراءات البرلمانات البريطانية والاسكتلندية والإطار التنظيمي المالي العام في دستور جنوب أفريقيا قد توفر بعض التوجيهات والإرشادات المفيدة في هذا الصدد، رغم أن المشرعين قد يرغبون في الرجوع لتجارب أخرى عديدة والاسترشاد بها.

ويتعلق الشق الثالث من الإشراف البرلماني بمواقف استثنائية مثل إعلانات الحرب والسلم وحالة الطوارئ. ويحظى الإطار القانوني والدستوري الذي يحكم حالة الطوارئ بأهمية واضحة في السياق المصري في ضوء ثقافة حكم الطوارئ الطويل التي رانت على عقول الناس لردح طويل من الزمن تحت ظل النظام السابق وأثرها المدمر على الديمقراطية. وبالتالي فإنه يتعين على الجمعية التأسيسية إبلاء هذا الجانب اهتماماً بالغاً للغاية. ويعد المبدأ التحليلي الرئيسي الذي يحكم تصميم سلطات الطوارئ في الدستور الديمقراطي (ومن ثم السلطات غير العادية الممنوحة للسلطة التنفيذية للتعامل معها) بمثابة موقف استثنائي بعيد عن الوضع الطبيعي. وبناء على ذلك، فإنه يجب أن يكون إطار سلطات الطوارئ بالكامل بصورة افتراضية وتهدف إلى العودة للوضع الطبيعي في أسرع وقت ممكن وأن يكون له أقل قدر من التأثير الدائم على الحقوق والحريات الديمقراطية العادية. وبينما قد يبدو هذا تعبيراً عن أمر لا يحتاج إلى المزيد من الشرح والتوضيح، فإن تجربة مصر السابقة، تعتبر بمثابة شهادة على حقيقة أن الأوضاع "الاستثنائية" قد تتحول بسرعة إلى أوضاع "مألوفة" وتترك تبعات شديدة الخطورة على حقوق الإنسان والديمقراطية. وفي هذا السياق، فإنه ينبغي أن يحكم الفصل النظري بين الوضع العادي والطوارئ تلك النصوص الموضوعية الخاصة بسلطات الطوارئ في الدستور الجديد.

ولذلك فإنه عند وضع تصميم الإطار الموضوعي لسلطات الطوارئ، فإن من المترتب على الجمعية التأسيسية التعامل مع أربع مجموعات من القضايا، ألا وهي: (أ) التعريف الدستوري لحالة الطوارئ (بمعنى ضمان التأكد من أن الطوارئ التي تهدد حياة الأمة فقط هي التي تجيز اللجوء إلى سلطات الطوارئ)؛ (ب) النصوص المتعلقة بالإعلان عن حالة الطوارئ وتطبيقها، ومدتها، وإيقافها؛ (ج) الآثار القانونية المسموح بها في حالة الطوارئ (بمعنى مدى القيود التي قد يتم فرضها بصورة قانونية على الحقوق الأساسية خلال حالة الطوارئ، بما في ذلك وضع قائمة حصرية بالحقوق التي لا يمكن إلغاؤها تحت أي ظرف)؛ و (د) إعادة التأكيد على الضوابط والموازن المناسبة لمباشرة سلطات الطوارئ ضمن الإطار الدستوري الأوسع للفصل بين السلطات (على سبيل المثال، كما هو الحال في المادة ١٠٨ من دستور عام ١٩٧١، حيث قد يتم منح السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية محدودة أثناء الطوارئ، ولكنه يجب إخضاعها آنذاك لرقابة قضائية وبرلمانية فعالة). وثمة قدر كبير من الخبرة المقارنة (حيث يشير المشرعون الدستوريون بشكل متكرر إلى إطار سلطات الطوارئ الخاص بدستور جنوب أفريقيا باعتباره نموذجاً جيداً للغاية)، مع توفر منشورات أكاديمية وبيانات دولية حول أفضل الممارسات (راجع أقل المعايير ومبادئ سيراكيزا الصادرة في باريس) للاستفادة منها في وضع النصوص الدستورية المتعلقة بكل جانب من هذه الجوانب، وإطار تفصيلي موضح بصورة جيدة في القانون الدولي (راجع ميثاق العهد الدولي بشأن الحقوق المدنية والسياسية). وبالتالي فإن على الدستور الجديد أن يسعى بكل جد واجتهاد إلى عكس هذه المعايير بأقرب صورة ممكنة، بحيث لا تتكرر التجربة السابقة الخاصة بحالات الطوارئ.

الخلاصة

لقد سعت المناقشة السابقة إلى إلقاء الضوء على أبرز قضايا التصميم الدستوري التي قد تواجه المشرعين الدستوريين عند التعامل مع المسائل المتعلقة بسلطات ووظائف البرلمان في ظل الدستور الديمقراطي. ولا تعتبر هذه المناقشة بأنها شاملة أو كاملة بأي حال من الأحوال حيث يحتاج كل موضوع من الموضوعات المثارة فيها إلى دراسة أكثر تفصيلاً. ومع ذلك، فإن من المأمول أن تكون هذه المناقشة قد ساعدت في شد الانتباه إلى الحاجة الماسة عند وضع المسودات الدستورية إلى ضرورة إمعان النظر في مدى التماسك الشامل بين المبادئ المعيارية والتحليلية الضمنية الخاصة بالدستور المستقبلي باعتبارها على أقل تقدير بأنها مساوية في الأهمية بحيث تستحق استرعاء اهتمام المشرعين للتشكيلات النصية وأشكال وأنماط الهياكل المؤسسية. ومن خلال الاهتمام ذي الصلة بالموضوع المتعلق بكلا البعدين الخاصين بصياغة الدستور، بالإضافة بالطبع إلى اعتبارات السياق السياسي والتاريخي، فإن من المرجح أن تنجح الجمعية التأسيسية في إعطاء أمثلة ملموسة لنظام ديمقراطي جديد لا يعمل على ضمان الديمقراطية والتعددية والحرية فحسب، بل يعد إطاراً كفواً وفعالاً لحكومات ديمقراطية جديدة في المستقبل.

الباب الثالث

السلطة القضائية

القسم الأول: السلطة القضائية في ظل القانون الدستوري المصري

المستشار جورج سعد

مقدمة

تختلف الأنظمة القانونية السائدة في العالم وفقاً لعدة معايير تأتي في مقدمتها الثقافة القانونية السائدة في منطقة ما، ثم يأتي بعد ذلك مزيج من العوامل السياسية والاجتماعية والخلفيات التاريخية والدينية لترسي معالم النظم القانونية والقضائية التي يعتنقها كل مجتمع وتتناسب مع خصوصيته التي تميزه عن باقي المجتمعات. ونظراً لعمق التاريخ المصري وما يحمله من كيان حضاري هائل أثر تأثيراً مباشراً في هيكل التنظيم القضائي المصري وآليات عمله، لأن حرية الإنسان وحماية حقوقه هي الركن الركيز في عمل السلطة القضائية التي تمثل قوة التوازن القادرة على ضبط إيقاع السلطتين التشريعية والتنفيذية حفاظاً على حقوق الإنسان وحرياته. كانت هذه الدراسة لتتقيد وتبصير المواطنين بالبناء الدستوري للقضاء المصري وتكوينه، وأنواع المحاكم التي تقضى في منازعات أفراده والآليات والمبادئ الحاكمة لقضائته. ضماناً لاستقلال ونزاهة أحكامه.

أولاً : نبذه عن تاريخ القضاء المصري وتطوره قبل نشأة الدساتير

خضعت مصر للخلافة العثمانية منذ عام ١٥١٧ م حتى تولى محمد على باشا حكم مصر في عام ١٨٠٥، وكان يتولى أمر القضاء في هذه الحقبة القضاة الشرعيين الممثلين للمذاهب الفقهية الأربعة تحت رئاسة قاضى العسكر التركى والذى كان يترأس (محكمة مصر) المختصة بنظر العام من القضايا الجنائية والمدنية والتجارية، وكانت المحاكم الجزئية (والتي عرفت بمحاكم الاخطاط) تنتشر بأحياء القاهرة ومحاكم الاقاليم بكافة المدن المصرية وكانت تفصل من خلال قضاة المذاهب الفقهية الأربعة في كافة المنازعات القضائية ويتولى محمد على باشا حكم مصر عام ١٨٠٥ م والذي أضاف للمحاكم الشرعية مجالس قضائية أخرى لتطوير التقاضى فأمر بإنشاء ديوان الوالى أو الديوان الخديوى بالقاهرة والاسكندرية ومنح ذلك الديوان سلطات الادارة والتشريع والقضاء، فأختص بالفصل فى الجنايات والمواريث وكذلك المنازعات التى تنشعب بين المصريين والأجانب، وكانت تعرض أحكامه على الوالى ليصدر فيها بما يشاء.

ثم أمر فى عام ١٨٢٤ م بتشكيل المجلس العالى الملكى للفصل فى القضايا والتحقيقات الواردة من حكام ومأمورى القرى والمراكز، ثم إنشاء مجلس لنظر الدعاوى المدنية والجنائية والتجارية بالاسكندرية وآخر بدمياط، كما أنشأ مجلس عسكرى سمي "مجلس شورى الجهادية" طبق فى

أحكامه القانون العسكرى الفرنسى. ولمواجهة الظروف الاقتصادية انشئت محاكم تجارية بالاسكندرية والقاهرة، وفى عام ١٨٤٢ م شكل أول مؤسسة قضائية حديثة فى مصر "جمعية الحقانية" وخول لها حق التشريع وسن القوانين واللوائح واختصت بالنظر فى جميع القضايا الجنائية والمدنية والعسكرية.

ونظم القضاء فى الاقاليم وجعله من اختصاص المأمورين ونظر الأقسام يفصلون فيما يعرض عليهم من منازعات فى استقلال عن القضاء الشرعى.

وأستمر تطور القضاء الوطنى فى عهد محمد على وخلفائه من بعده حتى استقرار أمر القضاء فى خمسة مجالس محلية متدرجة تفصل فى كافة الدعاوى وبيانها كالتى :-

- ١- مجالس الدعاوى. ٢- المجالس المركزية. ٣- المجالس الابتدائية. ٤- المجالس الاستئنافية.
- ٥- مجلس الاحكام

وإلى جانب ما تقدم كان هناك نحو سبعة عشر محكمة قنصلية شكلت فى مصر طبقاً للامتيازات الممنوحة من الدولة العثمانية إلى بعض الدول الأجنبية لتفصل فى كافة المنازعات التى تثار بين رعاياها وفقاً للقوانين والأعراف المطبقة بتلك الدول.

ونظراً لتعدد المحاكم التى تولت أمر القضاء المصرى، وتطبيقاً لتشريعات متعددة منها القوانين التركية والفرنسية فضلاً عما كانت تطبقه المحاكم القنصلية من قوانين وأعراف بلدانها عمت فوضى التقاضى البلاد مما أدى إلى التنازع فى اختصاص المحاكم بنظر الدعاوى سلباً وإيجاباً فتم إنشاء المحاكم المختلطة والتى كانت تختص بنظر المنازعات التى تثار بين الأجانب والمصريين وكذا الأجانب مختلفي الجنسية. وتطبق فى أحكامها تشريعاً موحداً سما بالقوانين المختلطة.

وفى عام ١٨٨٣ وفى إطار تطوير منظومة التقاضى الأهلية أنشئت المحاكم الأهلية الجزئية بالمراكز والابتدائية بالمحافظات ومحاكم استئنافية وعين نائباً عمومياً للمحاكم الأهلية ونياية بكل محكمة جزئية لتحقيق الجرائم الجنائية.

المحاكم الشرعية : كان يقتصر دور المحاكم الشرعية فى ظل نشأة المحاكم المختلطة والأهلية على الفصل فى مسائل الأحوال الشخصية للرعايا المصريين المسلمين وظلت تعمل حتى ألغيت بالقانون ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥.

المجالس المليية : كانت تلك المجالس تختص بالقضاء فى مسائل الأحوال الشخصية للمصريين غير المسلمين وكانت تتشكل من رجال الدين واعيان كل طائفة. وألغيت مع إلغاء المحاكم الشرعية بالقانون ٤٦٢ لسنة ١٩٥٥.

ثانياً : تطور القواعد الدستورية الحاكمة للسلطة القضائية فى مصر

وهكذا عاشت مصر فى ظل نظام قضائى على نحو ما سبق قبل نشأة الدساتير، وفى عام ١٨٦٦ ميلادية من عهد الخديوى إسماعيل ظهرت لائحة تأسيس مجلس شورى النواب فاعتبرت أول محاولة لإعداد وثيقة دستورية فى مصر ولكنها لم تنظم شيئاً من أمور الدولة سوى الأمور الخاصة بانتخاب أعضاء مجلس النواب، والمهام الموكولة له.

دستور عام ١٨٨٢ : وفى فبراير عام ١٨٨٢ أصدر الخديوى توفيق أول دستور للبلاد وكان مكون من ٥٣ مادة ولكنه أنحصر أيضاً فى تنظيم شئون مجلس النواب واختصاصاته وكيفية انتخاب أعضائه. وما كان إلا ترديداً للوثيقة الدستورية المعدة من الخديوى إسماعيل فى عام ١٨٦٦. فلم ينص على حقوق وحرىات المواطنين الواجب حمايتها، ولم ينظم أى شأن من شئون القضاء وضمانات استقلاله، ولم يكتب لهذا الدستور البقاء وقامت سلطات الاحتلال الإنجليزى بإلغائه سريعاً.

دستور ١٩٢٣ : قاد دستور ١٩٢٣ قطار الحداثة منذ نشأته فأهتم بقواعد تنظيم السلطة القضائية وضمانات استقلالها حماية لحقوق المواطنين وحرياتهم. فأكد على المبادئ الآتية :

- أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة في الحكومة التدخل في القضايا. (مادة ١٢٤)
- ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون. (مادة ١٢٥)
- تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التي يحددها القانون. (مادة ١٢٦)
- عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم وتتعين حدوده وكيفيته بالقانون (مادة ١٢٧)
- يكون تعيين رجال النيابة العمومية في المحاكم وعزلهم وفقا للشروط التي يقررها القانون. (مادة ١٢٨)
- جلسات المحاكم علنية إلا إذا أمرت المحكمة بجعلها سرية مراعاة للنظام العام أو للمحافظة على الآداب. (مادة ١٢٩)
- كل متهم بجناية يجب أن يكون له من يدافع عنه. (مادة ١٣٠)
- يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها. (مادة ١٣١)

ومن ثم يكون دستور ١٩٢٣ قد أكد على مبدأ استقلال القضاء، محتكما لقوانين مستقلة في كيفية ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصاتها وشروط تعيين القضاة ورجال النيابة العامة وقواعد نقلهم وتأديبهم، مقرا لمبدأ علانية الجلسات، وحق كل متهم في من يدافع عنه، مؤكدا على إنشاء قضاء عسكري منفصل تماما عن السلطة القضائية يسن له قانون شامل على ترتيب محاكمه وبيان اختصاصاتها والشروط الواجب توافرها في قضائتها.

وقد تم إلغاء دستور ١٩٢٣ ليحل محله دستور ١٩٣٠ والذي كان بمثابة انتكاسة للحياة الديمقراطية في مصر ومن بين مساوئه أنه انتقص من النصوص الحاكمة لضمانات السلطة القضائية.

دستور ١٩٣٠ : في صبيحة يوم الجمعة ٢٤ أكتوبر عام ١٩٣٠ نشرت الصحف المصرية الأمر الملكي رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ بوضع نظام دستوري للدولة المصرية. والذي كان يعتبره الشعب دستور الحكومة بينما كان يصف دستور ١٩٢٣ بدستور الأمة، وظل الشعب يكافح ضد هذا الدستور الذي جاء على غير إرادته حتى تم إلغائه في عام ١٩٣٥ وأعيد العمل بدستور ١٩٢٣ مرة أخرى في ديسمبر ١٩٣٥ ليستمر العمل به حتى إلغائه في ديسمبر ١٩٥٢. وقد انتقص دستور ١٩٣٠ من ضمانات استقلال القضاء التي وردت في دستور ١٩٢٣ فنص على :-

- عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم وتتعين حدوده وكيفيته بالقانون (مادة ١١٦)
- يكون تعيين رجال النيابة العمومية في المحاكم وعزلهم وفقا للشروط التي يقررها القانون. (مادة ١١٧)
- جلسات المحاكم علنية إلا إذا أمرت المحكمة بجعلها سرية مراعاة للنظام العام أو للمحافظة على الآداب. (مادة ١١٨)

- كل متهم بجناية يجب أن يكون له من يدافع عنه. (مادة ١١٩)
- يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توافرها فيمن يتولون القضاء فيها. (مادة ١٢٠)

وأغفل النص على الثلاث مواد الخاصة بضمانات استقلال القضاء والمتمثلة في المواد (١٢٤، ١٢٥، ١٢٦) من دستور ١٩٢٣.

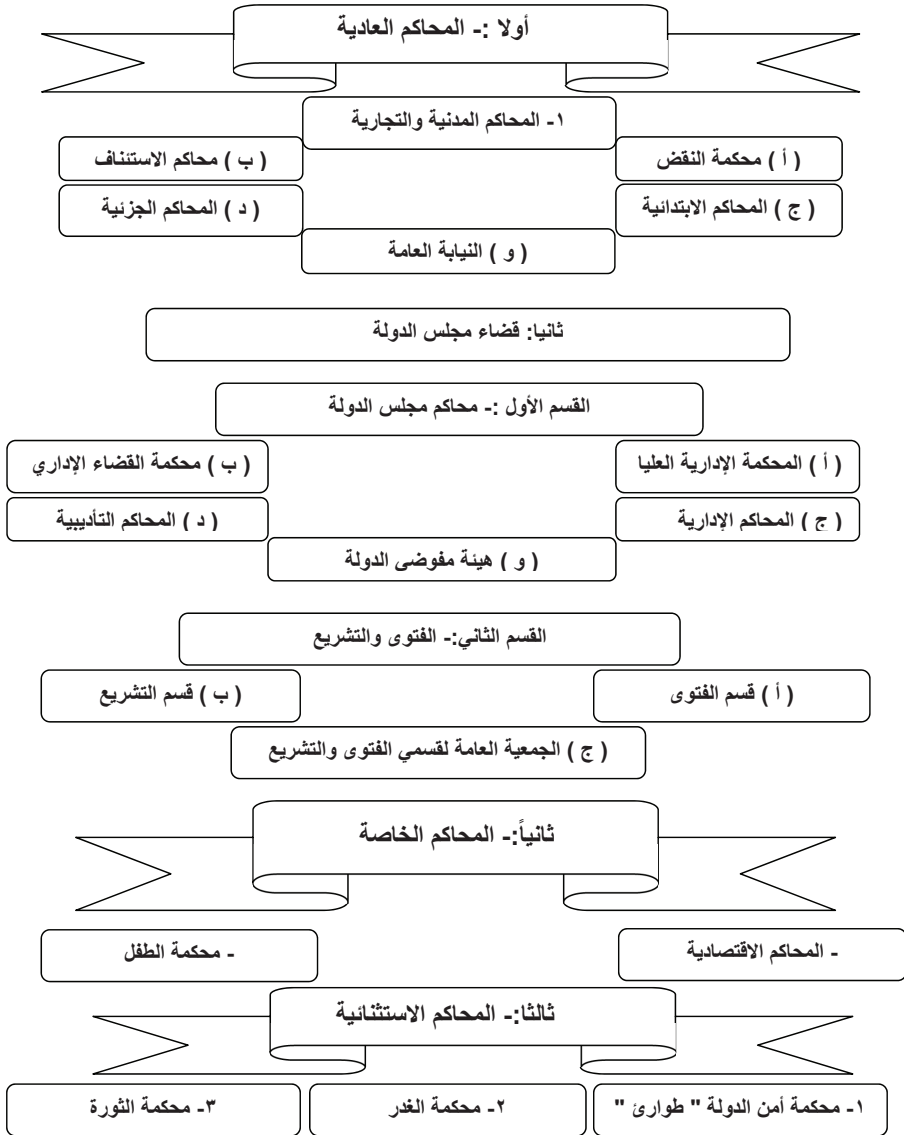
دستوري ١٩٥٦، ١٩٦٤ : حافظ دستور ١٩٥٦ ومن بعده دستور ١٩٦٤ على ذات المبادئ الحاكمة لعمل السلطة القضائية وذات ضمانات استقلال القضاء وحافظ عليها روحا ونصا وتبويبا ولم يتم مخالفة دستور ١٩٢٣ في هذا المضمار إلا فيما ندر.

دستور ١٩٧١ (الدستور المعمول به حتى قيام ثورة ٢٥ يناير) : رحلة دستورية طويلة قطعتها مصر منذ عام ١٩٢٣ حتى صدور الدستور الدائم للبلاد في عام ١٩٧١ إذ أكد على كل ما أرسته الدساتير السابقة من قواعد وضمانات وجعل من سيادة القانون أساس الحكم في الدولة، ومنصباً من السلطة القضائية حارساً على حقوق وحریات المواطنين من تغول باقي السلطات – فنص على حظر القبض على الأشخاص وتفتيش مساكنهم وحبسهم احتياطياً والإطلاع على مراسلاتهم أو تسجيل محادثاتهم الهاتفية إلا بأمر قضائي مسبب من القاضي المختص أو النيابة العامة وفقاً للقانون، ومؤكداً على أن كل اعتداء على هذه الحريات أو مساس بتلك الحرمات التي كفلها الدستور والقانون تشكل جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم، ومُرسخاً المبادئ والآليات الحاكمة لعمل السلطة القضائية، فأقر مبدأ ألا جريمة ولا عقوبة إلا بناءً على نص قانوني، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون، كما أقر مبدأ أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته في محاكمة قانونية تكفل له مدافعاً، وشدد على أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام أو محاولة تعطيلها من الموظفين العموميين جريمة، كما أكد على عدم تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، فنص في المادة ١٧٢ دستور على إنشاء مجلس الدولة حارساً ورقبياً على قرارات السلطة التنفيذية.

تلك بعض من كل ما جاء به هذا الدستور الذي أرسى تنظيم متطور للرقابة القضائية على دستورية القوانين بإنشائه المحكمة الدستورية العليا لتتولى دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح فضلاً عن تفسيرها للنصوص التشريعية على النحو المبين بقانون إنشائها رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ حتى لا تكون أعمال السلطة التشريعية بمعزل عن الرقابة وهو ما سوف نتناوله بالتفصيل فيما يلي.

أ. البناء الدستوري التنظيمي للسلطة القضائية في مصر

أنواع المحاكم



التنظيم القضائي الوطني هو التنظيم التي تضعه الدولة لعمل المحاكم الجنائية والمدنية فتحكم تلك المحاكم في القضايا الجنائية بموجب قانون الإجراءات الجنائية والقوانين العقابية في المنازعات المدنية بموجب قانون المرافعات المدنية والقوانين المدنية والتجارية الموضوعية، وقد نصت المادة الأولى من قانون السلطة القضائية المصري رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٦ على أن المحاكم تتكون من :-

محكمة النقض محاكم الاستئناف المحاكم الابتدائية المحاكم الجزئية

كما أشارت المادتين ٢٣، ٢٤ من ذات القانون على أن هناك بنیان مقابل للبنیان الهرمي للمحاكم يتكون من النيابة العامة ونيابة النقض. وسوف نتناول بالشرح أنواع المحاكم من الأدنى إلى الأعلى واختصاص كل منها ودور النيابة العامة في التنظيم القضائي المصري على النحو التالي :-

المحاكم الجزئية : نصت المادة ٦٨ من الدستور المصري ١٩٧١ على أن " التقاضي حق مصون ومكفول للناس وتكفل الدولة تقريب جهات القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا". ونظرا لما تكفلت به الدولة دستورياً اتخذت سلطاتها من قانون الحكم المحلي - الذي يقسم البلاد إدارياً لمحافظات ويقسم تلك المحافظات إلى مراكز وأقسام - أساساً لتوزيع المحاكم والاستئنافية والابتدائية والجزئية بعموم الجمهورية لتنفيذ الضمانة الدستورية بتيسير التقاضي وتقريب جهات القضاء للمواطنين. فأنشأت محكمة ابتدائية بكل محافظة من محافظات الجمهورية ومحاكم جزئية بكل أقسام ومراكز المحافظات.

المحاكم الابتدائية : تتكون المحكمة الابتدائية من عدة دوائر قضائية وتشكل كل دائرة من رئيس وعضوين من بين قضاتها.

محاكم الاستئناف : نصت المادة السادسة من قانون السلطة القضائية أن في مصر ثمان محاكم استئناف في كلا من القاهرة والإسكندرية وطنطا والمنصورة والإسماعيلية وبني سويف وأسيوط وقنا، وتؤلف كل محكمة من رئيس وعدد كاف من الرؤساء والنواب والمستشارين، وتشكل كل دائرة من دوائر محكمة الاستئناف من ثلاثة مستشارين.

ب. محكمة النقض

النشأة والتشكيل : عندما أنشأت المحاكم الأهلية في عام ١٨٨٣ م لم يتضمن النظام القضائي المصري إنشاء محكمة النقض ذات كيان مستقل واختصاص عام يتسع لنظر الطعون المدنية والجنائية، إنما اعترف الشارع بدائرة نقض وإبرام مشكلة من عدد خمس أو سبع قضاة منبثقة من محكمة استئناف القاهرة لنظر طعون المواد الجنائية فقط دون الطعون المدنية، وكانت لائحة ترتيب المحاكم الأهلية تجيز أن يكون ضمن قضاة دائرة النقض قاض ممن سبق لهم الاشتراك في إصدار الحكم المطعون فيه. وكان هذا الوضع معيباً لعدم وجود محكمة مختصة بالنظر في طعون النقض المدنية، وهو ما يتناقض مع الهدف من محكمة النقض التي تعمل على توحيد المبادئ وحسم الخلاف حول المبادئ القانونية. ولعلاج هذه العيوب صدر القانون ٦٨ لسنة ١٩٣١ بإنشاء محكمة النقض والإبرام المصرية ذات الكيان المستقل والتشكيل الثابت والاختصاص الشامل للمواد الجنائية والمدنية على حد سواء. ونظم قانون السلطة القضائية عمل محكمة النقض فشكلت دوائر متخصصة لنظر المواد الجنائية وأخرى لنظر المواد المدنية والتجارية. ونصت المادة الرابعة من قانون إنشاء المحكمة على تشكيل الجمعية العامة لمحكمة النقض لهيئتين من بين مستشاريها أحدهما للمواد الجنائية والثانية للمواد المدنية والتجارية والأحوال الشخصية للنظر في عدول أحد الدوائر عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة وتحكم الهيئة المختصة بالعدول من عدمه وتجتمع الهيئتين الجنائية والمدنية لتنظر فيما يحال إليها من أحد الدوائر للعدول عن مبدأ قانوني قرره أحكام سابقة صادرة من دوائر أخرى.

دور محكمة النقض : أن تنظيم الدولة الحديث في عصرنا الحاضر يقتضي وحدة التشريع فيها، ويعد هذا أحد مقومات وجودها ضماناً للمساواة بين المواطنين ولا يكفي لتطبيق هذه الوحدة أن تطبق نصوص واحدة في إقليم الدولة وإنما يتعين أن تفسر التشريعات وفق ضوابط واحدة متقاربة، ومحكمة النقض هي التي تحقق هذه الوحدة في التفسير، وتراقب محاكم الموضوع في تطبيقها للتشريعات والإجراءات المتبعة في نظر الدعاوى والحكم فيها، فتبطل الأحكام الموضوعية الصادرة من محكمة الموضوع إذا ما أخطأت في تطبيق القانون وتأويله، أو إذا ما افتقرت أسبابها للشروط القانونية من حيث الكفاية والاتساق، فتكفل بذلك توحيد المبادئ القانونية استقراراً للمنظومة القضائية.

نيابة النقض : تنص المادة ٢٤ من قانون السلطة القضائية على أن ((تنشأ لدى محكمة النقض نيابة عامة مستقلة تقوم بأداء وظيفة النيابة العامة لدى محكمة النقض ويكون لها بناء على طلب المحكمة حضور مداوالات الدوائر المدنية والتجارية والأحوال الشخصية دون أن يكون لممثلها صوت معدود في المداوالات.

ت. النيابة العامة

أهتم المشرع بأمر الدعوى الجنائية بحسبانها الوسيلة القانونية الفاعلة للدولة في إنزال العقاب على مرتكبي الجرائم التي تهدد أمن المجتمع واستقراره فأسند أمر تلك الدعوى للنيابة العامة أحد أهم الأجهزة القضائية في تاريخنا المعاصر. ففي عام ١٩٥١ صدر قانون الإجراءات الجنائية رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥١ يفصل بين سلطة الاتهام وسلطة التحقيق ويجعل الأولى من اختصاص النيابة العامة بحسبانها شعبة من شعب السلطة التنفيذية والثانية من اختصاص قاضي التحقيق بحسبانها من الأعمال القضائية ولكن سرعان ما تم تعديل هذا القانون في عام ١٩٥٢ لتجمع النيابة العامة بين السلطتين لتصحيح شعبة أصيلة من شعب القضاء لما لها من سلطات قاضي التحقيق حيال الدعوى العمومية والتصرف فيها.

الهيكل التنظيمي للنيابة العامة : يأتي على رأس جهاز النيابة العامة النائب العام الذي يعين بقرار من رئيس الجمهورية من بين مستشاري محكمة النقض أو الاستئناف أو من في درجتهم من رجال النيابة العامة.

نيابات الاستئناف : توجد بمقر كل محكمة استئناف من محاكم الاستئناف الثمانية بعموم الجمهورية ويرأسها محام عام أول ويعاونه عدد من المحامين العامين ورؤساء النيابة ويباشر كافة اختصاصات النائب العام المقررة قانوناً في دائرة اختصاص محكمة الاستئناف.

النيابات الكلية : توجد بمقر كل محكمة كلية نيابة كلية أو أكثر.

النيابات الجزئية : توجد بمقر كل محكمة من المحاكم الجزئية المنتشرة بالمراكز والأقسام.

خصائص النيابة العامة

تتمتع النيابة العامة في أداء عملها بعدة خصائص نوجزها في الآتي :-

١. **الاستقلال :** تستقل النيابة العامة في عملها عن السلطة التنفيذية فإنه ولئن كانت هناك تبعية تدريبية لأعضاء النيابة بترتيب درجتهم صعوداً حتى النائب العام. وأن نص المادة ١٢٥ من قانون السلطة القضائية يعطى لوزير العدل حق الرقابة والإشراف على جميع أعضائها إلا أنه أشرف أدارى بحت لا يترتب ثمة بطلان لقرار النيابة إذا ما صدر بالمخالفة لأمر صادر من وزير العدل. كما تستقل النيابة العامة عن السلطة القضائية فيما يخص قضاء الحكم انطلاقاً من مبدأ الفصل بين سلطة الاتهام وسلطة الحكم.

٢. **عدم تجزئة النيابة العامة :** يشكل أعضاء النيابة العامة جسداً واحداً فيعد أي عمل صحيح يصدر من أحد أعضائها صادراً من النيابة في مجموعها فكلهم نواب المجتمع.

٣. **عدم مسئولية النيابة العامة :** أن أعضاء النيابة العامة غير مسئولين عما يسببونه للأفراد من أضرار حال مباشرتهم لعملهم متى توافر لهم حسن النية في أدائهم لهذه الأعمال.

٤. **عدم جواز رد أعضاء النيابة :** لا يجوز رد أعضاء النيابة على عكس القضاة اللذين يجوز للخصوم طلب ردهم.

اختصاصات النيابة العامة

تختص النيابة العامة بمباشرة الدعوى الجنائية ولها بعض الاختصاصات بشأن الدعوى المدنية

اختصاصات النيابة العامة بالدعوى الجنائية فهي كالآتي :-

١. مباشرة الدعوى الجنائية بإجراء التحقيقات وتوجيه الاتهامات وتقديم القضايا للمحكمة المختصة للنظر.
٢. تمثيل الاتهام أمام المحكمة الجنائية المختصة بجلسات المحاكمة وإبداء الطلبات والطعن في الأحكام.
٣. مباشرة كافة إجراءات التحقيق الجنائي في مواد الجرح والجنابات
٤. إصدار الأوامر الجنائية في حدود اختصاصها المقرر قانوناً.
٥. عرض القضايا المحكوم فيها بالإعدام على محكمة النقض خلال المدة المقررة قانوناً
٦. التصرف في الدعوى الجنائية بإصدار أوامر الحفظ والأوامر بالا وجه لإقامة الدعوى
٧. متابعة تنفيذ الأحكام الجنائية والإشراف على اللبانات والسجون المعدة للتنفيذ.
٨. رئاسة الضبطية القضائية والإشراف على أعمال مأموري الضبط القضائي.

وأما عن اختصاصات النيابة العامة في الدعاوى المدنية فهي كالآتي :-

١. اختص المشرع النيابة العامة بإقامة دعاوى الحسبة.
٢. أجاز المشرع للنيابة العامة إقامة بعض الدعاوى المدنية مثل دعاوى إشهار الإفلاس، بطلان أحكام التحكيم، طلب حل الجمعيات
٣. أوجب المشرع على النيابة العامة التدخل في قضايا الأحوال الشخصية وأجاز لها التدخل في بعض الدعاوى الخاصة بعديمي الأهلية وناقصيها والدعاوى المتعلقة بالأوقاف الخيرية.
٤. أجاز المشرع بنص المادة ٢٥٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية للنائب العام الطعن بالنقض في الأحكام النهائية الصادرة في الدعاوى المدنية أيا كانت المحكمة التي أصدرتها ودون التقيد بمواعيد إجرائية في الأحوال المقررة قانوناً.

ث. قضاء مجلس الدولة

أستقر التقليد القضائي المصري عبر التاريخ على حظر تعرض المحاكم العادية على اختلاف أنواعها للقرارات الإدارية، وما كان هذا الاتجاه إلا تجنباً لبسط الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية، واستمر الأمر على هذا النحو إلى أن تم إنشاء مجلس للدولة ليقوم بدور المستشار والمرشد للجهاز الإداري للدولة في أداء وظيفته من ناحية، ويكون الرقيب والحكم على جهة الإدارة في أعمالها ومدى مشروعية قراراتها من ناحية أخرى، فصدر القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بإنشاء مجلس الدولة المصري وأعيد تنظيمه بعدة تشريعات لاحقة إلى أن نصت المادة ١٧٢ من دستور ١٩٧١ على أن مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة يختص بالفصل في المنازعات الإدارية والدعاوى التأديبية ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى.

وبصدور القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ حدد باقي الاختصاصات التي في ضوئها تم تقسيم مجلس الدولة المصري لثلاثة أقسام هي : قسم الفتوى، قسم التشريع، القسم القضائي وسوف نتناولهم بالتفصيل على النحو التالي :-

١- قسم الفتوى : يتشكل من إدارات مختصة تختص بإبداء الرأي فيما يطلب منها وفحص التظلمات الإدارية وإبداء الفتوى في العقود الإدارية أو الصلح أو التحكيم أو تنفيذ قرار المحكمين.

٢- قسم التشريع : ويختص بمراجعة صياغة التشريعات وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصلة التشريعية واللوائح الصادرة عن أي وزارة أو مصلحة قبل صدورها.

الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع تنأت

نص القانون على تشكيل الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع لإبداء الرأي المسبب في المسائل الدولية والدستورية والتشريعية المحالة من رئيس الجمهورية أو رئيس الهيئة التشريعية أو رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء أو رئيس مجلس الدولة أو المحالة من أحد لجان الفتوى وإبداء الرأي في المنازعات التي تنشأ بين الوزارات أو المصالح أو الهيئات أو المؤسسات العامة أو الهيئات المحلية أو بين هذه الجهات وبعضها البعض وكذا مراجعة مشروعات القوانين وقرارات رئيس الجمهورية ذات الصلة التشريعية واللوائح التي يرى قسم التشريع إحالتها للجمعية العامة للقسمين لأهميتها.

٣- القسم القضائي : القسم القضائي في مجلس الدولة يتكون من أربعة محاكم وهيئة للمفوضين لتحضير الدعوى الإدارية وتقديمها للمحكمة بتقرير بالرأي.

والمحاكم الإدارية الأربعة بيانها كالآتي :

المحاكم الإدارية المحاكم التأديبية محكمة القضاء الإداري المحكمة الإدارية العليا

١. المحاكم الإدارية : تختص بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية الخاصة بتعيين أو ترقية أو فصل الموظفين العموميين من المستوى الثاني والثالث أو إحالتهم للمعاش أو الاستبعاد وطلبات التعويض المترتبة على ذلك، والفصل في المنازعات بمرتباتهم ومعاشاتهم ومكافأاتهم وعلاواتهم، وكذا الفصل في المنازعات الخاصة ببعض العقود الإدارية حسب قيمتها.

٢. المحاكم التأديبية : المحاكم التأديبية نوعين – الأول محاكم تأديبية للعاملين من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلها، والنوع الثاني محاكم تأديبية للعاملين من المستويات الأولى والثاني والثالث، ويتولى أعضاء النيابة الإدارية الادعاء أمام المحاكم التأديبية.

٣. محكمة القضاء الإداري : محكمة القضاء الإداري هي المحكمة ذات الاختصاص العام في نظر المنازعات الإدارية المبينة بنص المادة العاشرة من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ عدا ما أسندها القانون إلى المحاكم الإدارية والتأديبية، ومن ثم تصبح محكمة القضاء الإداري محكمة أول درجة بالنسبة للمنازعات الإدارية بصفة عامة ومحكمة ثاني درجة بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية.

٤. المحكمة الإدارية العليا : مقرها القاهرة ويرأسها رئيس مجلس الدولة وتختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على أحكام محكمة القضاء الإداري وأحكام المحاكم التأديبية في حالة الخطأ في تطبيق القانون أو بطلان الحكم أو إجراءاته أو صدور الحكم بالمخالفة لحكم سابق حاز قوة الأمر المقضي فيه، ولا يجوز الطعن في أحكام محكمة القضاء الإداري الصادرة في الطعون المقامة أمامها في أحكام الإدارية إلا بطعن من رئيس هيئة مفوضي الدولة خلال ستين يوم من تاريخ صدور الحكم.

٥. **هيئة مفوضي الدولة :** وتختص الهيئة بتحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة وتعد تقريراً بتناول الواقعة والرأي القانوني مسبب، ومن بين اختصاصات الهيئة أيضاً تسوية المنازعات الإدارية صلحاً.

ج . المحاكم الخاصة

المحاكم الخاصة هي محاكم أنشأت بموجب قوانين خاصة لنظر نوع معين من القضايا أو لمحاكمة فئة بذاتها من الناس. وسوف نتناول هذه المحاكم في إيجاز على النحو الآتي :

١. **المحاكم الاقتصادية :** تم إنشاء المحاكم الاقتصادية بدائرة اختصاص كل محكمة استئنافية بموجب القانون رقم ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨ وشكلت من دوائر ابتدائية وأخرى استئنافية، وتختص نوعياً ومكانياً بنظر المنازعات التجارية التي يحكمها القوانين الواردة حصراً بالقانون ١٢٠ لسنة ٢٠٠٨ كما تختص نوعياً بنظر الجنايات والجنايات المؤثرة قانوناً بموجب القوانين سالفه البيان.

٢. **محكمة الطفل (الأحداث) :** وتعتبر هذه المحكمة من القضاء الطبيعي وتختص بنظر جميع جرائم الأطفال – الأحداث – من جنايات وجنح ومخالفات.

ح . المحاكم الاستثنائية

المحاكم الاستثنائية هي محاكم تتعارض مع القضاء الطبيعي ولا تعتبر جزء منه وعادة ما تنشأ في ظروف سياسية استثنائية فقد يرد الاستثناء على تشكيلها، فيكون أعضائها من غير القضاة أو قضاة يشاركونهم الحكم فئة أخرى، وقد يرد الاستثناء في عدم التزام هذه المحاكم بقانون الإجراءات الجنائية وضمائمات دفاع المتهمين أمامها وقد يكون الاستثناء في عدم الالتزام بقاعدة شرعية الجرائم والعقوبات وما يترتب عليها من عدم رجعية القانون الجنائي، فتعاقب متهمين عن جرائم وأفعال سابقة بموجب تشريع لاحق على ارتكاب تلك الجرائم، وفي بعض الأحيان تتمتع تلك المحاكم بصلاحيات الحكم بعقوبات لم يرد بها نص أصلاً، وفي كل الأحيان الطعن في أحكامها غير جائز.

ومن أمثلة المحاكم الاستثنائية "محكمة الغدر" التي شكلت بالمرسوم بقانون ٣٤٤ لسنة ١٩٥٢ إذ ادخل المشرع في تشكيلها عنصراً غير قضائي ولم تلتزم بقاعدة عدم رجعية القانون الجنائي، "محكمة الثورة" التي أنشئت بأمر مجلس قيادة الثورة في ١٩٥٣/٩/١٣ ولم تتقيد تلك المحكمة في أحكامها بأحكام قانون العقوبات أو الإجراءات الجنائية وكانت تملك سلطة التجريم والعقاب بدون إبداء الأسباب والإحالة إليها كان من مجلس قيادة الثورة.

ولا يفوتنا أن ننوه إلى أن هذه المحكمة تختلف كلياً وجزئياً عن محكمة الثورة المنشأة بالقانون ٤٨ لسنة ١٩٦٧ إذ أنها أنشأت وفق أحكام المادة ١٥٣ من الدستور وأصبحت كل هذه المحاكم في ذمة التاريخ منذ زمن بعيد، وهناك نوع آخر من المحاكم الاستثنائية وهي "محاكم امن الدولة طوارئ" وتشكيلها يكون دائماً من القضاة وتختص بالفصل في الجرائم التي تقع بالمخالفة لأحكام الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية أو من يقوم مقامه، وتطبق هذه المحاكم كافة أحكام قانون الإجراءات الجنائية عدا ما نصت عليه المادة ١١ من قانون الطوارئ ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ من عدم قبول الدعاوى المدنية التبعية أمام هذه المحكمة، كما منع المشرع الطعن على أحكام هذه المحكمة، ومنع أيضاً تنفيذ أحكامها إلا بعد التصديق عليها.

خ. القضاء العسكري

بصدور القانون ٢٥ لسنة ١٩٦٦ بشأن الأحكام العسكرية تضمن كلا من قانون العقوبات العسكري وقانون الإجراءات الجنائية العسكري.

ويتمثل القضاء العسكري في جهتين :

١. النيابة العامة العسكرية : وتختص بالوظائف والسلطات الممنوحة للنيابة العامة وقضاة التحقيق، كما تختص برفع الدعوى العسكرية الداخلة في اختصاص القضاء العسكري ومباشرتها أمام المحاكم العسكرية :

٢. المحاكم العسكرية

هي محاكم تختص بمحاكمة الفئات الآتية : المتهمين العسكريين، المدنيين الملحقون بالعسكريين، المدنيين (قانون الأحكام العسكرية قد أخضعهم للقضاء العسكري في بعض الأحوال، فجعل الجرائم التي تقع منهم في المعسكرات أو المؤسسات أو المصانع أو السفن أو الطائرات أو المركبات أو أيا من الأماكن التي يشغلها العسكريون لصالح القوات المسلحة أينما وجدت من اختصاص القضاء العسكري، كما جعل أيضا الجرائم التي تقع على أسلحة ومهمات ومعدات الجيش ووثائق وأسرار الجيش من اختصاص القضاء العسكري، وجعل القانون من اختصاص القضاء العسكري أيضا الجرائم المنصوص عليها في الباب الأول والثاني من الكتاب الثاني من قانون العقوبات متى أحيلت له بقرار من رئيس الجمهورية (المادة ٦)، وكذا يختص بأي جريمة من الجرائم المعاقب عليها بموجب قانون العقوبات أو غيره من القوانين متى أحيلت القضية بقرار من رئيس الجمهورية عند إعلان حالة الطوارئ، وتختص أيضا المحاكم العسكرية بنظر الجرائم التي تقع ضد أحد العسكريين وذلك متى وقعت الجريمة بسبب تأديتهم أعمال ووظائفهم).

النقض في قانون القضاء العسكري الجديد : لقد كان القانون العسكري الفرنسي بدايةً من عام ١٩٦٥ يتميز بضمان هام لم يتوافر في القانون العسكري المصري وهو جواز الطعن أمام محكمة النقض في الأحكام الصادرة من المحاكم العسكرية، وقد كانت العدالة في مصر تصبوا إلى تنظيم طريق طعن قضائي في أحكام المحاكم العسكرية بخلاف ألتماس إعادة النظر، وقد أقر المشرع القانون ١٦ لسنة ٢٠٠٧ بتعديل بعض أحكام قانون المحاكم العسكرية فتم إنشاء محكمة عليا لنظر الطعون العسكرية تماثل محكمة النقض في وظيفتها، وتسرى على هذه الطعون القواعد والإجراءات الخاصة بالطعن بالنقض في المواد الجنائية المنصوص عليها في القانون ٥٧ لسنة ١٩٥٩ المعدل بالقانون ١٠٦ لسنة ١٩٦٢ بشأن حالات وإجراءات الطعن بالنقض.

المحكمة العليا للطعون العسكرية نظامها ووظيفتها : المحكمة العليا العسكرية للطعون العسكرية هي محكمة وحيدة، مقرها القاهرة، وتشكل برئاسة رئيس هيئة القضاء العسكري وعضوية عدد كاف من القضاة العسكريين، وتختص بنظر الطعون في أحكام المحاكم العسكرية الصادرة في المواد الجنائية المختصة بنظرها وفق الإجراءات المتبعة في نظر الطعون أمام محكمة النقض العادية، فتعمل على مراقبة صحة تطبيق القانون وتوحيد المبادئ القانونية للقضاء العسكري.

ثالثاً : الرقابة القضائية على دستورية القوانين وأنواعها

أ. الرقابة على دستورية القوانين

إذا كان الدستور هو الوثيقة الأسمى التي تصوغ فيها الأمة إرادتها وتنظيم العلاقة بين السلطات وتحفظ حقوق وحريات المواطنين وتضبط العلاقة بين الحكام والمحكومين في إطار من سيادة القانون فلا بد من احترام الدستور ومبادئه عند سن التشريعات، لهذا أجمعت كافة دول العالم على أن ضمان احترام التشريع للدستور يتطلب وجود رقابة على مدى دستورية القوانين التي تسنها السلطة المختصة ولكن تلك الدول اختلفت في تحديد جهات الرقابة وأساليبها وعما إذا كان يتعين أن تكون سابقة على صدور التشريع أم لاحقة عليه.

حيث أوكلت بعض الدول مهمة الرقابة على دستورية القوانين للبرلمان المكلف بمهمة التشريع في صورة من صور الرقابة الذاتية على ما يصدره من تشريعات إلا أن هذه الرقابة لم تصل إلى مستوى الرقابة المستقلة لما تبين من سيطرة الأغلبية البرلمانية على سلطة تشريع القوانين وسلطة الرقابة عليها

وهو الأمر الذي حدا ببعض دول العالم حال معالجتها لمسألة الرقابة على دستورية القوانين سلكت أحد طريقين أما طريق الرقابة السياسية أو طريق الرقابة القضائية وسوف نتعرض لهما بإيجاز توطئة لبيان نظام الرقابة على دستورية القوانين في مصر.

١. الرقابة السياسية على دستورية القوانين

هي رقابة وقائية تسبق صدور القانون وتحول دون صدوره إذا ما خالف نص دستوري وتتولى هذه الرقابة هيئة سياسية اختلفت الدساتير في تشكيلها فقد يتم تعيين أعضائها بواسطة السلطة التشريعية (البرلمان) أو بواسطة السلطة التنفيذية (رئيس الدولة أو رئيس الحكومة) أو بالاشتراك بين السلطتين، وأحياناً تشكل هذه الهيئة بالانتخاب المباشر من الشعب، وتتولى الهيئة المعنية بالرقابة عملها بفحص مشروعات القوانين واللوائح والمعاهدات الدولية بموجب إخطار من رئيس الدولة أو رئيس الحكومة أو البرلمان دون أن يمتد هذا الحق للمواطنين.

ولكن طريقة تشكيل هذه الهيئة على النحو المتقدم بيانه يؤثر على استقلالها وحيادها ونزاهتها وبالأخص في الدول حديثة العهد بالديمقراطية فإذا تم تشكيلها بالتعيين من البرلمان تكون عرضة لتبعيته وتفقد السبب من وجودها وهو الرقابة على نشاطه، وأما إذا كان التعيين بواسطة السلطة التنفيذية فتصبح ملتزمة بتعليمات تلك السلطة بما يؤدي لتصادم دائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وأما إذا كان تشكيل الهيئة بطريق الانتخاب من الشعب فيؤدي ذلك إلى سيطرة الاتجاهات السياسية ذاتها التي تسيطر على السلطة التشريعية (البرلمان) ومن ثم تنعدم القيمة من إنشائها هذا بالإضافة إلى افتقار القائمين على أمر هذه الهيئة للقدرة الفنية على بحث المشاكل القانونية، إذ يتعين توافر الكفاءة القانونية لأعضائها لمكان تحديد مدى تطابق القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية مع أحكام الدستور.

ومن سلبيات الرقابة السابقة على التشريعات أن البت في عدم دستوريته يكون قبل تطبيق القانون واستكشاف نصوصه ومبادئه لتحديد مدى مساسه بالحقوق والحريات من خلال التطبيق العملي في المجتمع.

٢. الرقابة القضائية على دستورية القوانين

يقصد بالرقابة القضائية أن يتولى القضاء فحص دستورية القوانين للتحقق من مطابقتها أو مخالفتها لقواعد الدستور ويختلف شكل الرقابة القضائية من دولة إلى أخرى ولها ثلاث صور على النحو التالي:-

الأولى : الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية : وهى طريقة تعطى الحق للمواطن في إقامة دعوى أصلية أمام المحكمة المختصة بنص الدستور بفحص مدى دستورية التشريعات بطلب الحكم بعدم دستورية قانون أو نص معين دون انتظار لتطبيقه عليه متى رأى أنه سوف يمس بمصلحته حال التطبيق - فتتظر المحكمة الدعوى وتصدر حكماً نهائياً حاسماً لمسألة دستورية القانون فلا يجوز إثارة عدم دستوريته مرة أخرى مما يوحد الرأي القضائي في مجال دستورية القوانين.

الثانية : الرقابة عن طريق الدفع الفرعي : في هذه الطريقة القضائية لا ترفع دعوى أصلية مباشرة لإلغاء القانون لعدم دستوريته، وإنما يثور دستورية القانون بطريقة فرعية أثناء نظر قضية أصلية معروضة أمام إحدى المحاكم فيفترض وجود دعوى أمام محكمة جنائية أو مدنية أو إدارية يطبق على وقائع النزاع فيها قانون معين فيدفع أحد الخصوم بعدم دستورية ذلك القانون. فإذا ما تأكد قاضى الموضوع من جدية الدفع ومخالفة النص القانوني للدستور، فلا يقوم بإلغائه وإنما يتمتع فقط عن تطبيقه في الدعوى المطروحة. فيبقى القانون قائماً يمكن تطبيقه في قضية أخرى متى لم يدفع بعدم دستوريته ويمكن أيضاً الالتزام بعدم تطبيقه من المحاكم إذا ما صدر كمبدأ قانوني من محكمة علياً. وطريقة الدفع الفرعي على هذا النحو يباشرها ويأخذ بها كل قاضى وأية محكمة انطلاقاً من أحقية القاضي في بحث مدى اتفاق القانون واجب التطبيق مع القانون الأعلى وهو الدستور والامتناع عن تطبيقه في حالة التعارض أخذاً بمبدأ أن النص الأعلى مقدم عن النص الأدنى عند تعارضهما.

والحقيقة إن طريقة الدفع بعدم دستورية القوانين على النحو المتقدم ليست الإجراء الوحيد بل هناك وسيلتين يستطيع بموجبها الأفراد الطعن في دستورية القانون أمام محاكم الدول التي تنتهج هذا النظام وهما الأمر القضائي، الحكم التقريري.

أ. الرقابة عن طريق الأمر القضائي : هو أن يتقدم إصدار الأفراد للمحكمة طالباً منها وقف تنفيذ قانون من شأن تنفيذه المساس بمصلحته لمخالفته للدستور فتتظر المحكمة طلبه وفى حالة أن يثبت لها عدم دستورية القانون تصدر أمراً قضائياً إلى الموظف المختص بتنفيذ القانون بعدم تنفيذه، ويلتزم الموظف بالأمر وإلا عُذ مرتكباً لجريمة.

ب. الرقابة عن طريق الحكم التقريري : تتلخص في أن يتقدم الفرد للمحكمة طالباً منها إصدار حكم تقريري بدستورية أو عدم دستورية قانون بعينه وترك الأمر للسلطة التشريعية للتصرف على ضوء الحكم، مع التزام الموظف المختص بتنفيذ القانون بالامتناع عن تنفيذه في حالة ما إذا قضى الحكم بأن القانون مخالف للدستور.

الثالثة : الرقابة عن طريق الدفع المقترن بدعوى عدم دستورية : هناك دساتير تبنت الجمع بين طريقتي الدعوى الأصلية، الدفع الفرعي حيث أنه يمكن أثناء نظر دعوى قضائية أمام أي من جهات القضاء وفى أي مرحلة من مراحل تداول الدعوى أن يدفع أيّاً من الخصوم للذين لهم مصلحة في الدعوى بعدم دستورية القانون الواجب التطبيق، فلا تتعرض المحكمة للفصل لهذا الدفع بل توقف نظر الدعوى ويحال الطعن بعدم الدستورية إلى محكمة أخرى مختصة بالفصل في دستورية القوانين، فتحكم في الدعوى بحكم ذات حجية مطلقة في مواجهة كافة سلطات الدولة، وقد انتهجت مصر هذا الأسلوب، فانفردت المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح.

ب. المحكمة الدستورية العليا في مصر

نشأتها : لم تعرف مصر الرقابة على دستورية القوانين في كافة دساتيرها السابقة على دستور عام ١٩٧١ ولكن القضاء المصري كان ييسر رقابته على مدى دستورية القوانين منذ صدور دستور ١٩٢٣ انطلاقاً من مبدأ مفاده أن الدستور يمثل أسمى القواعد القانونية في الدولة، وأن القضاء ملزم باحترام كافة قوانين الدولة فإذا ما حصل تعارض بين أكثر من قانون أصبح القاضي ملزم بتطبيق

القانون الأسمى، وعليه فإذا تعارض قانون مع الدستور وجب تطبيق الدستور دون القانون الذي يبقى نافذاً إذ لا يملك القاضي إلغاه.

وفي عام ١٩٤٦ أنشئ مجلس الدولة وقد طعن أمامه في دستورية المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٤٤ الصادر في غيبة البرلمان وقد تعرضت محكمة القضاء الإداري للموضوع في صراحة ووضوح وأبدت أسباباً غاية في القوة، حيث أرسى ذلك الحكم مبادئ غاية في الأهمية من بينها "ليس في القانون المصري ما يمنع المحاكم المصرية من التصدي لبحث دستورية القوانين بل والمراسيم بالقوانين من حيث الشكل والموضوع، وأن التصدي من قبل المحاكم لرقابة دستورية القوانين فيه أعمال لمبدأ الفصل بين السلطات ووضع الأمور في نصابها الدستوري الصحيح، والدستور قد أناط بالسلطة القضائية مهمة الفصل في المنازعات المختلفة فإنها وهى بصدد مهمتها قد تتعارض أمامها قاعدتان ولا بد للمحكمة أن ترجح إحدى القاعدتين ويستتبع ذلك أنه إذا تعارض قانون عادي مع الدستور وجب عليها أن تطرح القانون العادي وتمهله وتغلب عليه الدستور وهى في ذلك لا تتعدى على السلطة التشريعية مادامت المحكمة لا تضع بنفسها قانوناً ولا تقضى بإلغاء قانون ولا تأمر بوقف تنفيذه.

وهكذا ظل القضاء المصري يباشر عمله في هذا المجال على هذا النحو حتى صدور قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ بشأن إصدار قانون المحكمة العليا لتختص دون غيرها بمهمة رقابة دستورية القوانين. وبصدور دستور ١٩٧١، جاء الفصل الخامس من الباب الخامس منه منشئاً للمحكمة الدستورية العليا منتظماً لإختصاصاتها وتشكيلها والشروط الواجب توافرها في أعضائها وكيفية مساءلتهم وعدم قابليتهم للعزل، ووجوب نشر أحكامها وقراراتها في الجريدة الرسمية، ثم صدر القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا.

إختصاصاتها : نصت المادة ١٧٥ من دستور ١٩٧١ على اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح وتفسير النصوص التشريعية وفوض النص الدستوري المشرع في تعيين الاختصاصات الأخرى وكيفية مباشرتها وفي ضوء النص الدستوري ونصوص القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩ أصبح اختصاص المحكمة ينحصر في :-

١. تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بالفصل في الدفع بعدم دستورية القوانين واللوائح.
٢. الفصل في التنازع الإيجابي أو السلبي بين جهات القضاء المختلفة وتعيين جهة القضاء المختصة.
٣. الفصل في تناقض الأحكام في حالة تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادرين من جهتين مختلفتين من جهات القضاء.
٤. تفسير نصوص القوانين والقرارات بالقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية بناء على طلب مقدم من وزير العدل للمحكمة بناء على طلب رئيس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو رئيس المجلس الأعلى للهيئات القضائية.
٥. الفصل في منازعات تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا.
٦. الفصل في طلبات أعضاء المحكمة الدستورية من المستشارين والمفوضين والمستحقين عنهم في شأن منازعاتهم الوظيفية.
٧. بتعديل المادة ٧٦ من دستور ١٩٧١ في عام ٢٠٠٥ "مُنحت المحكمة الدستورية العليا حق الرقابة السابقة على مدى دستورية قانون الانتخابات الرئاسية قبل إصداره أو تعديل مواد مستقبلًا دون غيره من القوانين".

طرق وإجراءات الطعن أمام المحكمة الدستورية العليا : تبدأ إجراءات الدعوى الدستورية باتصال المحكمة الدستورية العليا بالدعوى وفقاً للمادة ٢٩ من قانون المحكمة فنصت على "تتولى المحكمة الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح على الوجه التالي :

١. أ. إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع أوقفت الدعوى وأحالت الأوراق إلى المحكمة الدستورية للفصل في المسألة الدستورية.

٢. ب. إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات القضائية بعدم دستورية نص أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا.

٣. ج. أجازت المادة ٢٧ من قانون المحكمة طريق ثالث لرقابة القانون وهو التصدي فيجوز للمحكمة الدستورية العليا أن تتصدى وتقضى من تلقاء نفسها بعدم دستورية نص في قانون عرض عليها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها متى اتصل بنزاع مطروح عليها وبعد إتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعوى أمام هيئة المفوضين.

حيث أنه إذا كان قانون هذه المحكمة سمح لجميع المحاكم والهيئات ذات الاختصاص القضائي بإحالة أي نص قانوني للفصل في مدى دستوريته دون دفع فأنه من باب أولى يمنح هذا الحق للمحكمة المسند لها أمر الرقابة الدستورية.

أثر الحكم الصادر من المحكمة الدستورية العليا : تعتبر الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا أحكاماً نهائية غير قابلة للطعن بأي طريق من طرق الطعن، وحجيتها مطلقة، ويكون الحكم عنواناً للحقيقة منهياً للنزاع حول دستورية القانون بصفة نهائية، ولا يسمح مستقبلاً بإثارة هذه المشكلة من جديد، ويكون ذلك الحكم ملزماً لجميع الأفراد والهيئات والسلطات في الدولة سواء كانوا خصوماً في الدعوى الدستورية أو غير خصوم، وتنشر أحكام المحكمة الدستورية وقراراتها في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الحكم.

ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم، وتعديل نص المادة ٤٩ من القانون ٤٨ لسنة ١٩٧٩ بالقرار بقانون ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ أصبح الحكم بعدم دستورية نص يترتب آثار مختلفة من حيث الأثر الرجعي للحكم.

فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً لذلك النص كأن لم تكن، ومن ثم يبطل النص من تاريخ نشأته، أما إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص ضريبي فيكون أثر الحكم فورياً ومباشراً، ولا يعمل به إلا من اليوم التالي وذلك استثناء من قاعدة الأثر الرجعي للأحكام الدستورية.

أما إذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بسمة نصوص غير النصوص الجنائية والضريبية فالأصل هو الأثر الرجعي الذي يمتد لتاريخ العمل بالنص المقضي بعدم دستوريته ما لم يحدد الحكم تاريخاً آخر لإعمال أثره، وقد يصل هذا التحديد إلى حد حجب الأثر الرجعي تماماً ليكون للحكم أثر فوري مباشر.

الرقابة السابقة على دستورية القانون في الدستور المصري : اعتنقت الدساتير المصرية بما فيها دستور ١٩٧١ مبدأ الرقابة القضائية اللاحقة على صدور التشريع حتى جاء تعديل المادة ٧٦ من الدستور في مايو ٢٠٠٥ فأخذ لأول مرة بالرقابة القضائية السابقة على دستورية القانون المنظم

للانتخابات الرئاسية فنصت المادة ٧٦ من الدستور في فقرتها الأخيرة على أن "يعرض رئيس الجمهورية مشروع القانون المنظم للانتخابات الرئاسية على المحكمة الدستورية بعد إقراره من مجلس الشعب وقبل إصداره لتقرير مدى مطابقته للدستور وتصدر المحكمة قرارها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها فإذا قررت المحكمة عدم دستورية نص أو أكثر من نصوص المشروع رده رئيس الجمهورية إلى مجلس الشعب لإعمال مقتضى هذا القرار وفي جميع الأحوال يكون قرار المحكمة ملزماً للكافة بجميع سلطات الدولة". ووفقاً لنص هذه المادة سאלفة البيان ترتبت النتائج الآتية :-

١. أن أحوال الرقابة السابقة على دستورية القوانين في الدستور المصري محددة على سبيل الحصر ومقتصرة على قانون الانتخابات الرئاسية.
٢. أن رئيس الجمهورية وحده هو المختص بطلب هذه الرقابة من المحكمة الدستورية وبعد إقرار القانون أو تعديله من مجلس الشعب وقبل إصداره.
٣. أن المحكمة الدستورية تبدي رأيها في خلال خمسة عشر يوماً بقرار وليس حكم ولكنه قرار مسبب ملزم لكافة سلطات الدولة وينشر في الجريدة الرسمية.
٤. إذا قررت المحكمة بعدم دستورية نص أو أكثر من مشروع قانون الانتخابات الرئاسية رده رئيس الجمهورية لمجلس الشعب لتعديل النص ثم يعرض مرة أخرى على المحكمة لتبأشر رقابتها.
٥. متى صدر القانون بعد عرضه على المحكمة فليس لها أن تبأشر عليه رقابة لاحقة لأن نصوص الدستور لا تتناقض ولا تتصادم ويعد النص الخاص الوارد بالمادة ٧٦ من الدستور مقيداً للنص العام الوارد بالنص الدستوري ١٧٥ دستور.
٦. وختاماً وأنه وإن كان دستور ١٩٧١ قد أخذ بالرقابة الدستورية السابقة بالنسبة لقانون الانتخابات الرئاسية فقط لتحقيق الاستقرار وعدم تعريض الانتخابات الرئاسية للهزات في حالة الحكم بعدم دستورية القانون بعد إجراء الانتخابات إلا أنه يتعين عدم التوسع في هذا الاتجاه مستقبلاً بحسبان أن النظام الدستوري المصري منذ أمد بعيد لا يعرف سوى نظام الرقابة اللاحقة.

توصيات ومقترحات

إن نزاهة وحيدة القاضي واستقلال السلطة القضائية حق لكل إنسان طالب للعدل أكثر من كونها امتيازاً للسلطة القضائية وإكراماً للقاضي. فعندما يحرمون القضاة من الاستقلال والحيدة، ويصبحون أدوات خائعة في لعبة سياسية، ويستخدمون لإجازة أو أمر السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية دون اعتبار للقانون. فإن ما يقيمونه هو العدل السياسي الذي يعد من جانب الكافة تجاوزاً للقانون واستهزاء بالعدل. وعندما تصبح السلطة القضائية جهازاً للاضطهاد أو الادعاء أو مباشرة الدعاية المالية للحكم والحاكم، تهتز ثقة الجمهور في العدل والقائمين عليه، فليس هناك شئ شؤم أكثر من الشك في النزاهة الكاملة للقضاة. فيجب أن يتوافر في القاضي صفات الوعي والتوازن والشجاعة والموضوعية والتسامح والإنسانية والمعرفة، ويجب أن يتمتع القاضي أيضاً بالنزاهة والاستقلال والتحرر من أية قيود أو ضغوط أو تهديدات أو إغراءات أو تدخلات مباشرة أو غير مباشرة في عمله، حتى تتوافر المستلزمات الأساسية للمحاكمة العادلة الجديرة بالثقة في استقلال القضاة ليس عن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية فحسب ولكن أيضاً عن زملائهم ورؤسائهم في الجهاز القضائي. ويجب أن يتوافر للجهاز القضائي مفهوم الاستقلال من عدم وجود دعم أو رقابة خارجية عليه من ثمة جهة، والتحرر الكامل من التبعية لأي سلطة من سلطات الدولة. فيستقل بميزانيته وتعييناته وترقياته وتأييد أعضائه.

وعندما يندمج مفهوم نزاهة وحيدة القاضي بمفهوم استقلال الجهاز القضائي اندمجا كاملا يكون قد وصلنا للاستقلال المثالي والمرجو لاستقلال القضاء. ونظرا للتوتر الدائم بين السلطة القضائية وكلا من السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، والمحاولات الدائمة لتسييس القضاء. فإنه يتعين توفير البيئة الصالحة للسلطة القضائية لأداء عملها بحيدة وعدل، وتحقيق أقصى قدر ممكن من النزاهة والاستقلال لتلك السلطة في إطار دستوري متوازن ضمانا للحاكم والمحكوم. وفي إطار المعالجة الدستورية لضمان نزاهة واستقلال القضاء وتيسير مهمته الجليلة للمجتمع يتعين عند إعداد مشروع الدستور المصري الجديد مراعاة ما يلي :-

١. **في مجال التشريع :** مراعاة النص على إنشاء هيئة قومية عليا للتشريع تعمل على حصر القوانين واللوائح وبحث مدى مطابقتها لأحكام الدستور واقتراح تبسيطها وإزالة التعارض بينها، وإدماج المتشابه منها، والعمل على فهرستها وتبويبها في مدونة واحدة، مع إعداد مدونات نوعية للتشريعات تضم كافة التشريعات المرتبطة. ويراعى عند إصدار تشريع جديد أن يضم للمجموعة النوعية التي ينتمي إليها، وأن يطرح للمناقشات المجتمعية المستفيضة من جانب المخاطبين به، مع الاهتمام إعلاميا بتلك التشريعات ليعلم بها الكافة؛ تفاديا لغلبة التشريعات الحالية، وحرصا على إلمام القاضي والمتقاضى بكافة التشريعات.

٢. **في مجال تيسير إجراءات التقاضي :** النص على توحيد الإجراءات والمواعيد في كافة صور التقاضي، إذ من غير المقبول أن تتغير وسيلة أو ميعاد رفع الدعوى أو الطعن أو اتخاذ الإجراء لمجرد اختلاف نوع النزاع. النص على إنشاء النيابة المدنية أمام كافة المحاكم وكافة الدرجات، والتي تتولى تحضير الدعوى المدنية من إعلان الخصوم وتلقى مذكراتهم ومستنداتهم المؤيدة لدفاعهم ودفاعهم، وتمكينهم من تبادل الإطلاع.

٣. **في نظام القضاء :** النص على إلغاء كافة أشكال القضاء الاستثنائي وحلول القضاء العادي بديلا له. الإبقاء على النصوص الدستورية المنظمة لعمل المحكمة الدستورية وقضاء مجلس الدولة دون تعديل. النص على حصر اختصاص القضاء العسكري في الجرائم العسكرية التي يرتكبها عسكريون إخلالا بمقتضيات النظام العسكري. الإبقاء على الإشراف القضائي الكامل على الانتخابات النيابية والرئاسية بكافة مراحلها بما يحقق رقابة كاملة وجادة وفعالة.

الإبقاء على اختصاص القضاء بالفصل في الطعون الانتخابية.

النص على إعداد قانون موحد للتنفيذ العقابي، ينظم إنشاء شرطة متخصصة تتبع وزارة العدل تعمل على تنفيذ الأحكام القضائية وإدارة المؤسسات العقابية، وإسناد إدارتها العليا والإشراف عليها للقضاة.

٤. **في شئون القضاة :** النص في الدستور على القواعد الأساسية المنظمة لشئون القضاء والقضاة، وأن يترك لمجلس القضاء الأعلى وضع القواعد التفصيلية وتعديلها والرقابة على تنفيذها. أن يكون إعداد موازنة القضاء من اختصاص مجلس القضاء الأعلى من حيث أوجه الإنفاق، على أن تكون رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة وتحدد بنسبة منها، ويكون لمجلس القضاء الأعلى السلطات المقررة للوزير المختص ووزير المالية ووزير التنمية الإدارية أسوة بالسلطة التشريعية. إلحاق إدارتي التفتيش القضائي بمجلس القضاء الأعلى. إلغاء النص على تبعية النيابة العامة والنائب العام لوزير العدل. ضرورة دعم المركز القومي للدراسات القضائية في تأهيل وتدريب رجال القضاء والنيابة العامة طوال مدة أداء رسالتهم وفي مختلف التخصصات والدرجات القضائية بما يكفل تنمية قدرتهم الفنية، وأن يكون اجتياز مراحل التدريب والتأهيل عنصر من عناصر تقدير الكفاية الفنية طوال مراحل العمل. النص على سن التقاعد للقضاة ورجال النيابة العامة بالدستور أسوة ببعض الدساتير. الاهتمام بجميع أمور أعوان القضاء من أطباء شرعيين وخبراء وأمناء السر والكتاب والمحضرين من تأهيل وتوفير أجهزة علمية متقدمة وكادر وظيفي خاص.

القسم الثاني : السلطة القضائية والدستور المقارن

وليد عاكوم

مقدمة

يقوم مفهوم الدولة الحديثة على مبدأ الفصل بين السلطات الذي يشكل الركيزة الأساس لمبادئ الإدارة الرشيدة وحكم القانون؛ فلا تأمين لحقوق الإنسان ولا حماية لحريات الفرد الرئيسية إلا من خلال هذا المبدأ؛ وهو ما أكدته سرعة حقوق المواطن والإنسان الصادرة إبان الثورة الفرنسية في العام ١٧٨٩ في مادتها السادسة عشر. إن مبدأ الفصل بين السلطات جاء للحد من جبروت الدولة واستبداد حكامها بحيث شكّل ضماناً بوجه إساءة استعمال السلطة ووسيلة محورية لحماية الحقوق والحريات العامة عن طريق توزيع السلطات بين هيئات ثلاث مختلفة، كل منها تراقب وتراقب من الأخرى.

ولعلّ البداية كانت مع المفكر الإنكليزي جون لوك في كتابه "مقاربة للحكم المدني"، الصادر عام ١٦٩٠، والذي أكد فيه على وجوب توزيع سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية ما بين هيئات مستقلة. ثم جاء الفيلسوف مونتيسكيو في كتابه "روح الشرائع" الصادر عام ١٧٤٨ ليكرس مبدأ فصل السلطات في صورة منهجية، بحيث أورد فيه أن "ثمة تجربة خالدة وهي أنه لا بد لكل إنسان يتمتع بسلطة من أن يميل إلى الإساءة في استعمالها، وهو يظل متجهاً نحو الإساءة، إلى أن يجد حدوداً أمامه... ولكي لا تقع الإساءة بالسلطة، فإنه يقتضي، بتهئية طبيعية للأشياء، أن توقف السلطة سلطة أخرى" ويستطرد قائلاً "وإذا ما اجتمعت في شخص واحد أو هيئة حكومية واحدة، السلطة التشريعية إلى السلطة التنفيذية، فلا يكون ثمة حرية، إذ يخشى عندئذ أن يسنّ الملك، أو المجلس، قوانين استبدادية، لكي ينفذها بصورة استبدادية... ولا يكون أيضاً ثمة حرية إذا لم تكن سلطة القضاء مستقلة عن السلطة التنفيذية، وإذا انضمت إلى السلطة التشريعية، أصبحت عندئذ السلطة القائمة على حياة المواطنين وحريتهم، سلطة كيفية، لأن القاضي في هذه الحالة، يكون مشرعاً أيضاً وإذا انضمت إلى السلطة التنفيذية، فسيكون للقاضي عندئذ قوة المستبد... وسيصبح كل شيء مفقوداً إذا كان ذات الشخص أو ذات الهيئة، سواء كانت هذه الهيئة من الأعيان أو من النبلاء أو من الشعب، قد مارست، هي بذاتها، السلطات الثلاث : سلطة وضع القوانين وسلطة تنفيذ القرارات العامة وسلطة القضاء في جرائم الأفراد وخلافاتهم..."

إذن يشكل مبدأ فصل السلطات والتوازن في ما بينها أحد الركائز الأساسية لحكم دولة القانون. ومبدأ فصل السلطات، كما أشرنا، يفترض وجود ثلاث هيئات بحيث ينادى بكل واحدة منها مهمة مختلفة عن الأخرى؛ تتولى الأولى مهام التشريع وإصدار القوانين، وهي السلطة التشريعية، في حين تتولى الثانية مهام تنفيذ هذه القوانين عبر إصدار مراسيمها التطبيقية، وتكون السلطة التنفيذية؛ أما الثالثة، وهي السلطة القضائية، فتتولى مهام تفسير القوانين وتطبيقها عند وجود نزاعات حولها؛ ونشير في هذا المجال إلى أن البعض استحدث سلطة رابعة هي الإعلام تدليلاً على مدى أهمية هذا القطاع وتأثيره على المجتمع والدولة وعمل السلطات الثلاث الأخرى^{٦٥}.

في ظل كل ما سبق، نطرح التساؤل التالي والذي يشكل عجلة الدفع في ورقة العمل هذه : "إذا كان دور الهيئات التشريعية إصدار القوانين والهيئات التنفيذية تنفيذ هذه القوانين، فما هو دور الهيئات القضائية؟" في الواقع، تطور مفهوم السلطة القضائية مع تطور الوعي البشري، فبعد أن كان دور القاضي مقتصر على الفصل في النزاعات الدائرة بين الأفراد، اتسع دوره ليضحي أكثر شمولية وتعقيداً، فباتت السلطة القضائية السلطة الحامية لحقوق المواطن وممتلكاته وحرياته وحتى حياته،

وذلك في مواجهة أي اعتداء سواء أكان مصدره الأفراد أو السلطة العامة، كما أمست السلطة القضائية السلطة الضامنة لحفظ التوازن ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فباتت مرجعاً للنظر في دستورية القوانين وبالتالي مراقباً لعمل السلطة التشريعية ومدى انتظامه وأحكام الدستور. كما أعطيت السلطة القضائية صلاحية مراقبة أعمال السلطة التنفيذية في موضوع المالية العامة ومحاسبتها بهذا الخصوص.

إن هذا الدور الهام الذي أنيط بالسلطة القضائية - على أهميته ومحوريته، لم يقابله وضوح ودقة في صياغة معظم دساتير العالم للاحية مدى استقلالية هذه السلطة عن باقي السلطات، فجد بعض الدساتير تتناول السلطة القضائية من باب الشعارات العامة دون تكريس هذه السلطة في هيئة محددة لها تكوينها وصلاحياتها المنصوص عنها بوضوح كما نجد أن معظم الدساتير تحاول عند الحديث عن السلطة القضائية الإحالة إلى قوانين عادية ترعى تنظيمها وعملها، وذلك بخلاف ما هو عليه الحال في مجالي السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

انطلاقاً مما سبق، سوف نحاول في ورقة العمل الحاضرة تسليط الضوء على الهيئات التي تمثل السلطة القضائية من جهة (قسم أول)، وعلى المبادئ التي يجب أن يكرسها الدستور ضماناً لاستقلال السلطة القضائية بغية تمييزها عن باقي السلطات لكي تتمكن من أداء دورها الرادع في مجال إساءة استغلال السلطة، من جهة أخرى (قسم ثان)، لنصل بعد ذلك إلى تقديم سلسلة من الاقتراحات والتوصيات للاحية التنظيم المفترض إتباعه في السلطة القضائية المصرية انطلاقاً من تقييم دستور ١٩٧١، كما وللاحية النقاط الأساسية الواجب التقيد بها في عملية بناء دستور الدولة المصرية الحديث في ضوء أبرز المعايير الدولية والممارسات الفضلى في هذا المجال (قسم ثالث).

أولاً : الهيئات التي تمثل السلطة القضائية

تماماً كما هي الحال بالنسبة للسلطتين التشريعية والتنفيذية، فإنه يوجد أيضاً للسلطة القضائية هيئة تمثلها تسهر على حسن سير القضاء وكرامته واستقلاله وتضمن انتظام العمل في المحاكم وفعاليتها، ويطلق على هذه الهيئة اسم "مجلس القضاء الأعلى" وذلك في غالبية الدول، كفرنسا ومصر ولبنان وسوريا والعراق والكويت والجزائر وتونس، أما في بعض الدول الأخرى كالمغرب والبحرين والإمارات العربية المتحدة وقطر^{٦٦} فتعرف هذه الهيئة بـ "المجلس الأعلى للقضاء".

إلى جانب هذه الهيئة، توجد هيئة دستورية أخرى ذات طابع قضائي مهمتها السهر على دستورية القوانين، من جهة؛ ومن جهة أخرى، النظر في الطعون الناتجة عن انتخابات أعضاء مجلس النواب والشيوخ (في حال وجوده)، وانتخابات رئيس الجمهورية. وتعرف هذه الهيئة باسم المجلس الدستوري في كل من فرنسا ولبنان والجزائر وتونس والمغرب في حين تعرف باسم المحكمة الدستورية العليا في كل من مصر^{٦٧} وسوريا والبحرين والكويت وقطر. أما في الإمارات العربية المتحدة والعراق فهذه الصلاحية معطاة للمحكمة الاتحادية العليا. نشير في هذا السياق إلى أن الدستور المصري أضاف إلى صلاحيات المحكمة الدستورية العليا المتعلقة بشكل أساسي بمراقبة دستورية القوانين، صلاحية تفسير النصوص التشريعية، وهو أمر إيجابي يصب في مصلحة تعزيز مفهوم دولة القانون ولو أن هذه الصلاحية هي مدار جدل بين العديد من الآراء القانونية التي تؤكد على صلاحية البرلمان المطلقة في هذا المجال^{٦٨}.

٦٦ - تعرف أيضاً هذه الهيئة باسم المجلس القضائي كما هي الحال في الأردن أو باسم مجلس القضاء العالي كما هي الحال في السودان.

٦٧ - خصت المادة ٤٠ من الدستور المصري، محكمة النقض المصرية بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس الشعب والشورى، أما انتخابات رئيس الجمهورية فتفصل فيها اللجنة العليا للانتخابات التي يرأسها رئيس المحكمة الدستورية العليا. بخلاف ما هي الحال عليه في فرنسا ولبنان حيث ينظر المجلس الدستوري في صحة الانتخابات النيابية والرئاسية وفي دستورية القوانين.

٦٨ - قانون إنشاء المجلس الدستوري الفرنسي والبلجائي لا يتضمن صلاحية تفسير النصوص التشريعية.

في ضوء ما سبق، سوف نتطرق لتكوين كل من هاتين الهيئتين ودورهما، مع الإشارة إلى أنه سوف نعتمد في معرض هذه الورقة عبارة مجلس القضاء الأعلى للتدليل على الهيئة القضائية الأولى والمحكمة الدستورية العليا للهيئة القضائية الثانية.

أ. مجلس القضاء الأعلى

بغض النظر عن التسميات المختلفة التي تُطلق على هذه الهيئة باختلاف الأنظمة الدستورية، يبقى أنها تشكل الهيئة القضائية الأعلى التي من المفترض أن تمثل مختلف الجهات القضائية من القضاء العادي (أو العدلي) ومن ضمنه النيابة العامة^{٦٩} إلى القضاء الإداري وصولاً إلى التفتيش القضائي. لكن الواقع يختلف عن المرتجى، فالقضاء الإداري، غير ممثل في مجلس القضاء الأعلى كما هي الحال في مصر ولبنان علماً أنه إحدى الجهات القضائية الرئيسية في ضمان حقوق المواطنين والحد من تجاوز السلطة. يتمثل القضاء الإداري في مصر بمجلس الدولة وفي لبنان بمجلس شوري الدولة في لبنان، أما في فرنسا فإن القضاء الإداري ممثل بعضو في مجلس القضاء الأعلى وإن كان مجلس الدولة مسؤولاً عن إدارة القضاء الإداري. أما التفتيش القضائي فيعتبر جهازاً من ضمن أجهزة وزارة العدل وليس جهازاً مرتبطاً بمجلس القضاء الأعلى وممثلاً فيه كما هي الحال في فرنسا ومصر^{٧٠} بخلاف القانون اللبناني الذي يجعله إدارة تابعة لمجلس القضاء الأعلى وممثلاً فيه برئيسه كعضو حكومي كما هي حال الرئيس الأول لمحاكم النقض (التمييز) والنائب العام التمييزي (أو رئيس النيابة العامة) كعضوين حكميين في المجلس.

بالعودة إلى القضاء الإداري، نشير إلى أن بعض الدول اعتمدت نظاماً قضائياً موحداً ينظر في جميع المنازعات، على اختلاف أنواعها، بما فيها المدنية (كالعقارية والمالية والتجارية) والجزائية (الجرام على مختلف أنواعها) والإدارية (التي يكون أحد أطرافها السلطة العامة)؛ ويسمى هذا النظام بنظام القضاء الموحد الذي لا يميز بين سلطة عامة أو أفراد، وذلك استناداً إلى مبدأ سيادة القانون ومساواة الجميع أمامه كما هي الحال مثلاً في بريطانيا وأميركا والعراق والسودان. بالمقابل، فإن دولاً أخرى كفرنسا ومصر ولبنان وسوريا اعتمدت نظام القضاء المزدوج الذي يميز بين القضاء العادي (أو ما يعرف أيضاً بالقضاء العدلي) الذي يفصل في المنازعات الدائرة بين الأفراد، والقضاء الإداري الذي يفصل في المنازعات التي يكون أحد الأطراف فيها السلطة العامة وذلك بالنظر لطبيعة هذه الأخيرة والامتيازات التي تتمتع بها. مهما يكن النظام التي تعتمد أياً دولة يبقى أن القضائيين العادي والإداري يؤلفان جوهر العمل القضائي، بحيث يقتضي تمثيلهما في هيئة قضائية واحدة تسهر على شؤونهما وعلى حسن سير العمل فيهما عنيماً مجلس القضاء الأعلى ولو أعطي مجلس الدولة صلاحية إدارة القضاء الإداري.

إلى جانب هاتين الجهتين القضائيتين، وبأهميتهما، تعتمد معظم الدول على هيئة إضافية تتولى مراقبة مالية الدولة وحساباتها والتدقيق في ميزانيتها وسبل صرف الأموال العامة. وتختلف طبيعة هذه الهيئة بحسب الدول، ففي حين تتمتع هذه الهيئة بالطابع القضائي في بعض الدول كفرنسا ولبنان حيث تعرف باسم "ديوان المحاسبة" (القضاء المالي) وفي تونس حيث تعرف باسم "دائرة المحاسبات"؛ فإنها تتمتع بالطابع الإداري في بعض الدول الأخرى كمصر حيث تعرف بـ "الجهاز المركزي للمحاسبة". وفي مطلق الأحوال، وأياً كانت طبيعة هذه الهيئة وتسميتها^{٧١}، فإنها ترتبط بالسلطة التنفيذية ارتباطاً وثيقاً وتلعب دوراً محورياً في تفعيل آليات المراقبة والمحاسبة في الدولة من خلال تأمين حق المواطن في محاسبة الدولة وموظفيها عن صرف الأموال العامة التي يُنظر إليها أنها أموال الشعب ولهذا الأخير حق في مراقبة حسن استعمالها وعدم هدرها لاسيما وأن مصدرها الرئيسي هو الضرائب المفروضة

٦٩ - في فرنسا يتشكل مجلس القضاء الأعلى من هيئتين، الأولى تتناول صلاحياتها القضاء الجالس (أو ما يعرف بقضاء الحكم) والثانية تتناول صلاحياتها قضاء النيابة العامة، أما في مصر فإن النائب العام هو عضو في مجلس القضاء الأعلى.

٧٠ - بحسب قانون تنظيم السلطة القضائية في مصر (المادة ٧٨ منه) فإن التفتيش القضائي هو إدارة من إدارات وزارة العدل، وبالتالي يعود لوزير العدل تسمية أعضائه وليس لمجلس القضاء الأعلى أو للقضاة أنفسهم هذا الحق. الأمر عينه في فرنسا حيث تشكل هيئة التفتيش القضائي إدارة من إدارات وزارة العدل التابعة لوزير العدل.

٧١ - ديوان المحاسبة في الإمارات العربية المتحدة والكويت والأردن، وديوان المالية في العراق، والمجلس الأعلى للمحاسبات في المغرب، ومجلس المحاسبة في الجزائر، والجهاز المركزي للرقابة المالية في سوريا

عليه. إن هذا الحق المعطى للشعب قد كرسته شرعة حقوق الإنسان والمواطن الفرنسية لعام ١٧٨٩ في المادة ١٥ منها التي أكدت على حق المجتمع في طلب المحاسبة من كل شخص يعمل في الإدارة. لكن كيف يمكن لهيئة قضائية مرتبطة بالسلطة التنفيذية أن تؤدي دورها في مراقبة هذه السلطة وكيفية صرفها للأموال العامة؟

انطلاقاً من كل ما سبق عرضه وبيانه، سوف نحصر ورقة العمل هذه بالجهات القضائية التالية : القضاء العادي (أو العدلي) (١)، ومن ضمنه النيابة العامة التي تشكل الطرف الأساسي في الدعاوى الجزائية (٢) والقضاء الإداري (٣)، والتفتيش القضائي (٤) الذي يلعب دور الجهاز الرقابي الذي يشرف على أعمال المحاكم ويضمن حسن سير عملها.

١. القضاء العادي

وهو القضاء المولج بالفصل في النزاعات الناشئة بين الأفراد، لاسيما الناجمة عن أي تعدي قد يلحق بحقوقهم أو بممتلكاتهم. ويلعب القضاء العادي دور الحامي للحقوق والحريات الفردية المنصوص عنها في المواثيق العالمية؛ ولعل هذا الدور الهام هو ما أملى على المشرع الفرنسي تكريس هذا المبدأ بنص دستوري فجاءت المادة ٦٦ من الدستور لتعتبر "السلطة القضائية حارسة للحريات الشخصية".

يقسم القضاء العادي إلى محاكم مدنية تفصل في النزاعات المدنية من مالية وتجارية وعقارية وغيرها وإلى محاكم جزائية تعنى بملاحقة الأشخاص الذين يرتكبون جرائم يعاقب عليها القانون من مخالفات وجنح وجنايات. في هذا الإطار، تتولى النيابة العامة التي تمثل أمام المحاكم الجزائية للدفاع عن حقوق ومصالح المجتمع بحيث يعهد إليها مهمة تحريك الدعوى العامة ومتابعة إجراءاتها بدءاً من مراحل التحقيق الأولي وصولاً إلى صدور الحكم النهائي وتنفيذ العقوبة الواردة فيه.

نشير أخيراً إلى أن تنظيم القضاء العدلي في قسميه المدني والجزائي يقوم مبدئياً على مبدأ التقاضي على درجتين حيث يعود للمحكوم عليه التظلم من حكم المحكمة الابتدائية أو محكمة الدرجة الأولى أمام محكمة أعلى منها هي محكمة الاستئناف التي يطرح النزاع أمامها مجدداً لتفصل فيه بحكم نهائي وفاقاً والمبدأ العام المنصوص عنه في المادة ٥/١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. كما تترتب أخيراً على رأس الهرم القضائي محكمة النقض (التمييز) كمرجع لتوحيد الاجتهاد.

٢. النيابة العامة

كما سبق الذكر، تعتبر النيابة العامة جزءاً من الهيكلية التنظيمية القضائية، وهي في هذا السياق تعتبر ممثلاً عن المجتمع تدافع عن مصالحه وحقوقه؛ فهي تعد طرفاً أساسياً في الدعوى العامة يتولى تمثيل طرف الادعاء أي المجتمع. تتشكل النيابة العامة من نائب عام يرأس النيابة العامة ومن قضاة مساعدين له (محامين عامين أو وكلاء نيابة) يعاونونه ويخضعون لإشرافه وتعليماته. ومع أن القضاء الجزائي يعد المجال الأهم لنشاط النيابة العامة التي تعتبر صاحبة الصلاحية في تحريك ومتابعة الدعوى العامة بوجه المجرمين والمخالفين لأحكام القانون الجزائي وصولاً لتنفيذ الأحكام الجزائية بحقهم، يبقى أن لهذه النيابة دوراً أيضاً في بعض الدعاوى المدنية كذلك التي تتعلق بمسائل الأحوال الشخصية من دعاوى نفوس وجنسية.

٣. القضاء الإداري

يناط بهذا القضاء الفصل في النزاعات الناشئة بين الأفراد وأحد أشخاص القانون العام كالدولة بما فيها جميع وزاراتها والهيئات الإدارية المنتخبة كالبلديات وأيضاً الهيئات ذات الصفة العامة كالمؤسسات العامة. وهو في هذا الإطار يضمن التزام الإدارات ومختلف أشخاص القانون العام باحترام القانون

وبالتعويض على الأفراد في حال إصابتهم بأي ضرر ناتج عن الأعمال التي قد تصدر عن أي منهم. هذا بالإضافة إلى أنه يشكل حماية للمواطنين من أي تعسف قد ترتكبه الإدارة في معرض ممارسة صلاحياتها، بحيث يعود له إبطال القرارات الإدارية التي تنطوي على مخالفة للقانون أو تجاوز لحد السلطة. ونشير أخيراً إلى أن القضاء الإداري، كما هي الحال بالنسبة للقضاء العادي، يحترم بدوره مبدأ التقاضي على درجتين^{٧٢}.

٤. التفتيش القضائي

هو الجهاز المخول بشكل عام مراقبة سير أعمال القضاء، وهو يتألف من رئيس وعدد من الأعضاء يعاونونه في تنفيذ المهام المكلف بها يعينون إجمالاً من قبل السلطة التنفيذية (كما هي الحال في كل من فرنسا ومصر ولبنان). تختلف الأنظمة القانونية ما بين من يضع هذا الجهاز ضمن الهيكلية العامة لوزارة العدل وبين من يفرد لهذا الجهاز مركزاً ضمن السلطة القضائية بحيث تتمثل برئيسها كعضو حكومي في مجلس القضاء الأعلى. تتمحور المهام التي يقوم بها التفتيش القضائي بشكل عام حول مراقبة حسن سير القضاء وأعمال القضاة وموظفي المحاكم وسائر الأشخاص التابعين لها، ولفت نظرهم حول ما يظهر من خلل في سير أعمالهم، وتوجيه التنبيه أو اللوم إليهم وعند الاقتضاء إحالتهم إلى المجلس التأديبي وممارسة بعض الصلاحيات بوجههم كإقترح وقف جزء من الراتب أثناء المحاكمة. كما تشمل مهام التفتيش القضائي أيضاً لفت نظر السلطات إلى ما تراه من خلل في الأعمال وتقديم الاقتراحات الرامية إلى إصلاحه بالإضافة إلى الإقترح على مجلس القضاء الأعلى اتخاذ التدبير المناسب بحق أي قاضٍ.

أخيراً بعد أن عرضنا للجهات القضائية الأربعة الرئيسية التي يتألف منها القضاء من القضاء العادي إلى القضاء الإداري فالنيابة العامة والتفتيش القضائي، نعود ونؤكد على وجوب أن تتمثل في مجلس القضاء الأعلى مختلف هذه الجهات، علماً أن القضاء الإداري بشكل والقضاء العادي جوهر العمل القضائي، وما التفتيش القضائي إلا جهاز تفتيش لا يمكن أن يكون منفصلاً عن الجسم القضائي الموحد. أما مسألة توزيع النسب بين هذه الهيئات الأربع فهي أمر تنظيمي عائد بشكل أساسي لحجم كل من هذه الهيئات الذي يختلف بحسب كل دولة، إذ يمكن تمثيل القضاء العادي مثلاً بستة ممثلين من أصل عشرة والقضاء الإداري بممثلين والتفتيش القضائي بممثل والنيابة العامة بممثل. لن نعالج في هذا القسم آلية اختيار أعضاء مجلس القضاء الأعلى مكثفين بالإشارة إلى أهمية مجلس القضاء الأعلى كهيئة معنوية (اعتبارية) تمثل السلطة القضائية بمختلف هيئاتها.

ب. المحكمة الدستورية العليا

المحكمة الدستورية العليا هي هيئة دستورية مهمتها مراقبة دستورية القوانين^{٧٣} أي مدى انطباقها وأحكام الدستور بالإضافة إلى دورها كمرجع للطعن بمدى صحة الانتخابات التشريعية والرئاسية. انطلاقاً مما تقدم، يظهر بوضوح دور هذه المحكمة كمراقب لعمل السلطة التشريعية لناحية ضمان انطباق القوانين التي تصدر عنها مع أحكام الدستور، بحيث تقضي بإبطال القوانين المخالفة للدستور، كما يظهر دورها كسلطة حامية لحق الشعب في تقرير واختيار ممثليه، بحيث تبت في جميع الطعون الناجمة عن صحة الانتخابات التشريعية والرئاسية. والمحكمة الدستورية العليا مؤسسة قانونية حديثة عرفت في الأنظمة الجرمانو - لائينية في منتصف القرن العشرين بعدما أمسى هناك حاجة ملحة لمحكمة تضبط عمل السلطة التشريعية وتكبح جماحها لناحية تجاوز أحكام الدستور، فتم إنشاء المجلس الدستوري في إيطاليا العام ١٩٤٧ وفي ألمانيا العام ١٩٤٩؛ أما في فرنسا، فأنشئ العام ١٩٥٨ مع دستور الجمهورية الخامسة. ونشير في هذا المجال إلى أن الأنظمة الأنكلوسكسونية التي تعتمد النظام

٧٢ - في مصر يتم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، أما في فرنسا يتم الطعن أمام المحكمة الاستئنافية الإدارية، أما في لبنان فقرارات مجلس الشورى لا تقبل الطعن أمام هيئة قضائية عليا خلافاً لمبدأ التقاضي على درجتين.

٧٣ - في الأنظمة الأنكلوسكسونية تنظر المحكمة العليا في دستورية القوانين supreme court .

الموحد، تعطي للمحكمة العليا أيضاً الحق في النظر في دستورية القوانين؛ وبالفعل، كان للمحكمة العليا الأميرية العام ١٨٠٣ أول مداخلة لها في هذا المجال حين أعلنت اجتهداً سلطتها في البحث في دستورية القوانين.

إلى جانب المحكمة الدستورية العليا، تعتمد بعض الدساتير على محاكم خاصة لمحكمة الرؤساء والوزراء. ففي فرنسا مثلاً، خُصصت المادتان ٦٧ و٦٨ من الدستور للحديث عن المجلس الأعلى لمحكمة الرؤساء. وفي لبنان تناولت المادة ٨٠ من الدستور اختصاصات المجلس الأعلى لمحكمة الرؤساء والوزراء. إلا أننا لن نتناول في ورقة العمل الحاضرة المؤسسة المنوه عنها (المجلس الأعلى لمحكمة الرؤساء والوزراء) لخروجها عن سياق البحث مع التأكيد على أننا وإيماناً منا بمبدأ المساواة بين الأشخاص أمام القضاء نرى أنه ينبغي حصر اختصاص هذه المحكمة فقط بالجرائم السياسية المرتكبة من الرؤساء والوزراء والناجمة عن وظائفهم وعدم امتداد هذا الاختصاص ليشمل الجرائم العادية المرتكبة منهم، تماماً كما هو الحال في فرنسا والولايات المتحدة الأميركية ولبنان. والأمر عينه ينسحب على المحكمة العسكرية التي من المفترض أن ينحصر اختصاصها في الأعمال والجرائم التي يرتكبها العسكريون في معرض قيامهم بوظائفهم، إلا أن بعض الدول درجت على توسيع اختصاصات المحكمة العسكرية فأقامته بالنظر إلى معيار الصفة العسكرية لأي من المدعي أو المدعى عليه، وهو ما يتعارض والمبادئ العالمية بهذا الخصوص، لا سيما الفقرة ٥ من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية الصادرة عن الأمم المتحدة في العام ١٩٨٥ والتي تؤكد على حق كل فرد في أن يحاكم أمام المحاكم العادية أو الهيئات القضائية التي تطبق الإجراءات القانونية المقررة، وعلى أنه لا يجوز إنشاء هيئات قضائية لا تطبق الإجراءات القانونية المقررة حسب الأصول والخاصة بالتدابير القضائية، بغية نزع الولاية القضائية التي تتمتع بها المحاكم العادية أو الهيئات القضائية. وتجدر الإشارة في هذا الخصوص إلى أنه تم في فرنسا إلغاء المحاكم العسكرية المحصور اختصاصها أساساً بالجرائم التي يرتكبها العسكريون بموجب القانون الصادر في ١٣ كانون الأول (ديسمبر) من العام ٢٠١١ بحيث لم تعد توجد محاكم عسكرية في فرنسا منذ العام ٢٠١٢.

ثانياً : المبادئ التي يجب أن يكرسها الدستور

بعد أن استعرضنا لأوضاع الهيئتين القضائيتين اللتين من المفترض بحسب رأينا أن تشكلا السلطة القضائية من زاوية القانون الدستوري، عنيما بهما مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الدستورية العليا، ودور كلٍّ منهما تفصيلياً، يمسى من اللازم التوقف عند موقع كلٍّ منهما ما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدستور. ولا بد من أجل ذلك، البحث في (أ) المبادئ العامة والمواضيع التي يجب معالجتها بنص واضح في الدستور، بحيث تصدر بموجب قانون دستوري، مُقارنين بينها وبين تلك التي يمكن معالجتها في قوانين نظامية^{٧٤} تلعب دوراً مكملاً لأحكام الدستور، كما وفي (ب) الضمانات القضائية الواجب ذكرها في الدستور، سواء تلك العامة التي لها علاقة بالمواطنين أو تلك الخاصة المتعلقة بالقضاء والقضاة.

أ. الموضوعات الواجب معالجتها بنصوص دستورية واضحة وصريحة

انطلاقاً من مبدأ الفصل بين السلطات فإنه لا بد من تحديد السلطات الموجودة في الدولة وتعريف ماهيتها، وذلك عبر النص عليها في الدستور؛ فذلك الأخير يتولى تحديد صلاحيات واختصاصات كل من هذه السلطات كما وتسمية الهيئات المناط بها وتشكيلها، كما يتولى تحديد العلاقة القائمة بين هذه السلطات الثلاث ومدى التداخل والاستقلال القائم فيما بينها. ومن الملاحظ في هذا المجال، أن معظم دساتير العالم تركز بشكل مفصل على آلية تشكيل السلطتين التشريعية والتنفيذية وصلاحياتهما، في حين أنها تتناول السلطة القضائية بعبارات عامة ومختصرة، بحيث تكفي بالنص على استقلاليتها

٧٤ - قانون نظامي Loi organique هو قانون متعلق بتنظيم السلطات الدستورية، يتمتع بمرتبة أقل من القانون الدستوري وأعلى من القانون العادي، وهو معمول به في العديد من الدساتير لا سيما الدستور الفرنسي (المادة ١/٦١ من الدستور المتعلقة بأحكام المجلس الدستوري والمادة ٦٤ من الدستور المتعلقة بأوضاع القضاء والمادة ٦٥ المتعلقة بمجلس القضاء الأعلى) والدستورين الأمريكي والإسباني،

دون إبراز ملامح هذه الاستقلالية إلى حيز الوجود بشكل واضح أو عملي. فمن جهة أولى، فإن الدستور غالباً ما يغفل عن ذكر الهيئة التي تتولى تمثيل السلطة القضائية أي مجلس القضاء الأعلى بعكس الحال فيما خص السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يحرص دوماً على تحديد الهيئة التي تمثل كل منها أي مجلس النواب أو الشعب أو الأمة أو الشيوخ في ما خص السلطة التشريعية، ورئيس الجمهورية أو الحكومة في ما خص السلطة التنفيذية، دون إغفال آلية تشكيلها والصلاحيات المنوطة بها. من جهة ثانية، فإنه قلما تجد في الدول العربية دستوراً ينص بشكل واضح ومفصل على الهيئة الثانية التي تؤلف السلطة القضائية، أي المحكمة الدستورية العليا، والتي تمّ بيانها وشرحها في القسم الأول من الورقة الحاضرة، وهو ما يشكل ثغرة مهمة في آلية صياغة الدساتير ومضامينها.

ولعل أبرز ركائز استقلال السلطة القضائية وتكريسها كسلطة حامية للحقوق والحريات والممتلكات الفردية، ينطلق من نصوص دستورية صلبة واضحة ومفصلة تشكّل ضمانات لهذه السلطة وبالتالي للمواطن في حقه بقضاء عادل ونزيه ومستقل، الأمر الذي كرّسه المادة ١٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. ومن هنا، تبرز الحاجة إلى تحديد آلية لتشكيل مجلس القضاء الأعلى والمحكمة الدستورية العليا والصلاحيات المعطاة لكل منهما وتوضيح علاقتهما بالسلطتين التنفيذية والتشريعية، وذلك في نصوص دستورية واضحة على أن يصار إلى إصدار قانون تنظيمي مكمل لأحكام الدستور بالنسبة للأمور التفصيلية، ألا وهو قانون التنظيم القضائي.

١. آلية التشكيل

في المبدأ، يتألف مجلس القضاء الأعلى من أعضاء ممثلين لمختلف الهيئات القضائية المشار إليها أعلاه من القضاء العادي إلى القضاء الإداري، والنيابة العامة فالتفتيش القضائي^{٧٠}. إلا أن المسألة تبقى في تحديد آلية تعيين هؤلاء الأعضاء؛ فهل أن اختيارهم يتم من قبل السلطة التنفيذية أو التشريعية أو من قبل القضاة أنفسهم عبر آلية معينة تعطي القاضي الحق في اختيار الهيئة القضائية التي تمثله؟

في الواقع، جاءت المادة ٦٥ من الدستور الفرنسي لتحديد أعضاء مجلس القضاء الأعلى تاركةً للقانون التنظيمي رقم ١٠٠ - ٩٤ المتعلق بمجلس القضاء الأعلى تحديد آلية تعيينهم. فبحسب المادة ٦٥ المذكورة، يتألف مجلس القضاء من هئتين: الأولى، تتعلق بالقضاء الجالس، والثانية تتعلق بالنيابة العامة.

تتألف هيئة القضاء الجالس على النحو التالي :

- عددٌ من القضاة منتخبين من زملائهم القضاة وفق آلية حددها القانون التنظيمي، (بحيث يشكل القضاة أقلية في المجلس)،
- عددٌ آخر يعين من قبل رئيس الجمهورية والسلطة التشريعية بمجلسيها ومن قبل نقابة المحامين،
- إلى جانب عضوٍ يمثل القضاء الإداري منتخب من قبل القضاة الذين يؤلفون القضاء الإداري.

أما هيئة النيابة العامة فهي تتشكل بدورها من قضاة النيابة العامة منتخبين من زملائهم القضاة في النيابة العامة، ومن أعضاء معينين على شاكلة الهيئة الأولى. إلا أن الدستور اللبناني غفل عن ذكر مجلس القضاء الأعلى كهيئة قضائية ممثلة للسلطة القضائية مكتفياً بالإشارة إلى هذه الهيئة في قانون عادي يسمى بقانون التنظيم القضائي.

٧٠ - علماً أنه سبق لنا وأن أشرنا إلى أن جهاز التفتيش القضائي في كل من فرنسا ومصر هو جهاز مرتبط بوزارة العدل وهو إحدى إدارات هذه الوزارة.

في مطلق الأحوال، فإنه من البديهي أن إبلاء إحدى السلطتين التنفيذية أو التشريعية (علماً أنه غالباً ما تكون السلطة التنفيذية) الصلاحية لتعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى يشكل انتهاكاً لمبدأ الفصل بين السلطات، الأمر الذي من شأنه أن يعزز صلاحيات السلطة التنفيذية على حساب تلك القضائية حامية الحقوق والحريات والممتلكات، فيمسي حق المواطن في قضاء مستقل يحميه من أي تعدٍ أباً كان مصدره، الإدارة بمختلف تشكيلاتها أم المواطن، معرّضاً للخطر. فالسلطة التنفيذية المنبثقة عن تلك التشريعية، تسعى دوماً إلى إبقاء السلطة القضائية خاضعة للتبعية الإدارية وذلك من خلال تدخلها في تعيين الأعضاء الذين يشكلون مجلس القضاء الأعلى المولج الاهتمام بحسن سير العدالة وبشؤون القضاة. هذه المسألة تشكل حجر الأساس في أي حديث عن استقلال للسلطة القضائية، فلا استقلال لهذه السلطة وفصل بينها وبين السلطتين التشريعية والتنفيذية إذا كانت الهيئة التي تمثل هذه السلطة القضائية، عينا مجلس القضاء الأعلى، تعين من قبل السلطة التنفيذية وبالتالي تتأثر بها إن لم نقل تخضع لها بطريقة أو بأخرى^{٧٦}.

يستفاد إذاً من كل ما تقدم على وجوب أن تتضمن النصوص الدستورية في الفصل المتعلق بالسلطة القضائية آلية لتعيين مجلس القضاء الأعلى. من هنا كان الاقتراح بإعطاء القضاة أنفسهم الحق في انتخاب الهيئة التي تمثلهم تماماً كما هي الحال بالنسبة لمجلسي الشعب والشيوخ اللذين يختاران رئيسهما. إلا أن حق الانتخاب هذا لا يزال مدار جدل كبير، لاسيما لناعية إمكانية أن ينتج عنه خلق لتبعية فردية داخل الجسم القضائي نفسه بحيث يصبح عمل القاضي المرشح لعضوية مجلس القضاء منطلقاً من اعتبارات انتخابية، فيعمل على إرضاء هذا القاضي أو ذاك ولو على حساب معايير النزاهة والكفاءة والانتاجية. تنسحب مشاكل الانتخاب على مسألة انتخاب رئيس النيابة العامة علماً أن هذه الأخيرة تمثل المجتمع ولا بد من إعطاء السلطة التنفيذية دور في تسميته انطلاقاً من مبدأ التعاون بين السلطات ولكن ضمن معايير وضوابط محددة كالأقدمية مثلاً بحيث يتم اختيار قاضٍ من بين القضاة الخمس الأعلى رتبة في القضاء، رئيساً للنسبة العامة. الاعتبار عينا تقرر نفسها بالنسبة لتسمية رئيس التفتيش القضائي، إذ تشكل الانتخابات عائقاً في قيام رئيس هيئة التفتيش القضائي المسؤول عن مراقبة القضاة وعقبة في تنفيه لمهامه خصوصاً بالنسبة للأشخاص الذين انتخبوه. ما يجعل ترك هذه الصلاحية في يد السلطة التنفيذية أيضاً شكلاً من أشكال التداخل في ما بين السلطات ومجالاً لترك التوازن في ما بينها على أن يتم وضع ضوابط للاختيار تماماً كما سبق وتم بيانه بالنسبة لرئاسة النيابة العامة.

بعد أن تناولنا آلية تشكيل مجلس القضاء الأعلى، سوف نتوقف عند آلية تعيين أعضاء المحكمة الدستورية العليا المسؤولة عن مراقبة أعمال السلطة التشريعية من حيث مدى انطباق القوانين الصادرة عنها مع أحكام الدستور الذي يشكل رأس الهرم في تسلسل القوانين. فبالنظر لكون المحكمة الدستورية العليا محكمة مؤلفة من عدد محدد من القضاة، فإنه لا يمكن اللجوء إلى نظام الانتخاب من قبل القضاة، من هنا تقرر آلية التعيين نفسها كوسيلة وحيدة لتعيين القضاة في المحكمة. إلا أن إعطاء هذا الحق للسلطتين التنفيذية والتشريعية معاً، كما هي الحال في فرنسا ولبنان، من شأنه أن يخفف من تأثير السلطة التنفيذية على عمل المحكمة الدستورية العليا لا سيما في حال وضع معايير محددة لاختيار هؤلاء الأعضاء. فنجد المادة ٥٦ من الدستور الفرنسي تحدد آلية تشكيل أعضاء المجلس الدستوري لديها فتعطي هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية ولرئيس مجلس النواب ولرئيس مجلس الشيوخ. أما الدستور اللبناني فاعتمد في دستور الجمهورية الثانية لعام ١٩٩٠ مؤسسة المجلس الدستوري في المادة ١٩ منه كهيئة قضائية مختصة في النظر في دستورية القوانين وفي صحة الانتخابات التشريعية والرئاسية، محدداً صلاحياته والأشخاص الذين لهم الصفة القانونية لتقديم المراجعة أمامه ومحياً بخصوص قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته إلى قانون صدر لاحقاً في العام ١٩٩٣ مع الإشارة إلى أن آلية التشكيل تقوم على أساس تعيين الأعضاء من قبل السلطتين التنفيذية والتشريعية فتسمي كلٌ منهما خمسة أعضاء.

٧٦ - لا بد من الإشارة في هذا المجال، إلى أن وجود رأي عام يحاسب في الدول الديمقراطية بشكل ضمانة لاستقلال القاضي يحميه من تدخلات السلطة التنفيذية بشكل رئيسي.

بنتيجة ما تقدم، يقتضي التأكيد على أنه لا يكفي أن يتضمن النص الدستوري ذكراً للهيئة التي تمثل السلطة القضائية، وتحديد مجلس القضاء الأعلى، وحسب، بل لا بد أن يتضمن أيضاً أصول تشكيل هذه الهيئة وآلية انتخاب الأعضاء فيها تماماً كما هي الحال في مجلس النواب حيث يحدد الدستور آلية انتخاب رئيس المجلس. وهذا الأمر ينبغي أن يسري أيضاً على المحكمة الدستورية العليا التي يقتضي أن يعالج النص الدستوري موضوع تشكيلها وآلية تعيين الأعضاء فيها.

٢. الصلاحيات

بالنظر لأهمية المحكمة الدستورية العليا، فإنه من الضروري جداً ألا يتم تحديد صلاحياتها بموجب قانون عادي يعود للسلطة التشريعية التحكم به وتعديله كلما شئت الظروف، بل يقتضي أن يحتوي الدستور على نصوص واضحة تحدد هذه الصلاحيات، وتحدد مهام المحكمة كجهة قضائية مخولة مراقبة دستورية القوانين وفق آلية يفصلها قانون تنظيمي يصدر لاحقاً؛ على أن يحدد هذا القانون أصحاب الصفة للتقدم بالمراجعات ومهل الطعن وأصول المحاكمة وغيرها من التفاصيل. وبالفعل، هذا هو المنهج الذي اعتمدته المشرع الفرنسي عندما حدد في المواد ٥٨ إلى ٦١-١ صلاحيات المجلس الدستوري محيلاً بهذا الخصوص إلى قانون تنظيمي يتعلق بأصول المحاكمات أمامه وبآلية عمله.

وإذا كانت مسألة تحديد صلاحيات المحكمة الدستورية العليا واضحة وسهلة، فإن تحديد صلاحيات مجلس القضاء الأعلى هو من الأمور الدقيقة بعض الشيء، إذ غالباً ما تكتفي الدساتير والقوانين باستعمال عبارات عامة لتحديد هذه الصلاحيات أو تسعى في بعض الأحيان إلى انتزاع صلاحيات أساسية من المجلس لتضعها في يد السلطة التنفيذية، وتحديد وزير العدل. فما هي الصلاحيات الأساسية التي ينبغي أن ينص عليها الدستور ليتمكن مجلس القضاء الأعلى من لعب دوره كهيئة اعتبارية تمثل السلطة القضائية وتسهر على حسن سير القضاء وكرامته واستقلاله؟

في الواقع، هناك صلاحياتان أساسيتان تشكلان العمود الفقري لاستقلال السلطة القضائية، قصدنا صلاحية تعيين القضاة أولاً وصلاحية إجراء التقلات القضائية ثانياً، مع الإشارة إلى إمكانية إضافة صلاحيات أخرى لمجلس القضاء الأعلى من شأنها أن تعزز استقلاليته لا سيما تحريره مالياً وتمكينه من وضع موازنة خاصة به ومنحه استقلال إداري في ما خص تدبير شؤونه. سوف نعالج في هذه الورقة الصلاحيات الأساسيتين إيماناً منا بأهميتهما الجوهرية في مجال خلق سلطة قضائية مستقلة.

-الصلاحية الأولى، صلاحية تعيين القضاة، وهي من صلب الصلاحيات التي يجب أن يتمتع بها مجلس القضاء الأعلى تطبيقاً لمبدأ فصل السلطات وإعلاء مبدأ سيادة القانون، ذلك لأنه وكما سبق الذكر، فإن إبطاء صلاحية تعيين القضاة للسلطة التنفيذية من شأنه أن يؤثر في استقلالية هؤلاء القضاة وحيادهم. في هذا السياق جاءت المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية الصادرة عن الأمم المتحدة لعام ١٩٨٥ لتؤكد في الفقرة ١٠ منها على وجوب إيجاد ضمانات ضد التعيين في المناصب القضائية بدوافع غير سليمة، ولا يجوز عند اختيار القضاة أن يتعرض أي شخص للتمييز على أساس العنصر أو اللون أو الجنس أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها من الآراء. إن اشتغال الدستور على نص يتولى تحديد مجلس القضاء الأعلى كمرجع وحيد لتعيين القضاة في من شأنه أن يعزز استقلالية القضاء، على أن يتم وضع معايير واضحة للدخول إلى القضاء، لا سيما الخضوع إلى مباراة والدخول إلى معهد الدروس القضائية قبل اكتساب درجة الأصاله كما هي الحال في معظم الدول التي تتبع النظام الجرمانو - لاتيني. وفي هذا السياق، من البديهي أن يكتفي في النص الدستوري بتحديد آلية الدخول إلى القضاء، كالخضوع إلى مباراة يشرف عليها مجلس القضاء الأعلى ويعلن نتائجها الملزمة للسلطة التنفيذية، على أن يتولى قانون تنظيمي لاحق شرح تفاصيل هذه المباراة كالشروط المطلوبة في المرشح، ومواد الامتحان، وغيرها من الشروط، ومدة التدرج، وصولاً إلى اكتساب صفة القاضي الأصل.

الصلاحية الثانية تتجسد في سلطة تشكيل القضاة، أو ما يعرف بالتنقلات أو التعيينات القضائية؛ ويقتضي أن ينص الدستور بشكل واضح على سلطة مجلس القضاء الأعلى الحصرية في هذا الخصوص، على أن يصدر لاحقاً وعند الضرورة قانون تنظيمي يحدد معايير الترقية القضائية، كواجب اكتساب خبرة عشرين سنة لنيل رتبة رئيس محكمة استئناف مثلاً، أو المرور مسبقاً كمستشار في محاكم الاستئناف بغية اعتلاء رئاسة المحكمة الابتدائية. وفي مطلق الأحوال، ينبغي أن تراعى معايير الكفاءة والنزاهة والخبرة وفاقاً وأحكام الفقرة ١٣ من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية المنوه عنها أنفاً. في هذا المجال، نشير إلى أن المشرع الفرنسي حدد في القانون التنظيمي الخاص بمجلس القضاء الأعلى رقم ١٠٠-٩٤ آلية إجراء التنقلات القضائية، معطياً مجلس القضاء الأعلى (الهيئة المتعلقة بالقضاء الجالس) سلطة اقتراح الأسماء على رئيس الجمهورية بخصوص محاكم التمييز والرئيس الأول لمحاكم الاستئناف والمحاكم الابتدائية، ليعود للرئيس حق إصدارها بمرسوم. أما بما يخص باقي المراكز القضائية، فنقوم الآلية على تقديم وزير العدل اقتراحاً بالأسماء إلى مجلس القضاء الذي يتداول بها، على أن تصدر التنقلات بالنتيجة بموجب مرسوم جمهوري يتوافق ورأي المجلس. والأمر عينه يسري بالنسبة لقضاة النيابة العامة حيث يقدم وزير العدل اقتراحاً بشأنهم يعرض على الهيئة الثانية في مجلس القضاء المتعلقة بقضاة النيابة العامة، التي تتداول بها على أن تصدر التنقلات بالنتيجة بموجب مرسوم جمهوري وفاقاً ورأي مجلس القضاء الأعلى.

أما المشرع اللبناني فقد أناط بمجلس القضاء الأعلى سلطة تنظيم التشكيلات القضائية التي تصدر بمرسوم، علماً أنه في حال اختلاف المجلس مع وزير العدل بشأن التشكيلات، وبعد الاجتماع معه، فإن اقتراح مجلس القضاء في هذا الشأن يسمي ملزماً إذا وافق عليه سبعة من أعضائه (البالغ عددهم عشرة) على الأقل. يلاحظ في هذا السياق أن الآلية المعتمدة في القانون اللبناني تعزز أكثر فأكثر دور مجلس القضاء في موضوع التشكيلات القضائية.

ب. الضمانات الواجب توافرها في النص الدستوري

تختلف الضمانات الممنوحة لتأمين استقلال السلطة القضائية (كإحدى السلطات الثلاث القائمة في الدولة) عن الضمانات الواجب إعطاؤها للقضاة الأفراد، وعن مبادئ المحاكمة العادلة الواجب أن يتضمنها الدستور للتأكيد على سمو حقوق الإنسان وحياته الفردية. في هذا الإطار، لا بد أن يتضمن الدستور عدداً من المبادئ العامة التي تكفل الحقوق الفردية، وتؤكد في الوقت عينه على استقلالية السلطة القضائية الحامية لهذه الحقوق وللحريات العامة تجاه أي تجاوز أكان صادراً من الأفراد أو من أحد أشخاص السلطة العامة.

١. الضمانات حول استقلالية القضاء

من الطبيعي لا بل يقتضي أن يتضمن الدستور نصوصاً تؤكد، أولاً، على استقلالية القضاء وذلك انسجاماً مع الفقرة الأولى من المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية المشار إليها أعلاه، وثانياً، على دور هذا القضاء كحام للحقوق وللحريات (المادة ٦٦ من الدستور الفرنسي)، وثالثاً، على استقلالية القضاة الأفراد في أحكامهم بحيث لا تكون أي سلطة عليهم سوى للقانون على ما نصت عنه أحكام الفقرة الثانية من المبادئ المشار إليها أنفاً والتي توجب على السلطة القضائية الفصل في المسائل المعروضة عليها دون تحيز وانطلاقاً من الوقائع المعروضة ووفقاً للقانون، دون أي قيود أو تأثيرات غير سليمة أو أية إغراءات أو ضغوط أو تهديدات أو تدخلات مباشرة أكانت أم غير مباشرة من أية جهة ولأي سبب. كما يقتضي أن يتضمن الدستور نصوصاً واضحة بخصوص سلطة المحاكم الحصرية في البت في النزاعات (الفقرة الثالثة من المبادئ المشار إليها أعلاه) على أن يتضمن قانون تنظيمي تفصيلاً لهذه المحاكم في القضائيين الإداري والعادي. أخيراً، يقتضي أن يتضمن الدستور نصوصاً تؤكد على صدور الأحكام باسم الشعب، وعلى واجب السلطة التنفيذية احترام هذه الأحكام وتنفيذها.

هذا بالإضافة إلى أنه لا بد وأن يلحظ الدستور العلاقة بين السلطات الثلاث فيما خص تحديد ميزانية السلطة القضائية. فمن هو المرجع الذي يقتضي أن يكون هو المولج بوضع هذه الميزانية؟ في الواقع، لقد ثارت إشكالية بارزة فيما يتعلق بالإجابة على هذا السؤال، ذلك لأن إعطاء هذا الحق للسلطة التنفيذية أو التشريعية من شأنه أن يزرع في السلطة القضائية أولاً تبعية قوية تجاهها على اعتبار أن مواردها المالية بيدهما وثانياً إحساساً بالعجز وعدم القدرة لدى هذه السلطة بحيث أن أي قرار بالإنفاق لا يمكن أن يتم إلا بالعودة لهما، وهو ما سينعكس سلباً دون شك على القضاء والقضاة؛ ولكن في مقابل ذلك، فإن البعض يقول أن وضع هذا الحق بيد السلطة القضائية نفسها قد يؤدي إلى فقدان الضوابط بحيث ينتج عنه بعض المغالاة في الإنفاق وربما الهدر أو حتى الفساد. في مطلق الأحوال، فإنه لا بد أن ينص الدستور بشكل واضح على هذا الموضوع، بحيث تعطى الصلاحية للسلطة القضائية تماماً كحال كل من السلطة التنفيذية والتشريعية التي تضع ميزانياتها بنفسها، على أن يتم إنشاء آلية تضمن المراقبة والإشراف من قبل هاتين السلطتين انسجاماً مع مفهوم التداخل بين السلطات وضماناً لمبادئ الشفافية والمحاسبة والحكم الرشيد.

فضلاً عما سبق، فمن أبرز المسائل التي تشكل تهديداً لمبدأ استقلال السلطة القضائية، وعلى عكس الاعتقاد السائد، الذي يرى دائماً أن مصدر الخطر هو السلطة التنفيذية، هو إمكانية وحدود تدخل السلطة التشريعية بالسلطة القضائية، وذلك من خلال سن القوانين التي تتعرض لتنظيم وسير عمل المرفق القضائي، أي تحديد سن التقاعد وانتهاء الخدمة وتحديد رواتب القضاة ومخصصاتهم كما وإنشاء محاكم متخصصة معينة وإنهاء عمل غيرها بما قد ينطوي على تعرض لأحد القضاة وعزل القضاة

هذا بالإضافة إلى أن السلطة التشريعية بإمكانها من خلال سن بعض القوانين أن تنقض بشكل ضمني قرارات المحاكم وتعاكسها فتكون بذلك قد نصبت نفسها مرجعاً قضائياً ينقض ويغير في أحكامها أو يعيق تطبيقها. أما السلطة التنفيذية فهي تلعب دوراً مهماً في ضمان تنفيذ القرارات القضائية وعدم إعاقة هذا التطبيق من خلال أية إجراءات أو تدابير تتخذها.

من هنا، فإنه من الأهمية بمكان أن تكون ضمانات استقلال السلطة القضائية مكرسة في الدستور وليس فقط في القوانين الوضعية وذلك من أجل حماية أكبر ومناعة أصلب ضد تعسف السلطة التشريعية وتطفلها على القضاء والقضاة، ذلك لأنه وكما هو معلوم فتعديل الأمور الواردة في الدستور يحتاج إلى أكثرية أكبر بكثير من تلك التي يحتاجها تعديل الأمور الواردة في التشريع من صلاحياته.

في هذا المجال، فقد كرست سرعة الإصلاح الدستوري في بريطانيا العديد من الضمانات الدستورية تأميناً لاستقلال السلطة القضائية، وقد أرسيت تغييرات جمة في وسائل تعيين القضاة وترقيتهم وتشكيلاتهم بما يتلاءم مع المبادئ المنصوص عنه في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وقد تم صياغة العديد من الموائيق لتحديد وضمان الاتزان في العلاقة بين المرفقين القضائي والتنفيذي بحيث لا يقوم أي منهما بالتعدي على الآخر أو الانتقاص من صلاحيات الآخر.

٢. الضمانات الخاصة بالقضاة

من أهم الضمانات التي يمكن أن تعطى للقاضي كفرد، بالإضافة إلى حصر موضوع التشكيلات أو التقلات القضائية في يد الهيئة التي تمثل السلطة القضائية، أي مجلس القضاء الأعلى، هي ضمانة عدم تعرضه للإيقاف أو للعزل إلا لدواعي عدم القدرة أو دواعي السلوك التي تجعله غير أهل لأداء مهمته وفقاً وأحكام الفقرة الثامنة عشر من "المبادئ الأساسية بشأن استقلال السلطة القضائية". وبموازاة ذلك، ينبغي مواءمة جميع الإجراءات التأديبية وإجراءات الإيقاف أو العزل وفقاً للمعايير المعمول بها للسلوك القضائي (الفقرة الثامنة عشر عيناها). في هذا السياق، نشير إلى وجوب أن يتضمن الدستور نصوصاً تشير إلى المجلس التأديبي الخاص بالقضاة كمرجع لملاحقتهم في حال

تقصيرهم بالقيام بمهامهم القضائية، على أن يصار إلى تحديد أصول المحاكمة والمراجعة والعمل أمامه بموجب قانون تنظيمي مكمل لأحكام الدستور. هذه الوجهة اعتمدها المشرع الفرنسي عندما نص في المادة ٦٥ من الدستور الفرنسي على اعتبار الهيئة الأولى من مجلس القضاء الأعلى، الخاصة بالقضاء الجالس، مرجعاً تأديبياً لجميع القضاة على أن تعطي الهيئة الثانية، الخاصة بقضاة النيابة العامة، رأيها في العقوبات التأديبية المتعلقة بقضاة النيابة العامة. أما أصول المحاكمة أمام المرجع التأديبي فحددها القانون التنظيمي رقم ١٠٠-٩٤ المتعلق بمجلس القضاء الأعلى. خلافاً لما هي عليه الحال في القانون الفرنسي، أغفل المشرع اللبناني الحديث عن المجلس التأديبي للقضاة في الدستور تاركاً لقانون التنظيم القضائي الصادر بموجب قانون عادي مهمة تحديد الهيئة التأديبية وآلية عملها وأصول المحاكمة أمامها.

علاوة على ما سبق ذكره لناحية حصانة القاضي في موضوع عزله وتحديد المجلس التأديبي كمرجع في هذا الخصوص، وتحديد الأسباب القانونية المبررة للعزل أو الإيقاف، يوجد مبدأ رئيسي وهام من شأنه أن يشكل ركيزة أساسية في موضوع استقلال القضاة الأفراد، وهو مبدأ عدم جواز نقل القاضي إلا بموافقة؛ نظراً لما يشكله هذا المبدأ من ضمانات للقضاة في أداء عملهم بحيث لا يكونون عرضة لأي تنقلات كيدية نتيجة أحكامهم وقراراتهم. وبالفعل، فقد جاءت في هذا السياق الفقرة الرابعة من المادة ٦٤ من الدستور الفرنسي لتكرس هذا الحق ولتشكل ضمانات للقاضي في ممارسته لعمله.

نشير أخيراً أن مبدأ الفصل بين السلطات لا يعني الانفصال الكامل والتام بينها، إذ يبقى مثلاً أن القضاة يسطعون أحياناً ببعض المهام التنفيذية وذلك من خلال انضمامهم إلى لجان دراسة القوانين وسن التشريعات الحديثة أو تولي بعض المهام المتصلة بلجان التحقيق الحكومية؛ ولكن من البديهي أنه لا يمكنهم تولي أي منصب تشريعي أو تنفيذي خلال فترة ولايتهم كقضاة، لا بل وأكثر من ذلك، فإنه، حتى بعد انتهاء فترة ولاية القضاة، لا بد من انقضاء فترة معينة قبل إمكانية توليهم لمناصب تنفيذية أو تشريعية. هكذا فترة من شأنها أن تخلق لدى الجمهور الطمأنينة اللازمة والانطباع العميق بانفصال السلطين التنفيذية والقضائية.

٣. الضمانات الخاصة بالمواطن

تحرص مجمل دساتير العالم على التأكيد على حقوق الإنسان المنصوص عنها في الشريعة العالمية لحقوق الإنسان والبروتوكولين الإضافيين الملحقين بها فتؤكد على حقه في قضاء عادل ونزيه، وحقه بعدم توقيفه تعسفاً، وبعدم محاكمته على جريمة لم ينص عليها القانون، وفي حقه بالدفاع عن نفسه وتمتعه بقرينة البراءة لحين صدور حكم قطعي بحقه، وغيرها من الحقوق. وتعالج دساتير العالم هذه المسألة من إحدى الزاويتين التاليتين : فإما أنها تلجأ إلى تعداد هذه الحقوق كمبادئ دستورية عامة مضيئة إليها عدداً من الحريات التي كرستها الشرائع العالمية، لا سيما الحق في التفكير والتعبير والتجمع والدين وتآليف الأحزاب وغيرها، وإما أنها تلجأ إلى التأكيد على الحقوق المنصوص عليها في المواثيق العالمية عن طريق الإحالة دون الخوض في تفاصيلها. في هذا السياق، نجد أن مقدمة الدستور الفرنسي تؤكد على تعلق الشعب بالحقوق المنصوص عنها في شريعة حقوق الإنسان والمواطن الصادرة عام ١٧٨٩، وأن المادتين ٦٦ و٦٦-١ منه تؤكدان على حقين أساسيين ألا وهما عدم إمكانية حجز الأشخاص تعسفاً، وعدم إمكانية إنزال عقوبة الإعدام بأي شخص، مع التأكيد على مبدأ جوهرية يتمثل في دور القضاء كحارس للحريات الشخصية ومسئول عن احترام هذا المبدأ وفقاً للآليات القانونية. أما المشرع اللبناني، فقد اكتفى بتعداد جزء من حقوق الإنسان المنصوص عنها في المواثيق العالمية، في المواد الأولى من الدستور تعبيراً منه عن احترامه لهذه الحقوق.

ثالثاً : توصيات ومقترحات

لا يمكن لأي دولة مدنية حديثة، بما فيها مصر، أن تنهض من دون قضاء عادل ومستقل ومحايـد ونزيه. وبالفعل، فقد حرص دستور مصر لعام ١٩٧١ على النص على قواعد وضمانات تؤمن

حكم القانون وسيادة الدولة وحقوق المواطن. وفي هذا المجال، فقد نص هذا الدستور صراحةً على أن القانون هو أساس الحكم في الدولة، وأن السلطة القضائية هي المنوطة بالحفاظ على حقوق وحرّيات المواطنين وهي الضامنة لهم بوجه تعديت السلطات التنفيذية والتشريعية، بحيث منع توقيف الأشخاص أو تفتيشهم أو تفتيش مساكنهم أو حبسهم احتياطياً أو الإطّلاع على مراسلاتهم أو تسجيل محادثاتهم الهاتفية إلا بأمر قضائي من القاضي المختص أو النيابة العامة. كما حرص على التأكيد أن كل اعتداء على هذه الحريات أو مساس بتلك الحُرّات التي كفلها الدستور والقانون يشكل جريمة ولا تسقط الدعوى الجنائية والمدنية الناشئتان عنها بالتقادم.

وقد رَسَخَ دستور عام ١٩٧١ المبادئ والآليات الحاكمة لعمل السلطة القضائية، فأقر مبدأ شرعية الجرائم والعقوبات الذي يشكل أم المعايير الدولية في هذا المجال بحيث يضمن ألا جريمة أو عقاب إلا بمقتضى نص قانوني واضح. كما نص على مبدأ عدم رجعية القوانين بحيث أوجب العقاب فقط على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون. وأكد على قرينة البراءة التي تضمن أن المتهم بريء حتى تثبت إدانته من خلال محاكمة قانونية سريعة نزيهة وعادلة.

من هنا، أهمية أن يستعيد الدستور الجديد أبرز ما سبق وأن يتضمن العديد من الضوابط والضمانات التي تكفل للقضاء استقلاله؛ ونقصد بالاستقلال هنا، استقلالاً عملياً على أرض الواقع يسهل تنفيذه. كما لا بد وأن يتطرق هذا الدستور للآليات اللازمة تفصيلاً التي تضمن استقلال الهيئات القضائية كافة بحيث تتولى مؤسسات وهيئات الدولة دور القدوة والمثل في ترسيخ مبادئ الديمقراطية في مرحلة التحول الديمقراطي، والتي يشغل فيها استقلال القضاء حيزاً مهماً.

ولأن القضاء منوط به الفصل في قواعد اللعبة السياسية وحماية الحقوق الأساسية، فمن الأهمية بمكان أن يحدد الدستور الجديد ضمانات محددة للحفاظ على استقلال القضاء، حيث إن استقلال القضاء هو مفهوم بالغ الصعوبة من حيث المناداة به من الناحية النظرية، والأصعب وضعه في حيز التنفيذ، ولكن ينبغي على الجمعية التأسيسية أن تسرد الآليات اللازمة تفصيلاً في الدستور فيما يتعلق باستقلال الهيئات القضائية.

تلعب المحكمة الدستورية دوراً محورياً في أي نظام قضائي سليم يراعي مبدأ دستورية القوانين ويعمل على تأمين حكم القانون. من هنا، لا بد وأن ينيط الدستور المصري الجديد بالمحكمة الدستورية مهاماً وصلاحيات فعالة تخولها أن تتولى دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح فضلاً عن تفسيرها للنصوص التشريعية حتى لا تكون أعمال السلطة التشريعية بمعزل عن الرقابة، كما لا بد من إبطال هذه المحكمة سلطة الفصل في النزاع الإيجابي أو السلبي بين جهات القضاء المختلفة وتعيين جهة القضاء المختصة كما والفصل في تناقض الأحكام في حالة تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادرين من جهتين مختلفتين من جهات القضاء. وهذه الصلاحيات ممنوحة لها أصلاً بموجب دستور ١٩٧١ الذي أعطاه أيضاً صلاحية التصدي بحيث يكون لها أن تقضى من تلقاء نفسها بعدم دستورية نص في قانون عرض عليها بمناسبة ممارسة اختصاصاتها متى اتصل بنزاع مطروح عليها وبعد إتباع الإجراءات المقررة لتحضير الدعوى أمام هيئة المفوضين.

انطلاقاً مما سبق، لا بد من المحافظة على هذه السلطات وعدم المساومة عليها في عملية بناء الدستور الجديد، بحيث لا ينبغي منع المحكمة الدستورية من ممارسة صلاحياتها في الرقابة اللاحقة على القوانين لأن ذلك من شأنه أن يضعف من مركزها كمرتكز رئيسي لضمان دستورية التشريعات، كما أن تحديد أجل قصير لهذه المحكمة من أجل الفصل في دستورية قوانين الانتخابات هو أمر خطير من شأنه أن يشكل تقليصاً لصلاحيات المحكمة. وقد عبرت المحكمة عن ذلك في غير مناسبة حينما اعتبرت بأن "تعديل اختصاص المحكمة الدستورية العليا من الرقابة اللاحقة على دستورية التشريعات والقوانين واللوائح في مصر إلى الرقابة السابقة عليها ولأول مرة، هو بمثابة انقلاب جذري على البنيان الدستوري، حيث يقوض وبلا شك من سلطان وسلطات المحكمة الدستورية المكفولة لها منذ عقود خلت."

أما فيما يختص بالنيابة العامة التي تشكل العمود الفقري لأي نظام قضائي فعال، فلا بد أن يطمح جهازها ببعض الخصائص الرئيسية. فأولاً لا بد أن تتمتع بالاستقلال التام أولاً عن السلطة التنفيذية بحيث لا يكون لوزير العدل سوى رقابة إدارية ولا يترتب على مخالفة توجيهاته أي بطلان للقرارات المأخوذة، وثانياً عن قضاء الحكم تأمينا للمبدأ الأساسي في كافة المعايير الدولية وهو الفصل بين سلطات التحقيق والاتهام والحكم. كما لا بد أن يكون هناك وحدة في عمل النيابة وتسلسلاً بين أعضائها بحيث يكون للنائب العام السلطة في إلزام سائر أعضاء النيابة من رؤساء ووكلاء في ادعاء معين وأخذ منحى ما في التحقيق.

وتوجد نقطتان أساسيتان لا بد من مراعاتهما في الدستور فيما يتعلق بعمل النيابة العامة؛ النقطة الأولى تتعلق بمدى جواز رد النيابة العامة، ونحن نرى في هذا المجال وعلى الرغم من أن النائب العام خصم في الدعوى والمبدأ عدم إمكانية رد الخصوم، يبقى أن هذا الخصم يقتضي أن يكون خصماً شريفاً مجرداً من أي شخصنة أو تحيز وأن يدافع عن مصلحة المجتمع تأمينا ليس فقط لإدانة المجرم بل أيضاً لتبرئة البريء، وبالتالي يقتضي أن يسمح برد النيابة العامة في كل مرة تتوفر فيها إحدى الشروط الموجبة للرد والتي من الممكن أن تؤثر في حيادها وموضوعيتها. أما النقطة الثانية فهي تتعلق بمبدأ عدم مسؤولية النيابة العامة. في هذا الإطار، إن المبدأ العام يقتضي أن أعضاء النيابة العامة غير مسؤولين عما يسببونه للأفراد من أضرار حال مباشرتهم لعملهم متى توافر لهم حسن النية في أدائهم لهذه الأعمال، ولكن إننا نرى أنه في حال تبين أن النيابة العامة اقترفت إهمالاً فادحاً - وإن عن حسن نية - أدى إلى إلحاق أضرار غير مشروعة بحق شخص ما، فإنها تكون مسئولة حين ذاك تجاه المتضرر على الأقل بالتعويض لأن الإهمال الفادح غالباً ما يرتقي إلى مرتبة القصد.

فيما يتعلق بعلاقة النيابة العامة مع السلطة القضائية، فإنه وكما أشرنا سابقاً لا بد من وجود استقلالية لعمل النيابة العامة كما ولهيكليها، إنما يبقى أن للمجلس الأعلى للقضاء، وله فقط، سلطة تشكيل القضاة في مصر أو اتخاذ أية إجراءات بحقهم، بمن فيهم النائب العام.

لا بد أيضاً أن نبحت في دور القضاء لناحية النظر في صحة الانتخابات والطعون الناجمة عنها. يتبين في هذا المجال أن المحكمة الدستورية العليا لا تنظر في الطعون الناجمة عن الانتخابات البرلمانية والرئاسية بخلاف الحال في الكثير من دول العالم، إنما فقد تم إبطاء هذه الصلاحية إلى لجنة إدارية هي اللجنة العليا للانتخابات؛ وقد ثار نقاش حول مدى تمتع هذه الهيئة بالطابع القضائي. في مطلق الأحوال، إننا نرى ضرورة في أن يمنح الدستور المصري الجديد هذه الصلاحية للمحكمة الدستورية العليا نظراً لطابعها القضائي ولأهميتها في ضمان حقوق المواطنين.

خاتمة

في الختام، وفي ظل كل ما سبق، إن ثقافة استقلال السلطة القضائية لا بد أن تتبع من مجالين اثنين، الناحية المؤسساتية والدستورية المتعلقة بتنظيم السلطة والناحية الفردية المتعلقة باستقلال القضاة وتجردهم ونزاهتهم. إن هذه الثقافة يمكن تعزيزها من خلال خمسة نواحي، خلق تنظيمات وأسس مؤسساتية، إنشاء بنية تحتية دستورية متينة، تأمين نصوص تشريعية وضمانات دستورية، الحفاظ على تقاليد أخلاقية وقواعد سلوكية عامة.

توجد العديد من المواثيق والإعلانات الضامنة لاستقلال السلطة القضائية في كافة أصقاع الأرض، إنما تبقى أنه لضمان استقلال هذه السلطة، فإنه لا بد للقضاة من أن يعبروا عن الشجاعة والنزاهة كما لا بد من مقاومة المغريات الخارجية غير المناسبة، ففي كل مرة كان قرار القاضي وحكمه منسجماً مع القانون والممارسات القضائية السليمة، فإنه تبقى له الحرية اللازمة للتصرف وفق ما يراه هو صائباً من وجهة نظره القانونية ومتلائماً مع ضميره المهني والأخلاقي السليم.

ولا بد في هذا السياق من الإشارة إلى بعض المبادئ الأساسية الواجب مراعاتها في عملية صياغة الدستور، بعضها متعلق بفن الصياغة التشريعية وبعضها الآخر متعلق بالمبادئ الواجب أن يتضمنها هذا الدستور لاسيما لناحية احترامه للمواثيق والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان بما فيها السياسية والمدنية. فيما يتعلق بالصياغة، لا بد أن يكون الدستور واضحاً شاملاً دقيقاً لا يكتفيه الغموض أو التناقض بين أحكامه وأن يستعمل العبارات التي تفيد عن قصده، سواء كان الإلزام أو الجواز وأن يعتمد أصول حسن سبك الجمل والعبارات. أما فيما يتعلق بالمضمون، فهو كما أشرنا لا بد وأن يراعي المعايير الدولية والممارسات الفضلى لناحية فصل السلطات والعلاقة بينها كما ولناحية ضمان حقوق المواطن الرئيسية وتحديد جزاء الانتقاص منها من قبل السلطات التنفيذية عبر التعدي على الملكية الفردية مثلاً دون تعويض عادل ومسبق أو التوقيف الاحتياطي العبثي غير المبرر وغير المقيد أو إعلان حالة الطوارئ الدائمة. وفي مطلق الأحوال، لا بد وأن تلحظ عملية بناء الدستور آليات لمشاركة المواطنين ومنظمات المجتمع المدني فيه من خلال اجتماعات تحضيرية، توزيع استطلاعات رأي وعرض المسودات على الاستفتاء.

نشير أخيراً إلى ما عبر عنه رئيس مجلس الوزراء البريطاني ونستون تشرشل إبان الحرب العالمية الثانية عندما كانت العاصمة البريطانية تتعرض لقصف من الطائرات الألمانية، إذ سأله أحد معاونيه عن الأوضاع، فردّ عليه جواباً بالسؤال، "هل القضاء بخير" فأجابه معاونه بنعم، فردّ عليه تشرشل "إذن بريطانيا بخير". هذه العبارة التاريخية تمثل الوعي والحكمة حول أهمية السلطة القضائية كحجر الأساس في بناء دولة القانون وإلا عبثاً يحاول البناءون. من هنا لا بد من إعطاء هذه السلطة أقصى الضمانات الدستورية لتمكينها من كبح جموح السلطتين التنفيذية والتشريعية.

الباب الرابع

مكافحة الفساد

القسم الأول: الإطار الدستوري لمكافحة الفساد وبناء الإرادة السياسية لمواجهة

المستشار محمد محمود خلف

مقدمة

الفساد ظاهرة قديمة قدم المجتمعات الإنسانية، فقد ارتبط وجود هذه الظاهرة بوجود الأنظمة السياسية والتنظيم السياسي، وهي ظاهرة لا تقتصر على شعب دون آخر، أو دولة، أو ثقافة دون أخرى.

ومما لا شك فيه أن قضية مكافحة الفساد تعد من أهم القضايا المحورية بالنسبة لكافة المجتمعات، فالفساد بأشكاله المختلفة أصبح ظاهرة منتشرة في جميع الدول ولكن بدرجات متفاوتة من حيث مدى خطورتها على النظام الإداري والاجتماعي والاقتصادي، حيث أن الفساد يهدد استقرار المجتمعات بالنظر إلى ما ينجم عنه من فقدان الثقة في المؤسسات والقانون، وما يؤدي إليه ذلك من إفراغ كل مخططات الإصلاح والتنمية من محتواها، نتيجة تراجع سيادة القانون.

هذا فضلاً عن أنه على مستوى الدولة الواحدة يعتبر الفساد من الموضوعات التي تهم جميع طوائف المجتمع وذلك بسبب الآثار المدمرة للفساد بكافة أشكاله على جميع القطاعات وعلى جميع مظاهر الحياة اليومية للمواطنين.

وتتفاوت ظاهرة الفساد من حيث الحجم والدرجة بين مجتمع وآخر، وبالرغم من وجود الفساد في معظم المجتمعات السياسية إلا أن البيئة التي ترافق بعض أنواع الأنظمة السياسية، كالأنظمة الاستبدادية الدكتاتورية، تشجع على بروز ظاهرة الفساد وتغلغلها أكثر من أي نظام آخر، بينما يقل حجم هذه الظاهرة في الأنظمة الديمقراطية التي تقوم على أسس من احترام حقوق الإنسان وحياته العامة، وعلى الشفافية والمساءلة وسيادة القانون.

وتشكل النزاهة ومكافحة الفساد أحد التحديات الكبرى التي تواجه النهوض بالاقتصاد الوطني، وقد تتوافر الأجهزة الرقابية الحكومية التي تعمل لهذا الغرض بشكل مباشر وأجهزة أخرى بشكل غير مباشر إلا أنه قد لا يتوافر لتلك الأجهزة الاستقلالية الكافية لممارسة مهامها في تعزيز النزاهة ومكافحة الفساد.

وبالرغم من أن الأسباب الرئيسية لظهور الفساد وانتشاره متشابهة في معظم المجتمعات، إلا أنه يمكن ملاحظة خصوصية في تفسير ظاهرة الفساد بين شعب وآخر تبعا لاختلاف الثقافات والقيم السائدة، كما تختلف النظرة إلى هذه الظاهرة باختلاف الزاوية التي ينظر إليها من خلالها، وذلك ما بين رؤية سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، وهو ما يبرر الاختلاف في تحديد مفهوم الفساد.

إن الوصول للإطار الدستوري لمكافحة الفساد يستدعي تحديد لهذا لمفهوم الفساد، وأسباب انتشاره في المجتمعات، وتوضيح أبرز صوره وأشكاله، والآثار السياسية والاقتصادية والاجتماعية المترتبة عليه، وسبل مكافحته، وبلورة رأي عام مضاد له، وبناء إرادة سياسية لمواجهة، وتبني استراتيجيات لذلك تتناسب وطبيعة كل مجتمع وهو ما سيتم توضيحه في جزئين خصصنا الأول لدراسة مفاهيم مكافحة الفساد وبيان أسبابه وبحث صوره وأشكاله والآثار المترتبة على انتشار الفساد، والثاني عن مكافحة الدستورية للفساد وبحث الإطار الدستوري لمكافحة الفساد وكيفية بناء الإرادة السياسية لمواجهة الفساد على النحو التالي :

أولاً : مفاهيم مكافحة الفساد وأسبابه وصورة وأشكاله والآثار المترتبة عليه

– (١) مفاهيم مكافحة الفساد.

– (٢) صور الفساد وأشكاله.

– (٣) الآثار المترتبة عليه.

ثانياً : المكافحة الدستورية للفساد وآلياتها وبناء الإرادة السياسية لمواجهة.

– (١) الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد.

– (٢) استقلال القضاء ودعم دوره في مكافحة الفساد.

– (٣) التعاون الدولي في مكافحة الفساد.

ثالثاً : المقترحات والتوصيات.

أولاً : مفاهيم مكافحة الفساد وأسبابه وصورة وأشكاله والآثار المترتبة عليه

أ. مفاهيم مكافحة الفساد

ليس للفساد تعريفاً واحداً متفقاً عليه بين الباحثين في هذا المجال حيث يرجع ذلك إلى الطبيعة المعقدة للفساد والزوايا المختلفة التي يمكن أن ينظر من خلالها إلى هذه الظاهرة وعلى الرغم من ذلك هناك بعض التعاريف التي قد حازت قبولاً كبيراً وأصبحت تستخدم على نطاق واسع. قد طرحت العديد من الاشتقاقات المهمة في تعريف الفساد، حيث عرفه البعض كلاً حسب اختصاصه وهناك من اتفق على تعريف محدد له، ومع ذلك سنطرح وجهات النظر المختلفة في إيضاح مفهوم الفساد. يكاد مفهوم الفساد يرتبط في الأذهان بمفهوم الشر، ويعد من التعريفات الواضحة للفساد هو التعريف الذي يشير إليه بأنه إساءة استخدام السلطة لتحقيق كسب خاص. في حين ينظر علم الاجتماع إلى الفساد بأنه (علاقة اجتماعية) تتمثل في انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي في ما يتعلق بالمصلحة العامة. وحقيقة أن ممارسة الفساد مرجعها إلى عدم استقامة ذاتية للشخص الذي يمارسه وبالتالي فهو انتهاك لقيمة وقيم المجتمع الذي يمارس ضده هذا السلوك. أما أصحاب القانون والاتجاه القانوني فيعدون الفساد انحرافاً في الالتزام بالقواعد القانونية، وهناك إجماع على أن للفساد أثراً مدمراً على القانون وعلى القضاء عندما يطاله ويشمله بمؤثراته المهلكة.

ومن أهم هذه التعاريف تعريف البنك الدولي للفساد بأنه "إساءة استغلال السلطة العامة لتحقيق مكاسب خاصة" وقد أخذ على هذا التعريف بأنه قصر الفساد على القطاع الحكومي فقط، إلا أن منظمة الشفافية الدولية أضافت القطاع الخاص بتعريف الفساد بأنه إساءة استغلال السلطة المخولة لتحقيق مكاسب

خاصة" وهو ما يكون معه التعريف أكثر اتساعاً ليشمل القطاع الحكومي والقطاع الخاص. وقد اختارت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد للعام ٢٠٠٣ ألا تعرف الفساد تعريفاً فلسفياً أو وصفاً، بل انصرفت إلى تعريفه من خلال الإشارة إلى الحالات التي يترجم فيها الفساد إلى ممارسات فعلية على أرض الواقع ومن ثم القيام بتجريم هذه الممارسات وهي الرشوة بجميع وجوهها وفي القطاعين العام والخاص والاختلاس بجميع وجوهه والمتاجرة بالنقد وإساءة استغلال الوظيفة وغسل الأموال والإثراء غير المشروع وغيرها من أوجه الفساد الأخرى.

إن الفساد يحدث عندما يقوم موظف بقبول رشوة أو ابتزاز لتسهيل عقد أو إجراء طرح لمنافسة عامة، كما يتم عندما يقوم وكلاء أو وسطاء لشركات أو أعمال خاصة بتقديم رشوى للاستفادة من سياسات أو إجراءات عامة للتغلب على منافس وتحقيق أرباح خارج إطار القوانين المرعية، كما قد يحدث الفساد بأوجه أخرى كاللجوء في تعيين الأقارب إلى المحسوبية وكذلك سرقة أموال الدولة بطرق متعددة.

أما صندوق النقد الدولي فله مفهومه الخاص للفساد، حيث يراه بأنه.. "علاقة الأيدي الطويلة المتعمدة التي تهدف لاستنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو لمجموعة ذات علاقة بالآخرين".

ويمكن التمييز بين حالتين من الفساد، الأولى.. تتم بقبض الرشوة عند تقديم الخدمة الاعتيادية المشروعة والمقررة، أما الحالة الثانية.. فتتمثل بقيام الموظف بتأمين خدمات غير شرعية وغير منصوص عليها ومخالفة للقانون مقابل تقاضي الرشوة، كإشياء معلومات سرية أو إعطاء تراخيص غير مبررة أو القيام بتسهيلات ضريبية وإتمام صفقات غير شرعية وغيرها، من التعاملات غير القانونية التي يحصل مقابلها المرتشي على مبالغ ومردودات مادية مقابل تسهيلات التي يقدمها وتضر قواعد العمل التي من المفترض أن يكون ملتزماً بها.

كما أن الفساد جريمة مبنية على التفكير والحساب والتخطيط وليس على العاطفة، وعليه فهو من الجرائم التي تزيد التراكمات المادية غير الشرعية، والمخالفة للقوانين والمؤثرة تأثيراً سلبياً في بنية المجتمع واقتصاده.

وعليه فالفساد عموماً هو عكس الاستقامة والنزاهة والإيجابية والبناء، وهو ممارسة وسلوك لتغليب المنفعة الشخصية على المنفعة العامة واستغلال المصلحة العامة لتحقيق المنافع الشخصية دون النظر إلى المنفعة العامة.

من جميع هذه الاشتقاقات يمكن الإشارة إلى الفساد بأنه سوء سلوك ذاتي ينعكس على الآخرين وما قد يجنيه الشخص من ذلك السلوك من تحقيق أرباح مادية طائلة، إلا أنها تكون على حساب المجتمع المحيط به وما قد يلحق ذلك من آثار سلبية في المجتمع، والتي تتجسد في ازدياد صور الانحراف وامتدادها عبر شبكات تتاجر وتقامر باقتصاد ومقومات البلد من خلال إضعافه داخلياً للانتقال إلى المتاجرة بمقدراته خارجياً، إضافة إلى غرس صفات الابتزاز والجشع والاحتيال والنصب، نتيجة لوجود نفوس ضعيفة تمارس الفساد بأشكاله المختلفة.

وعليه فالفساد يمكن النظر إليه بمثابة الداء المعدي الذي يبدأ من الفرد أو بعض الأفراد ليعم ضرره على المجتمع كافة.

ب. أشكال وصور الفساد

يأخذ الفساد أشكالاً متعددة يأتي في مقدمتها :

١- **استغلال المنصب العام** : فيلجأ أصحاب المناصب الرفيعة والعليا في بعض الدول إلى استغلال مناصبهم لتحقيق مكاسب مادية، وهؤلاء يتحولون مع مرور الوقت إلى رجال أعمال أو شركاء في تجارة إلى جانب كونهم مسؤولين حكوميين، فيصرفون جل اهتمامهم إلى البحث عن طرق وأساليب تمكنهم من زيادة حجم ثرواتهم الخاصة، على حساب الاهتمام ببرامج التنمية وتحقيق قدر من الرفاه الاجتماعي لمواطني دولهم.

٢- **العدوان على المال العام** : مما لا شك فيه أن جرائم العدوان على المال العام (الاختلاس - الاستيلاء وتسهيل الاستيلاء والتربح والإضرار بالمال العام) لها آثار سلبية وخيمة على الاقتصاد القومي لأي دولة سيما فضلاً عن إنها جرائم ذات طبيعة خاصة تختلف عن الجرائم التقليدية سواء من حيث مرتكبيها ومستوى ثقافتهم أو من حيث الضرر الناجم عنها، ويعتبر الاعتداء على المال العام هو من أخطر وأدق وأصعب الجرائم التي يتعرض لها كيان الدولة فهو يمثل أحد الأركان الأساسية للفساد السياسي والإداري والمالي التي تعاني منه الدول.

٣- **التهرب الضريبي والجمركي** : وهي الحصول على تخفيض ضريبي أو إعفاء ضريبي لفترة طويلة نسبياً دون وجه حق، أو الحصول على تخفيض في الرسوم الجمركية أو الإعفاء منها دفع الرسوم وفق استثناء أو تلاعب على القوانين وهو من أشكال الفساد الذي تتأثر به موارد الدولة لصالح مرتكبي الجريمة.

٤- **جريمة الرشوة** : وهي نوع من الفساد، يطلق على دفع شخص أو مؤسسة مالياً أو خدمة من أجل الاستفادة من حق ليس له، أو أن يعفي نفسه من واجب عليه تعتبر جريمة الرشوة من أبغض الجرائم التي يرتكبها الموظف العام، ففيها اتجار غير مشروع بالوظيفة العامة، ومساس خطير بنزاهة الموظف العام.

٥- **غسل الأموال** : هي جريمة لاحقة لنشاط جمع مال بطرق غير مشروعة، وخوفاً من المسائلة عن مصدر الأموال كان لزاماً إضفاء مشروعية على هذا المال حتى يسهل التعامل معه من دون إضفاء الشكوك والأدلة القانونية على الأعمال الإجرامية السابقة، ينقسم إلي جزأين : غسل الأموال هي إعادة تدوير الأموال الناتجة عن الأعمال غير المشروعة في مجالات وقنوات استثمار شرعية لإخفاء المصدر الحقيقي لهذه الأموال ولتبدو كما لو كانت قد تولدت من مصدر مشروع.

ت. آثار الفساد

تفاوتت التقديرات بشأن كلفة الفساد وآثاره على التنمية، فقد قدر البنك الدولي (World Bank) والأمم المتحدة (United Nations) قيمة ما يتدفق من العائدات غير المشروعة من الفساد والجريمة والتهرب من الضرائب، عبر الحدود سنوياً، بما بين تريليون دولار و١,٦ تريليون دولار، وهو ما يعادل بين ٣ إلى ٥ ٪ من حجم الاقتصاد العالم، كما ذكرت منظمة الشفافية الدولية (Transparency International) المعنية بمراقبة ممارسات الفساد والحث على مكافحته وتطويقه، في تقريرها عن الفساد العالمي لعام ٢٠٠٥، أن الفساد المنهجي في قطاع المشتريات العمومية يزيد تكاليف الدولة بقيمة ٢٠ إلى ٢٥ ٪ ويقلل من نوعية البضائع والخدمات المتحصل عليها، وقدر الاتحاد الإفريقي في تقرير صادر عنه عام ٢٠٠٢، حجم خسائر الاقتصاد الإفريقي وحده بما يزيد على ١٤٨ مليار دولار أميركي سنوياً، أي ما يعادل ٢٥ ٪ من حجم إجمالي الناتج القومي لدول القارة الإفريقية مجتمعة.

أما بالنسبة للعالم العربي، حسب ما أشار إليه تقرير البنك الدولي عن التنمية في العالم لعام ٢٠٠٥، فإن نحو ٣٠٠ مليار دولار تتعرض للنهب والفساد في العالم العربي كل عام.

ويمكن تحديد الآثار المترتبة على الفساد في ما يلي :

أولاً : الآثار الاقتصادية

- (١) يؤثر الفساد على أداء القطاعات الاقتصادية ويخلق أبعاداً اجتماعية لا يستهان بها، وقد أظهرت الأبحاث في هذا المجال أنه يضعف النمو الاقتصادي، إذ يؤثر على استقرار وملاءة مناخ الاستثمار ويزيد من تكلفة المشاريع ويهدد نقل التقنية، ويضعف الأثر الإيجابي لحوافز الاستثمار بالنسبة للمشاريع المحلية والأجنبية وخاصةً عندما تطلب الرشا من أصحاب المشاريع لتسهيل قبول مشاريعهم، أو يطلب الموظفون المرتشون نصيباً من عائد الاستثمار. وفي هذا الصدد يعدّ الفساد ضريبة ذات طبيعة ضارة وبصورة خاصة معوقة للاستثمار، ويزيد من حدة المشكلة الطبيعية السرية للرشوة وعدم التأكد مما إذا كان الموظفون الذين يتقاضون الرشوة سينفذون دورهم في الصفقة أم لا، ومع ازدياد الفساد يقوم المستثمرون بإضافة المدفوعات الناجمة عن الرشا والعمولات إلى التكاليف، مما يرفع تكلفة المشروعات ويخفض العائد على الاستثمار حيث يؤدي الفساد إلى إضعاف جودة البنية الأساسية والخدمات العامة.
- (٢) يدفع ذوي النفوس الضعيفة للسعي إلى الربح غير المشروع عن طريق الرشا بدلاً من المشاركة في الأنشطة الإنتاجية.
- (٣) يحد من قدرة الدولة على زيادة الإيرادات، ويفضي إلى معدلات ضريبية متزايدة تجبى من عدد متناقص من دافعي الضرائب، ويقلل ذلك أيضاً من إيرادات الخزينة، ومن ثم قدرتها على توفير الخدمات العامة الأساسية.
- (٤) هذا فضلاً عن أن الفساد يؤدي إلى تغيير تركيبة عناصر الإنفاق الحكومي، إذ يبدد الموظفون الفاسدون الموارد العامة، ويلاحظ أن الأجهزة الحكومية التي ينتشر فيها الفساد تنفق أقل على الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة، وتتجه إلى الإنفاق أكثر على مجالات الاستثمار المفتوحة للرشوة.
- (٥) ترفع الرشوة من تكاليف الصفقات وفقدان الثقة في الاقتصاد القومي.
- (٦) يؤدي الفساد إلى تبديد الموارد بما يؤدي إلى الزيادة في حجم الديون الداخلية والخارجية للدولة.
- (٧) يؤدي تبديد الموارد والنقص في الإيرادات (العائدات) الحكومية نتيجة ممارسات الفساد الكبير والصغير إلى تحميل المواطن أعباء النقص في الإيرادات عن طريق فرض أشكال جديدة من الرسوم والضرائب تثقل كاهل الطبقات المتوسطة والفقيرة.
- (٨) يؤثر الفساد على روح المبادرة والابتكار ويضعف الجهود لإقامة مشاريع استثمارية جديدة.
- (٩) وعلى صعيد آخر يؤثر الفساد على كل من العدالة التوزيعية والفعالية الاقتصادية نظراً لارتباطه بإعادة توزيع أو تخصيص بعض السلع والخدمات، إذ يسهم الفساد في إعادة تخصيص الثروات لصالح الأكثر قوة ممن يحتكرون القرار.
- (١٠) تغيير الحوافز والدوافع السلوكية بحيث يسود نوع من الأنشطة غير الإنتاجية الساعية إلى الربح السريع، إلى جانب إهدار جانب من الطاقات الإنتاجية المحتملة في جهود ملاحقة ومتابعة الفساد التي تسبب تأثيرات جانبية كبيرة من الموارد.

المحاور العلمية للبناء الدستوري (دراسة مقارنة)

- (١١) يؤدي ارتفاع حجم التهرب الضريبي والجمركي، وزيادة تكاليف المشاريع في مختلف القطاعات، وزيادة الإنفاق على أعمال الترميم والصيانة غير الحقيقية والديكورات وغيرها من صور الفساد وأشكاله إلى زيادة عجز الموازنة العامة للدولة.
- (١٢) يؤدي الفساد إلى رفع تكاليف الإنتاج كنتيجة مباشرة للرشوة والعمولات، وبالتالي ارتفاع مستوى الأسعار (التضخم).
- (١٣) يؤدي الفساد وسوء توزيع الموارد إلى زيادة حقيقية وملموسة في معدلات البطالة والفقر.
- (١٤) يعيق الفساد نمو وتطور المؤسسات الصغيرة والمتوسطة.
- (١٥) يحفز الفساد النشاط في القطاعات غير الرسمية أو ما يعرف باقتصاد الظل.

ثانياً : الآثار الاجتماعية

- (١) يقود الفساد إلى التشكيك في فعالية القانون وفي قيم الثقة والأمانة، إلى جانب تهديده للمصلحة العامة من خلال إسهامه في خلق نسق قيمي يعكسه مجموعة من العناصر الفاسدة أو السياسات السيئة، وهو ما يؤدي إلى ترسيخ مجموعة من السلوكيات السلبية.
- (٢) يؤدي تفشي الفساد في المجتمع إلى تدني مستويات المعيشة، وزيادة في أعداد الفقراء والمهمشين اجتماعياً.
- (٣) يؤدي الفساد إلى تركيز الثروة في أيدي قلة من المجتمع ويحرم باقي الفئات من الانتفاع بموارد البلاد المالية ويحرمهم من نصيبهم في الدعم.
- (٤) يزيد الفساد من سلطة الأثرياء ويوسع الفجوة بين الطبقات، ويؤثر سلباً على الشريحة الفقيرة من المجتمع ويزيد من نسبة المهمشين سياسياً واقتصادياً واجتماعياً.
- (٥) يؤدي إلى تدهور القيم الاجتماعية والأخلاقية في المجتمع.
- (٦) يضعف الفساد من شعور المواطنين بالانتماء الاجتماعي للدولة.
- (٧) يسهم الفساد في تردي نظم التعليم، ونظم الرعاية الصحية.
- (٨) يسهم الفساد في استئثار روح اليأس بين المواطنين وانتشار حالة الإحباط التي تنعكس سلباً على العمل والإبداع.
- (٩) يدفع الفساد بأصحاب الكفاءات العلمية للهجرة، نتيجة لتولي غير المؤهلين المناصب الحكومية الرفيعة والهامة، بسبب آليات المحاباة والمحسوبية والفئوية.

ثالثاً : الآثار السياسية

- (١) يتسبب الفساد في اختلال النظام العام في البلاد.
- (٢) يضعف الفساد من شرعية الدولة وسلطانها، ويمهد لحدوث اضطرابات وقلق تهدد الأمن والاستقرار السياسي والاجتماعي في الدولة.
- (٣) يعرض شرعية النظام الديمقراطي والسياسي للتآكل المستمر.
- (٤) يُفقد الفساد الأنظمة التي تتمتع بقدر من الديمقراطية والشفافية احترام مواطنيها.
- (٥) يضعف الفساد ثقة الأفراد في الحكومات ومؤسساتها المختلفة.

- (٦) يؤدي إلى خلق حالة من النفاق السياسي كنتيجة مباشرة لشراء الولاء السياسي.
- (٧) يتسبب الفساد وسوء توزيع وتخصيص الموارد، في زيادة حالات العنف، والانقسامات في المجتمع، وفي إضعاف الاستقرار السياسي.
- (٨) يساهم الفساد في تعطيل جهود الإصلاح الاقتصادي والاجتماعي والسياسي.
- (٩) يسيء الفساد لسمعة الدولة، ويقلص فرص حصولها على المساعدات والمعونات المالية، مما ينعكس سلباً على خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- (١٠) يحول دون توسيع نطاق المشاركة الجماهيرية في صنع القرار وفي العملية السياسية بشكل عام.
- (١١) يوفر الفساد البيئة المناسبة لتقلد أشخاص لا يتمتعون بالكفاءة والخبرة وارتقائهم إلى المناصب العليا في النظام وهو ما ينعكس بدوره على أداء النظام.

ثانياً : مكافحة الدستورية للفساد وآلياتها وبناء الإرادة السياسية لمكافحة الفساد

يجب على الدساتير الحديثة أن تتضمن بين طياتها النص على مبدأ مكافحة الفساد بوصف هذا المبدأ أحد الأسس الرئيسية لعملية الإصلاح أو البناء الدستوري حتى يكون هذا المبدأ جزء لا يتجزأ في بنية الدستور، سيما وأن الدساتير هي التعبير عن إرادة واحتياجات الشعوب، فالنص على مبدأ مكافحة الفساد في حد ذاته يعبر عن على مدى خطورة الآثار السلبية التي يمكن أن تتأثر بها الدول من جراء الفساد بأشكاله.

إلا أن مجرد النص على مبدأ مكافحة الفساد في الدساتير في حد ذاته لا يعد كافياً في مكافحة الفساد إذ يتعين على المشرع الدستوري أن يتخذ بعدد من الآليات لضمان توفير الحماية الدستورية للدولة من الفساد والوقاية من أضراره، حيث أن وضع إطاراً دستورياً لمكافحة الفساد هو أمر يتطلب تبني حزمة من القواعد الدستورية تشارك في مجملها في إنشاء آليات دستورية لمكافحة الفساد متمثلة في إنشاء إطار مؤسسي يتميز بالاستقلالية لمكافحة الفساد وتوفير الرقابة البرلمانية على أعمال ذلك الإطار المؤسسي هذا فضلاً عن أن استقلال السلطة القضائية عن باقي سلطات الدولة، إذ أن دور القضاء في مكافحة الفساد والمتمثل في تحقيق حماية مصالح الشعب التي يكفلها الدستور بتطبيق القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، كما يجب على الدستور كفالة وفاء الدولة لالتزاماتها الدولية في مجال مكافحة الفساد والذي لا يتأتى فقط بسن التشريعات العقابية إنما بتبني لآليات التعاون الدولي خاصة في المجال القانوني والقضائي وصولاً للمشاركة الدولية في مكافحة الفساد.

ومن هذا المنطلق فيمكن أن تخلص حزمة القواعد الدستورية لتبني استراتيجية دستورية وطنية في مجال مكافحة الفساد في نقاط أساسية على النحو التالي :

- (أ) الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد.
 - (ب) استقلال القضاء ودعم دوره في مكافحة الفساد.
 - (ج) التعاون الدولي في المجال القانوني والقضائي.
- وهو ما سيتم تناوله بالشرح تفصيلاً على نحو ما سيرد.

أ. الإطار المؤسسي لمكافحة الفساد

تنقسم الرقابة على أجهزة الدولة ضد الفساد إلى ثلاث أنواع من الرقابة وفقاً لمعيار القائم بالرقابة، **أولها** : الرقابة الذاتية والتي تقوم بها وحدات متخصصة داخل الجهاز الإداري للدولة، **وثانياً** : رقابة الأجهزة المتخصصة، **ثالثاً** : الرقابة البرلمانية والرقابة القضائية وذلك على التفصيل الآتي :

الرقابة الذاتية

وهي الرقابة التي تمارسها الأجهزة الإدارية بنفسها عن طريق إدارات متخصصة داخل الجهاز الإداري للدولة، وفي حالة اكتشافها لأية انحراف أو فساد تقوم بإحالة الأمر لجهة التحقيق الإداري والتي قد توقع جزاء إدارياً أو تحيل الأمر للرئيس الأعلى للجهة الإدارية.

وهذا النوع من الرقابة غالباً ما قليل التأثير في مجال مكافحة الفساد لأن تبعية تلك الأجهزة التي تتولى الرقابة الذاتية للرئيس الإداري للجهة الإدارية التابعة لها يجعلها غير متمتعة بالحرية الكافية لتعقب وكشف حالات الفساد داخل الجهة الإدارية، إلا أنه ومن ناحية أخرى فإن هذا النوع من الرقابة له أهمية في اكتشاف الانحراف داخل الجهة الإدارية في مرحلة مبكرة حيث أن الجهة الإدارية ذاتها دائماً ما تكون الأقدر على اكتشاف الانحراف بداخلها، ومن يتعين الاهتمام بهذه الوحدات الرقابية في الأجهزة الحكومية وتدعيم دورها **وهو ما يقترح معه الآتي :**

(i) إنشاء نظام ما يسمى الرقابة الموحد (Ombudsman) ومنحه استقلالاً دستورياً ليتولى سلطة الإشراف والرقابة على جميع الوحدات الرقابية الداخلية المذكورة في جميع الأجهزة الإدارية للدولة للخروج بها من التبعية للرئيس الإداري بالجهة الإدارية، وهذا النظام مطبق في العديد من دول العالم منها فرنسا والسويد على سبيل المثال.

(ii) تحديد الاختصاصات الرقابية التي يقوم بها جهاز الرقابة الموحد في مراقبة أجهزة الرقابة الداخلية في أداءها لأعمالها دون قيامه بدور رقابي مباشر داخل الأجهزة الحكومية حتى لا يتعارض مع أيًا من الأجهزة الرقابية الأخرى.

رقابة الأجهزة المتخصصة

وهي نوع من الرقابة المستقلة التي تمارسها أجهزة رقابية متخصصة على عمل الإدارة، وقد تعددت تلك الأجهزة الرقابية في مصر في ظل دستور ١٩٧١ وكانت جميعها تتبع السلطة التنفيذية، وقد أدى تعدد الأجهزة الرقابية في مصر بهذه الصورة لتداخل اختصاصاتها إلى حد بعيد وأثر على استراتيجية مواجهة الفساد في مصر في ظل دستور ١٩٧١، وفي هذا المقام يتعين استعراض تلك الأجهزة واختصاصاتها بغية تقييم دورها في مكافحة الفساد وصولاً لاقتراح إطار مؤسسي في ظل عملية الإصلاح الدستوري يكون أكثر فاعلية في مجال مكافحة الفساد، ومن هذه الأجهزة :

(i) **الجهاز المركزي للمحاسبات** : المنشأ بالقانون رقم ١٤٤ لسنة ١٩٨٨ بوصفه هيئة مستقلة ذات شخصية اعتبارية عامة تتبع رئيس الجمهورية وتهدف إلى تحقيق الرقابة على أموال الدولة وأموال الأشخاص العامة، وكان الجهاز المركزي للمحاسبات يتبع مجلس الشعب إلا أن تبعيته قد عدلت إلى رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٥٧ لسنة ١٩٩٨، ويعين رئيس الجهاز من قبل رئيس الجمهورية، ويمارس الجهاز ثلاث أنواع من الرقابة هي :

- الرقابة المالية بشقيها المحاسبي والمالي.
- الرقابة على الأداء ومتابعة الخطة.
- الرقابة القانونية على القرارات الصادرة في شأن المخالفات المالية.

(ii) **الجهاز المركزي للتنظيم والإدارة :** والمنشأ بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٦٤ وهو هيئة مستقلة تتبع مجلس الوزراء، ويعين رئيس الجهاز من قبل رئيس الجمهورية، ويهدف الجهاز إلى تطوير مستوى الخدمة المدنية ورفع الكفاءة الإنتاجية وتحقيق العدالة في معاملة العاملين والتأكد من مدى تحقق الأجهزة التنفيذية لمسؤوليتها في ميدان الإنتاج والخدمات، ويختص الجهاز برقابة شئون العاملين فقط من خلال مباشرة الاختصاصات التالية :

- اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين في الدولة وإبداء الرأي في المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها.
- دراسة احتياجات العاملين بالدولة في مختلف المهن والتخصصات.
- اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت ورسم سياسة الإصلاح الإداري وخطته واقتراح الوسائل اللازمة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين.
- وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة لأداء العاملين بالدولة.

(iii) **هيئة الرقابة الإدارية :** والمنشأة بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ وهي هيئة مستقلة تتبع رئيس مجلس الوزراء، ويعين رئيسها من قبل رئيس الجمهورية، وهذه الهيئة لها طبيعة أمنية إلى حد ما حيث يتمتع أعضائها بصفة الضبطية القضائية، وتقوم بالتحري عن الجرائم وجمع الاستدلالات والبحث إلا أنه يشترط حصول الهيئة على موافقة رئيس مجلس الوزراء عند إحالة أية موظف للتحقيق وفقا للمادة الخامسة من قانون هيئة الرقابة الإدارية سالف الذكر، وتختص الهيئة بالاختصاصات التالية :

- البحث والتحري لأسباب القصور في العمل والإنتاج بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الإدارية والفنية والمالية التي يمكن أن تعرقل السير المنظم للأجهزة العامة واقتراح وسائل تلافيها.
- متابعة تنفيذ القوانين والتأكد من أن القرارات واللوائح وافية لتحقيق الغرض منها.
- الكشف عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من العاملين أثناء مباشرة وظائفهم، وكذلك التي تقع من غير العاملين والتي تستهدف المساس بسلامة أداء الوظيفة أو الخدمة العامة.
- بحث الشكاوى الخاصة بمخالفة القوانين أو الإهمال في أداء واجبات الوظيفة.

(iv) **هيئة النيابة الإدارية :** والمنشأة بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٧ وهي هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزير العدل، ولوزير العدل حق الإشراف والرقابة على الهيئة وأعضائها، ولرئيس الهيئة حق الرقابة والإشراف على جميع أعضائها، ويكون رئيس الهيئة هو أقدم أعضائها، وتختص النيابة الإدارية بالاختصاصات التالية :

- فحص الشكاوى التي تحال إليها من الرؤساء المختصين أو من أي جهة رسمية عن مخالفة القانون أو الإهمال في الوظيفة.
- إجراء التحقيقات في المخالفات الإدارية والمالية التي يكشف عنها إجراء الرقابة وفيما يحال إليها من الجهات الإدارية المختصة وفيما تتلقاه من شكاوى الأفراد والهيئات التي يثبت الفحص جديتها.
- يتم إخطار الرئيس الإداري الأعلى الذي يتبعه الموظف بإجراء التحقيق قبل البدء فيه.

- كما تتولى مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، ولرئيس الهيئة الطعن في أحكام المحاكم التأديبية.

(v) **إدارة الكسب غير المشروع :** والمنشأة بالقانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ وذلك بهدف فحص إقرارات الذمة المالية وتحقيق الشكاوى المتعلقة بالكسب غير المشروع للعاملين بالدولة، وتتبع هذه الإدارة وزارة العدل وتشكل من مدير يختار من بين مستشاري محاكم الاستئناف ومن عدد كاف من قضاة المحاكم الابتدائية والاستئنافية يتم انتدابهم وفقاً لقانون السلطة القضائية، وتباشر الاختصاصات التالية :

- فحص إقرارات الذمة المالية للخاضعين لأحكام قانون الكسب غير المشروع.
- فحص الشكاوى التي تتضمن تضخم ثروة أحد الخاضعين لأحكام القانون على نحو غير مشروع.
- مباشرة التحقيقات فيما تخطر بها النيابة العامة بما يتكشف أمامها من حالات الكسب غير المشروع.

(vi) **الإدارة العامة لمكافحة جرائم الأموال العامة :** وهي إحدى الإدارات التابعة لوزارة الداخلية وتتشكل من عدد كاف من رجال الشرطة المصرية ويتمتعون بما يتمتع به رجال الشرطة وفقاً للقانون المصري وما يقع عليهم من واجبات وبالتالي فيمتنع أعضائها بصفة الضبطية القضائية، وتختص الإدارة العامة لمكافحة الأموال العامة بالاختصاصات التالية :

- مكافحة الصور الإجرامية من الفساد الإداري والانحراف الوظيفي والذي يتمثل في جرائم الرشوة والاختلاس والاستيلاء والتربح وكافة صور العدوان على المال العام المنصوص عليها في قانون العقوبات.
- متابعة نشاط البنوك العامة وبخاصة ما يتعلق بمنح التسهيلات الائتمانية الممنوحة للعملاء.
- مواجهة الجرائم الاقتصادية ولاسيما العابرة للحدود مثل جرائم غسل الأموال.

وبعد استعراض أهم الأجهزة الرقابية القائمة على مكافحة الفساد في مصر نجد أن تعدد هذه الأجهزة وتعدد الجهات التابعة لها قد يؤدي تداخل اختصاصات كل منها مما يشكل عبئاً عليها وعبئاً على الجهات التي تراقبها تلك الأجهزة، ومن هنا قد يثور التساؤل هل من الأفضل توحيد هذه الجهات في جهة واحدة أم أن الأفضل هو الإبقاء على هذا التعدد في حدود معينة لمنع التعارض في الاختصاصات؟ وقد اختلفت الآراء للإجابة على هذا التساؤل إلى اتجاهين هما :

الرأي الأول : توحيد الجهات الرقابية في جهاز واحد، واستند أنصار هذا الرأي إلى أن توحيد أجهزة الرقابة من شأنه تخفيف العبء على الجهات الرقابية بما يجعلها خاضعة لرقابة واحدة، وأن توزيع الاختصاصات الرقابية يحول دون التداخل بما يوفر الجهد والمال العام.

والرأي الثاني : والذي يرى الإبقاء على تعدد الجهات الرقابية المذكورة مع ضرورة التنسيق بين اختصاصاتها بما يمنع التعارض في مباشرة تلك الاختصاصات، واستند أنصار هذا الرأي إلى أن الإبقاء على تعدد الجهات الرقابية مطلوب نظراً لتشعب اختصاصاتها وضرورة تخصص كل منها في جهة واحدة، كما أن توحيد الجهات الرقابية في جهة واحدة قد يؤدي إلى تسلط هذه الجهة على الجهات الإدارية بشكل كبير بشكل يؤدي إلى عرقلتها عن أداء دورها الرئيسي.

إلا أننا نقترح الإبقاء على هذه الأجهزة مع إخضاعها جمعياً لهيئة عليا يمكن أن تسمى بهيئة مكافحة الفساد يتم النص عليها دستورياً وأن تتمتع بالاستقلال عن السلطة التنفيذية تماماً، وتتولى هذه الهيئة الإشراف والرقابة على جميع الأجهزة الرقابية المسؤولة عن مكافحة الفساد وتنظيم اختصاصات كل تلك الأجهزة لمنع التداخل فيما بينها، وتتولى تلقي البلاغات والشكاوى وتكليف الأجهزة الرقابية التابعة بفحصها كل حسب اختصاصه، على أن تتبع هذه الهيئة مجلس الشورى للبعد بها عن تبعية السلطة التنفيذية وتقوم بإعداد تقرير نصف سنوي عن أعمالها يعرض على البرلمان بمجلسيه وتقوم الهيئة أيضاً باتخاذ الإجراءات القانونية في قضايا الفساد بإبلاغ النيابة العامة والأجهزة القضائية المختصة، وهو الإطار المؤسسي الذي نقترح إنشاءه والنص عليه بالدستور الجديد ليتولى مهمة مكافحة الفساد بشكل عام.

الرقابة البرلمانية

يتحمل البرلمان بصفته الممثل المباشر للشعب، مسؤولية الدفاع عن حقوق المواطنين وتطوير مستوى معيشتهم والحفاظ على أمنهم واستقرارهم. وقد انحصر دور البرلمان تقليدياً في الموافقة على السياسات والخطط التي تحضرها السلطة التنفيذية. إلا أن برلمانات مختلفة حول العالم أخذت تضطلع بدور أكثر حيوية من خلال المشاركة بفعالية في تحضير الخطط الإنمائية والسياسات والقوانين التي تساهم في الحد من الفقر وحماية الفئات المستضعفة. وبالتالي أصبح البرلمان من اللاعبين الأساسيين لضمان تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية. ونظراً للخطر الذي يشكله الفساد على مسار التنمية، عمدت البرلمانات إلى مكافحته من خلال العمل على الصعيد الوطني، إضافة إلى تعزيز التعاون الإقليمي والعالمي لمكافحة هذه الآفة العابرة للحدود.

هذا وتشكل الرقابة البرلمانية أحد الوسائل الهامة في الرقابة على الفساد لما تتمتع به السلطة التشريعية من سلطات في الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، فبدأ رقابة السلطة التشريعية على أعمال السلطة التنفيذية منصوص عليه في معظم الدساتير إلا أنه يكون بمفهوم أوسع من مجرد مكافحة الفساد، كما أن سلطات وآليات البرلمان في مراقبة أعمال السلطة التنفيذية يتم استخدامها في مراقبة الفساد الإداري، وقد أعطى دستور ١٩٧١ للبرلمان متمثلاً في مجلس الشعب بعض الصلاحيات التي من يمكن خلالها مراقبة الحكومة ويمكن استخدامها في الوقت نفسه في مكافحة الفساد ومن هذه الصلاحيات :

طرح موضوع عام للمناقشة وإبداء الرغبات : أجاز دستور ١٩٧١ لعشرين عضواً على الأقل من أعضاء مجلس الشعب طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه كما أجاز الدستور لكل عضو في مجلس الشعب إبداء رغبات في موضوعات عامة إلى رئيس مجلس الوزراء أو أحد نوابه أو أحد الوزراء^{٧٧}.

السؤال وطلب الاحاطة :

السؤال : هو حق كل عضو من أعضاء البرلمان في طلب إيضاحات عن موضوع معين من رئيس مجلس الوزراء أو أحد الوزراء، ومن حق أي عضو بمجلس الشعب في أن يوجه أسئلة إلى رئيس الحكومة أو أحد نوابه أو أحد الوزراء أو نوابهم وذلك في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم^{٧٨}.

وطلب الاحاطة : ولم يذكر دستور طلبات الاحاطة ولكن نصت عليه اللائحة الداخلية لمجلس الشعب، فأعطت لكل عضو من أعضاء المجلس أن يطلب احاطة رئيس مجلس الوزراء أو غيره من أعضاء الحكومة علماً بأمر له أهمية عامة وعاجلة ويكون داخلاً في اختصاص من وجه إليه.

٧٧ - المادة ١٣٠ من دستور ١٩٧١.

٧٨ - المادة ١٢٤ من دستور ١٩٧١.

الاستجواب : نص دستور ١٩٧١ على أن لكل عضو من أعضاء مجلس الشعب حق توجيه استجوابات إلى رئيس مجلس الوزراء أو نوابه أو الوزراء أو نوابهم لمحاسبهم في الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم، وتجري المناقشة في الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تقديمه إلا في حالات الاستعجال التي يراها المجلس وبموافقة الحكومة^{٧٩}.

إجراء التحقيق : أعطى دستور ١٩٧١ الحق لمجلس الشعب يشكل لجنة خاصة أو يكلف لجنة بفحص احدي المصالح الإدارية أو المؤسسات العامة أو أي مشروع من المشروعات العامة وذلك من أجل تقصي الحقائق وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية أو الإدارية أو الاقتصادية أو إجراء تحقیقات في أي موضوع يتعلق بأي من هذه الأعمال^{٨٠}.

الرقابة المالية : وقد نص دستور ١٩٧١ على إلزام الحكومة بضرورة عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على سنة واحدة من تاريخ انتهاء السنة المالية.

وبعد استعراض بعض الملامح الدستورية لمكافحة البرلمانية للفساد والتي قد لا يثبت فاعليتها بشكل جدي في مجال مكافحة الفساد بسبب ضعف التكوين العلمي وعدم التخصص المهني لأغلبية أعضاء البرلمان في المجالات الرقابية، كما أن النشاط الرقابي للبرلمان يعد ثانوياً، إلى جانب الوظيفة التشريعية، واستناد الحكومة إلى أغلبية كبيرة في البرلمان يجعلها في حماية من أي استجوابات أو اتهامات.

وهو الأمر الذي نقترح معه النص على إلزام البرلمان بممارسة دورا رقابيا في مجال مكافحة الفساد وتكليف الهيئة العليا لمكافحة الفساد التي اقترحنا إنشائها أو الأجهزة الرقابية المتخصصة في مكافحة الفساد بإجراء التحري في الموضوعات التي تثير شبهة الفساد لدى الحكومة وتقديم تقريراً إلى البرلمان حتى يتمكن البرلمان من أداء دوره في مجال مكافحة الفساد.

ب. استقلال القضاء ودعم دوره في مكافحة الفساد

تنهض الدولة كنظام دستوري بحماية الحقوق والحريات والمصالح الأساسية للمجتمع، وهي تعبر بذلك عن إرادة الشعب صاحب السيادة، من خلال سلطاتها الثلاثة التشريعية والتنفيذية والقضائية، متوسلة في تحقيق تلك الحماية بالقوانين التي تقرها وتوافق عليها السلطة التشريعية، والتي لا تنتهي آثارها وتحقق غاياتها إلا بتدخل قضائي يضمن فاعلية نصوصها، التي تظل صامته جامدة حتى يتولى القاضي تطبيقها على الوقائع المعروضة عليه، ويصدر أحكامه التي تنال قوة الحقيقة القانونية حين تحوز قوة الأمر المقضي، ولهذا صح القول بأن القضاء ركن في قانونية النظام، وأنه لا قانون بغير قاض، وهو ما يتأدى عنه أنه لا جدوى من إجماع دولي على مكافحة الفساد يجرى التعبير عنه في موثيق دولية تحظى بالتصديق وبالدخول في حيز النفاذ، ومن سن قوانين وطنية تصدر بغرض تحقيق هذه المكافحة إيماناً بضرورتها والتزاماً بتلك الموثيق، ما لم تكفل الدولة نظام قضائي تتوفر لأجهزته كافة المقومات التي تضمن تطبيقه لتلك الموثيق وهذه القوانين تطبيقاً يتسم بالإدراك الكامل لغاياتها، والفهم العميق لأحكامها وبالحزم والاعتدال، وبالقدرة على إحداث التوازن الدقيق بين مقتضيات الشريعة وحماية مصالح المجتمع الأساسية.

ورغم الخلاف حول طبيعة الوظيفة القضائية وما إذا كانت وظيفة علاجية أم وظيفة وقائية أم الاثنين معاً، فإن الأکید أن دور القضاء في مكافحة جرائم الفساد يبقى مهماً ويتراوح بين الدور العلاجي المتمثل في الردع الخاص من خلال المحاسبة والعقاب واسترداد الأموال وبين الدور الوقائي المتمثل في الردع العام.

٧٩ - المادة ١٣١ من دستور ١٩٧١.

٨٠ - المادة ١٣١ من دستور ١٩٧١.

و في هذا السياق فإن نهوض السلطة القضائية بتطبيق القانون بكل حياد وتجرد مع استقلالها عن السلطتين التشريعية والتنفيذية يجعلها أكثر كفاءة وقوة لكشف جرائم الفساد ومعاقبة مرتكبيها، لذلك فإن محاربة الفساد تمر حتما عبر توفير عدالة جنائية فعالة تكفل مبدأ عدم الإفلات من العقاب، وهو ما يمكن تحقيقه من خلال إقرار مجموعة من المبادئ و الآليات القانونية لتفعيل العدالة الجنائية في مجال مكافحة جرائم الفساد، حيث يتطلب قيام الأجهزة القضائية بدورها في مكافحة جرائم الفساد وإقرار سيادة القانون، مع صون مبدأ استقلال القضاء وتخصه، ودعم الحق في الوصول إلى المعلومة، فضلا عن توسيع دائرة التجريم وتشديد العقاب.

وهو الأمر الذي أكدته العديد من المواثيق الدولية المعنية بمكافحة الفساد فقد أكدت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على أهمية استقلال القضاء و ماله من دور حاسم في مكافحة الفساد، وحثت الدول على اتخاذ تدابير لدعم النزاهة و محاربة الفساد بين أعضاء الجهاز القضائي.

يحتل القضاء المستقل والنزيه والعدل مكانا مركزيا في المسعى الرامي إلى تحقيق حكومة مسئولة ونزيهة، وكما هو معروف فإن القضاء له مهمة أساسية تتمثل بإصدار أحكام قضائية لضمان تطبيق القوانين النافذة، فإذا كان للقضاء أن يؤدي دوره الدستوري في الرقابة على تنفيذ القوانين سواء من الأفراد أو الحكومة، والتحقق من مدى مراعاة الحكومة للمعايير التي تم اعتمادها من قبل المجلس التشريعي عند سنه القوانين، وكذلك الرقابة على دستورية قراراتها وإجراءاتها، كان لزاما أن يكون هذا القضاء مستقلا عن السلطتين التنفيذية والتشريعية، على أساس مبدأ (الفصل بين السلطات)، وطبيعة عمل القضاء تقتضي أن تكون السلطة التي تمارس القضاء تتسم بالاستقلال والحياد وهو جوهر العمل بمبدأ الفصل بين السلطات، واستقلال السلطة القضائية عن بقية السلطات يعتبر حجر الزاوية في أي نظام ديمقراطي حر، لذا نقول إن استقلال القضاء هو الضمان الحقيقي لتمكين القضاء من النهوض بواجباته في إصدار الأحكام القضائية بحق المفسدين المحالين إلى القضاء بقضايا الفساد الوظيفي، فيصدر القضاء أحكامه وفقا لما تنص عليه القوانين وما تقتضيه مبادئ العدالة من دون تأثير عليه من أي جهة حكومية. ويمكن تحديد المفهوم من مصطلح "استقلال القضاء" وفقا لمعيارين هما :

الأول : المعيار الشخصي : ويقصد به توفير الاستقلال للقضاة كأشخاص وعدم وضعهم تحت رهبة أي سلطة من السلطات الحاكمة وأن يكون خضوعهم لسلطان القانون فقط ، ولتحقيق ذلك حرصت الدساتير على احاطة القضاء ببعض الضمانات التي من شأنها تحقيق ذلك، من تلك الدساتير الدستور المصري لعام ١٩٢٣ والنص في المادة ١٢٤ منه على أن القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة في الحكومة التدخل في القضايا، وهو ذات النص الذي أكدته دستور ١٠٧١ في المادة ١٦٦ منه.

ويلزم توفير قدر من الضمانات الوظيفية للقضاة بما يكفل استقلالهم وعلى وجه الخصوص تجاه السلطة التنفيذية، كجعل اختيار القضاة للوظيفة بيد السلطة القضائية، وتوفير الحماية القضائية للقضاة، للنأي بهم عن التهم الكيدية من السلطة التنفيذية، وعدم جواز عزلهم بقرار السلطة التنفيذية، لعدم إعطائهم فرصة للتدخل والضغط بالاتجاه الذي ترغب فيه، ويترك الأمر إلى السلطة القضائية نفسها، كما يعني المفهوم الشخصي عدم مسؤولية القاضي تأديبيا أو مدنيا عن الأخطاء التي تصدر منه أثناء تأدية عمله، إلا إذا وصلت لحد الخطأ الجسيم أو العش، وذلك لتتوفر له حرية الاجتهاد في إصدار الأحكام وإبداء الآراء ولمنع الدعاوى الكيدية ضد القاضي بالإضافة إلى عدم جعل ترقية القاضي أو راتبه بيد السلطة التنفيذية أو التشريعية، وإنما بيد السلطة القضائية حصرا، من أجل توفير الحصانة له من التأثير على حياده، كما إن ذلك سيوفر الحياد السياسي للقاضي، من أجل إبعاده عن أي تأثير لمصالح حزبية أو فئوية أو سواها.

ثانياً : المعيار الموضوعي : ويقصد به استقلال سلطة القضاء كسلطة وكيان عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعدم السماح لأي جهة بإعطاء أوامر أو تعليمات أو اقتراحات للسلطة القضائية تتعلق

بتنظيم السلطة، كما يعني عدم المساس بالاختصاص الأصلي للقضاء، وهو الفصل في المنازعات بتحويل الاختصاص في الفصل لجهات أخرى كالمحاكم الاستثنائية، أو المجالس التشريعية أو إعطاء صلاحيات القضاء إلى الإدارات التنفيذية، كذلك باعتبار القضاء سلطة وليس وظيفة، وهو ما تبناه المشرع الدستوري في الدستور المصري لعام ١٩٧١ بالمادة ١٦٥ منه.

وعن دور القضاء في مجال مكافحة الفساد لاسيما في الملاحقة الجنائية يتطلب تحديد مفهوم أجهزة القضاء المعنية بهذه المهمة وهي كما يلي :

١- السلطات المختصة بالتحقيق الجنائي الابتدائي في جرائم الفساد بالمفهوم الذي تعتقه الدولة، إذا كانت هذه السلطات مخولة لقاضي التحقيق أو للنيابة العامة.

٢- المحاكم الجنائية المختصة بنظر الدعاوى الجنائية في جرائم الفساد.

ويشار إلى أنه إذا كان لا خلاف على اعتبار قضاة التحقيق جزءا من الجهاز القضائي، فإن المركز القانوني للنيابة العامة يختلف باختلاف النظم القضائية في الدول، حيث تعتبر النيابة العامة جزءا من الجهاز القضائي في بعض الدول، بينما لا تشكل جزءا من هذا الجهاز في دول أخرى، ووفقا لدستور ١٩٧١، فإن النيابة العامة تعتبر شعبة أصيلة من شعب السلطة القضائية، وهو ما أكدته قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ٣٥ لسنة ١٩٨٤ والذي أضاف على أعضاء النيابة العامة ذات ضمانات وحصانات القضاة، حيث امتدت حصانة عدم القابلية للعزل إلى النائب العام ذاته.

مقومات فعالية أجهزة القضاء المختصة بقضايا الفساد :

١- نزاهة القضاة ورجال النيابة العامة وهو ما يتطلب اتخاذ التدابير لتدعيم النزاهة ودرء فرص الفساد بين القضاة ورجال النيابة العامة ووضع قواعد بشأن سلوكهم تأسيسا على أهمية استقلال القضاء والنيابة العامة، وما لهما من دور حاسم في مكافحة الفساد.

٢- كفالة استقلال القضاء والنيابة العامة عن سائر سلطات الدولة وحيدته وموضوعيته، بحيث لا تجوز ممارسة أية سلطة من شأنها التدخل في الإجراءات القضائية لدى التحقيق أو المحاكمة في جرائم الفساد أيا كانت مواقع المتهمين أو مناصبهم وعلى ضوء وقائع القضايا وفقا لحكم القانون بشأنها مع تجرد قضائتها من عوامل التأثير والتحريض ومن كل صور الضغوط أو التهديد أو التدخل غير مباشر أو غير مباشر، وأيا كان مصدرها أو سببها.

٣- أهمية توافر الصلاحية المهنية الخاصة للقضاة وأعضاء النيابة العامة باتخاذ ما قد يلزم من تدابير لضمان وجود متخصصين في انفاذ قوانين مكافحة الفساد يستطيعون أداء وظائفهم بفعالية مع وجوب حصولهم على التدريب المناسب لأداء مهامهم، سيما ما طرأ على جرائم الفساد من أبعاد وصور وذبوع الإجرام المنظم في نطاقها واستخدام معطيات التقنية الحديثة.

٤- سرعة المحاكمة وذلك استجابة لمقتضيات المصلحة العامة في جرائم الفساد على وجه الخصوص، التي تقتضى سرعة الفصل في الدعاوى الجنائية وتوقيع العقاب الملائم في حالة الإدانة تحقيقا للردع العام وهو من أهم وسائل مكافحة الفساد، وإعمال مبدأ علانية إجراءات المحاكمة، على ألا يخل ذلك بالمبادئ الأساسية في مجال حقوق الإنسان سيما حقوق المتهم في مرحلتي التحقيق والمحاكمة وحماية الضحايا والشهود.

ت. التعاون القضائي الدولي في مجال مكافحة الفساد

كانت مكافحة الفساد تعتبر ضمن مجال اختصاص حكومة كل دولة بمفردها، إلا إنها أصبحت الآن شأن المجتمع الدولي الذي يعمل سوية بمثابة المتمم والمساعد لجهود الحكومات، لذا يعد التعاون

القضائي الدولي في المجال الجنائي سمة بارزة للعلاقات الدولية في الوقت الحاضر ووسيلة فعالة للتصدي للظاهرة التي تسمى "تدويل الجريمة" بالشكل الذي أضحت معه الجريمة في الوقت الحاضر بصورة لها أبعاد عالمية تجاوز الحدود الإقليمية للدول، ويسر لها السبيل لذلك التقدم التقني في وسائل المواصلات العالمية الذي أحدثته الثورة التكنولوجية مما اقتضى ضرورة وجود تعاون بين الدول أو تدويل الملاحقة القضائية لمواجهة هذه الظاهرة العالمية والتي زادت أهميتها في محاربة الجريمة المنظمة والعابرة للحدود، لتتماشى وطبيعتها، وهو الأمر الذي يتعين على الدساتير أن تتبنى فكرة التعاون الدولي بشكل عام حتى يمكن الاستفادة من آليات التعاون الدولي في مجال مكافحة الفساد وكذلك الاستفادة من الاتفاقيات والمواثيق الدولية المعنية بمكافحة الفساد، سيما وأنه ومنذ عام ١٩٩٦، خدمت الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد في رفع الالتزامات السياسية لمكافحة الفساد، وعيّنت المعايير والممارسات الدولية الأساسية لمعالجة الفساد. كان يُعتقد في ما مضى، أن مكافحة الفساد موضوع يخص كل حكومة بمفردها. لكن أصبح من المُتفق عليه عالمياً الآن، جزئياً بفضل اتفاقيات مكافحة الفساد، التي عززتها البيانات المتنامية حول الإرادة السياسية، أن بوسع المجتمع الدولي استكمال ومساعدة جهود الحكومات في محاربة الفساد، وأن للمجتمع الدولي مصلحة حقيقية في رؤية الفساد يُعالج محلياً كما على المستوى العالمي.

ففي موافقته على آليات مكافحة الفساد، يفتح المجتمع الدولي الأبواب أمام مزيد من التعاون المتعدد الأطراف والثنائي على جبهات ذات شأن، لكنها تبقى محلية تقليدياً. وهذا، يشجع بدوره مشاطرة الممارسات الفضلى، ويبني الثقة والعلاقات بين الدول المتعانة، ويزيد، في نهاية المطاف، فعالية الجهود الثنائية والمتعددة الأطراف، كما برامج المساعدات الإنمائية.

تواصل الاتفاقيات الدولية لمكافحة الفساد لعب دور أساسي في الإدانة الدولية المتنامية للفساد. فهي تلزم الحكومات اتخاذ الإجراءات والمساعدة في تسهيل التعاون الدولي والمساعدة الفنية.

وقد أفرزت الممارسة العملية في التعاون القضائي الدولي في المجال الجنائي آليات الإنابة القضائية الدولية في المجال الجنائي وتسليم المجرمين، ويمكن توضيح هذه الآليات القانونية الدولية التي وضعت لمحاربة الجرائم من خلال عدة محاور يتم التحدث عن كل منها على حدة و هي :-

المقصود بتسليم المجرمين وصوره والإنابة القضائية الدولية ومجالاتهما

يتطلب بحث الإطار القانوني لتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة أولاً توضيح المقصود بتسليم المجرمين وصوره ثم تحديد المقصود بالإنابة القضائية ومجالاتها. يعد تسليم المجرمين Extradition من أهم صور التعاون القضائي الدولي ويمكن تعريف تسليم المجرمين بأنه : "الإجراء القانوني المؤسس على قانون وطني أو معاهدة أو معاملة بالمثل أو مبدأ المجاملة الدولية و الذي بمقتضاه تتسلم دولة ما من دولة أخرى شخص متهم أو مرتكب جريمة جنائية بالمخالفة لقوانين الدولة طالبة أو للقانون الجنائي الدولي و ذلك بغرض محاكمته أو تنفيذ حكم عليه في الدولة طالبة".

وتسليم المجرمين له صورتان...

الأولى سلبية.. تتمثل في قيام الدولة بتسليم شخص موجود علي أراضيها إلي دولة أجنبية.

والثانية ايجابية.. وتعنى قيام الدولة بطلب تسليم شخص موجود علي أراضى دولة أجنبية.

أما الإنابة القضائية فيقصد بها : إنها طلب مساعدة تتقدم به السلطات القضائية في الدولة طالبة الإنابة إلى دولة أخرى لاتخاذ إجراء قضائي من إجراءات الدعوى الجنائية إلى الدولة المناوبة لضرورة ذلك للفصل في مسألة معروضة على السلطة القضائية في الدولة طالبة الإنابة ويتعذر عليها القيام به بنفسها.

الأساس الدستوري والقانوني في مصر لتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة

تتعدد المصادر التي يقوم عليها الأساس القانوني في طلبات تسليم المجرمين أو طلبات المساعدة القضائية بين الدول وتتمثل هذه المصادر في :

أ- الاتفاقيات الدولية في المجال القضائي

تلعب المعاهدات الدولية دوراً هاماً في مجال تسليم المجرمين هذا وتقسم المعاهدات التي قامت مصر بالانضمام والتصديق عليها في مجال تسليم المجرمين إلى معاهدات متعددة الأطراف Multilateral treaties مثل اتفاقية تسليم المجرمين المعقودة بين دول الجامعة العربية والموقعة في ٩ يونيو ١٩٥٣ ومعاهدات ثنائية Bilateral treaties . وتعتبر المعاهدات الثنائية الأكثر شيوعاً في مصر في مجال تسليم المجرمين وتلجأ إليها الدولة مع الدول التي ترى أن هناك مصلحة مشتركة تربطها معها من أجل مكافحة الجريمة.

يتعين بدءاً معرفة الوضع القانوني وكذا مرتبة المعاهدات الدولية في النظام القانوني المصري من ناحية، وكيفية تفسير نصوص تلك المعاهدات من ناحية أخرى.

وفي هذا الصدد فإن المادة ١٥١ من دستور ١٩٧١ نصت على "رئيس الجمهورية يبرم المعاهدات ويبلغها مجلس الشعب مشفوعة بما يناسب من البيان. وتكون لها قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها طبقاً للأوضاع المقررة. على أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزائن الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة تجب موافقة مجلس الشعب عليها".

في ضوء هذه المادة فإن المختص بإبرام المعاهدات الدولية والتصديق عليها هو رئيس الجمهورية. ويكون للاتفاقيات والمعاهدات الدولية مرتبة القانون الداخلي وتطبق بأثر فوري بعد التصديق عليها ونشرها طبقاً للأوضاع المقررة بحيث يجوز للأفراد التمسك بها أمام المحاكم الوطنية والمطالبة بتطبيق أحكامها. وقد حدد الدستور بعض المعاهدات التي لا يكفي فيها تصديق رئيس الجمهورية والنشر في الجريدة الرسمية حتى يعمل بها كقانون من قوانين الدولة، وإنما تطلب بالإضافة إلى ذلك ضرورة موافقة مجلس الشعب عليها نظراً لأهميتها. وتشمل هذه الطائفة من المعاهدات معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في أراضي الدولة أو التي تتعلق بحقوق السيادة أو التي تحمل خزائن الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة.

وقد اختلف الفقه في المنهج الذي اتبعه دستور ١٩٧١ في المادة ١٥١ وإذا كان قد اعتمد على مبدأ ثنائية القانون أم وحدة القانون. وقد ذهب البعض إلى أن الدستور قد أخذ بموجب نص المادة ١٥١ بمبدأ ثنائية القانون وبمقتضاه لا تعتبر المعاهدات الدولية نافذة داخل الدولة إلا إذا صدرت في صورة تشريع داخلي. بينما يذهب البعض الآخر، وهو الرأي الذي يتفق مع صريح نص المادة، إلى أن الدستور قد أخذ في المادة ١٥١ بمبدأ وحدة القانون وبمقتضاه تعتبر المعاهدة الدولية نافذة في مصر بمجرد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية دون حاجة لصدور تشريع داخلي بها^{٨١}.

أما عن كيفية تفسير نصوص المعاهدات الدولية فإنه يتعين في ذلك الرجوع لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تضع القواعد التي تنظم إبرام وتطبيق المعاهدات في الدول الأطراف فيها، كما أنها أصبحت تمثل بالنسبة للدول غير الأطراف فيها جزءاً أساسياً من القانون الدولي العرفي في شأن المعاهدات الدولية^{٨٢}. في هذا الشأن، نصت المادة ١/٣١ من الاتفاقية على أن تلتزم الدول في تفسير

٨١ - راجع في هذا الرأي الدكتور إبراهيم محمد العناني، القانون الدولي العام، المطبعة التجارية الحديثة، طبعة ١٩٩٠، صفحة ٨٠.

٨٢ - Hannum Hurst, The Right To Leave And Return In International Law And Practice, Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p 22.

الاتفاقيات "بحسن النية وإعطاء المعنى المعتاد للعبارة الواردة في نصوص الاتفاقية في ضوء موضوعها وغرضها". في ضوء هذه المادة فإن تفسير المعاهدة بحسن نية يقتضي الوقوف على النية المشتركة للدول المتعاهدة إما من خلال التعرف على الهدف من إبرام المعاهدة أو بالرجوع إلى الأعمال التحضيرية لها.

وقد انضمت مصر إلى اتفاقية فيينا في ١١ فبراير ١٩٨٢ الأمر الذي يتعين معه أن تلتزم بقواعد التفسير الواردة فيها بحيث يمتنع عليها التنصل من الالتزامات المفروضة عليها بموجب انضمامها لاتفاقية ما بحجة أنها تتعارض مع دستورها أو قوانينها الداخلية. كما يتعين عليها في نفس الوقت أن تفسر مواد الاتفاقية بحسن نية وفي إطار الغرض الموضوع له، و يترتب على عدم إتباعها تلك القواعد مسئوليتها الدولية.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا على التزام مصر بمبدأ حسن النية في تفسير المعاهدات فقررت في حكم لها أن .. "الأصل في كل معاهدة دولية إعمالاً لنص المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات التي تعتبر مصر طرفاً فيها هو أنها ملزمة لأطرافها كل في نطاق إقليمه و يتعين دوماً تفسير أحكامها في إطار من حسن النية و وفقاً للمعنى المعتاد لعبارةاتها في السياق الواردة فيه و بما لا يخل بموضوع المعاهدة أو أغراضها"^{٨٣}.

ومن الجدير بالذكر أنه في حالة عدم وجود معاهدات ثنائية أو متعددة الجوانب فإن مصر لا تزال تستطيع تقديم المساعدة القضائية والقانونية على أساس مبدأ المعاملة بالمثل أو مبدأ المجاملة الدولية طالما أنها لا تتعارض مع سيادتها أو أمنها القومي أو النظام العام فيها أو النظام القانوني لها وفي حالة عدم وجود اتفاقية دولية فإن تنفيذ طلب الإنابة القضائية غير ملزم للدولة المنابة لأن أساسها اعتبارات المعاملة بالمثل والمجاملة الدولية.

ب- حالة عدم وجود اتفاقية

أما في حالة عدم وجود اتفاقية تعاون قضائي بين مصر والدولة الطالبة، فيكون لمصر مطلق الحرية في إجابة الطلب وذلك استناداً إلى أحد مبادئ :

الأول : إجابة طلب الإنابة القضائية أو التسليم على أساس مبدأ المعاملة بالمثل : يتخذ مبدأ المعاملة بالمثل صوراً متعددة، فقد تضع الدولة شروطاً عامة تجيب على أساسها الطلبات التي تقدم إليها في حالة عدم وجود اتفاقية بينها وبين الدولة الطالبة، وتطبق تلك الشروط على كافة طلبات الإنابة القضائية المقدمة من مختلف الدول بحيث إذا استوفت الدولة الطالبة تلك الشروط وأبدت استعدادها لمعاملة طلبات الإنابة القضائية المقدمة من مصر بالمثل، يتعين إجابة الطلب الذي تقدمت به.

الثاني : إجابة طلب الإنابة القضائية أو التسليم على أساس مبدأ المجاملة الدولية : ويتم اللجوء إلى مبدأ المجاملة الدولية في حالة عدم وجود اتفاقية بين الدولتين وعدم قيام مبدأ المعاملة بالمثل بينهما. في هذه الحالة لا يوجد ما يمنع الدولة من إجابة طلب الإنابة القضائية المقدم إليها من الدولة المنيبة إذا ما رأت أن في إجابة هذا الطلب ما يضمن تحقيق مصالحها السياسية وحسن علاقتها بالدول الأخرى خاصة تلك التي تربطها بها علاقات تعاون وصداقة.

إلا إنه يحكم تسليم المجرمين في مصر ضابط شخصي وحيد، هو حظر تسليم المواطنين المصريين إلى أية دولة أخرى لمحاكمته أو تنفيذ حكم عليه. فالمصري الذي يرتكب جريمة في الخارج ويعود

٨٣ - حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة ٦ نوفمبر ١٩٩٣، القضية رقم ٥٧ لسنة ٤ قضائية دستورية، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الخامس، المجلد الثاني، ص ١٥٠.

إلى مصر يمكن محاكمته أمام المحاكم المصرية عما ارتكبه هناك كما سلف بيانه ولكن لا يمكن تسليمه لدولة أجنبية لمحاكمته فقد نصت المادة ٥١ من الدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١ علي انه " لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليه " وليس من شك في أن تسليم المواطن مرتكب الجريمة ينطوي علي إبعاد له عن مصر.

المقترحات والتوصيات

(١) إنشاء نظام ما يسمى الرقابة أو المحاسبة الموحد (Ombudsman) ومنحه استقلالاً دستورياً ليتولى سلطة الإشراف والرقابة على جميع الوحدات الرقابية الداخلية في جميع الأجهزة الإدارية للدولة للخروج بها من التبعية للرئيس الإداري بالجهة الإدارية، مع تحديد الاختصاصات الرقابية التي يقوم بها جهاز الرقابة الموحد في مراقبة أجهزة الرقابة الداخلية في أداءها لأعمالها دون قيامه بدور رقابي مباشر داخل الأجهزة الحكومية حتى لا يتعارض مع أيا من الأجهزة الرقابية الأخرى.

(٢) النص دستورياً على إنشاء هيئة أو مفوضية عليا يمكن أن تسمى بهيئة مكافحة الفساد يتم النص عليها دستورياً وأن تتمتع بالاستقلال عن السلطة التنفيذية تماماً، وتتولى هذه الهيئة الإشراف والرقابة على جميع الأجهزة الرقابية المسؤولة عن مكافحة الفساد وتنظيم اختصاصات كل تلك الأجهزة لمنع التداخل فيما بينها، وتتولى تلقي البلاغات والشكاوى وتكليف الأجهزة الرقابية التابعة بفحصها كل حسب اختصاصه، على أن تتبع هذه الهيئة مجلس الشورى للبعد بها عن تبعية السلطة التنفيذية وتقوم بإعداد تقرير نصف سنوي عن أعمالها يعرض على البرلمان بمجلسيه وتقوم الهيئة أيضاً باتخاذ الإجراءات القانونية في قضايا الفساد بإبلاغ النيابة العامة والأجهزة القضائية المختصة، وهو الإطار المؤسسي الذي نقترح إنشاءه والنص عليه بالدستور الجديد ليتولى مهمة مكافحة الفساد بشكل عام.

(٣) النص دستورياً على إلزام البرلمان بممارسة دورا رقابيا في مجال مكافحة الفساد وتكليف الهيئة العليا لمكافحة الفساد التي اقترحنا إنشائها في البند السابق أو الأجهزة الرقابية المتخصصة في مكافحة الفساد بإجراء التحري في الموضوعات التي تثير شبهة الفساد لدى الحكومة وتقديم تقريراً إلى البرلمان حتى يتمكن البرلمان من أداء دوره في مجال مكافحة الفساد.

(٤) كفالة استقلال القضاء والنيابة العامة عن سائر سلطات الدولة وحيدته وموضوعيته، بحيث لا تجوز ممارسة أية سلطة من شأنها التدخل في الإجراءات القضائية لدى التحقيق أو المحاكمة في جرائم الفساد أيا كانت مواقع المتهمين أو مناصبهم وعلى ضوء وقائع القضايا وفقاً لحكم القانون بشأنها مع تجرد قضائتها من عوامل التأثير والتحييز ومن كل صور الضغوط أو التهديد أو التدخل غير المشروع، مباشراً كان أو غير مباشر، وأيا كان مصدرها أو سببها.

(٥) إنشاء هيئات تحقيق ومحاكم متخصصة تتولى إجراءات الملاحقة القضائية في قضايا الفساد، وذلك حتى تتمكن من مواجهة كافة أشكال وأبعاد الإجرام المعاصر في مجال الفساد وتطوراً هائلاً في أدوات ارتكابها باستخدام أوجه التقدم العلمي والتقني، ولاسيما في العمليات المالية والمصرفية والتي جعلت القيام بإجراءات التحقيق المحاكمة وجمع الأدلة والوصول إلى الحقيقة للحكم بالإدانة أو بالبراءة أمراً بالغ الصعوبة، ويشار إلى أن المحاكم التي يجري تخصيصها لجرائم الفساد والتي لا تخرج عن كونها من المحاكم ذات الاختصاص الخاص، وتعتبر هذه المحاكم نوعاً من القضاء الطبيعي بالنسبة إلى الجرائم التي تدخل في اختصاصها، وأساس هذا الاختصاص هو المصلحة العامة التي تكشف عن ضرورة ملجئه لإسناد هذه الجرائم إلى هذه المحاكم لكونها أكثر قدرة على نظرها.

(٦) اتخاذ التدابير اللازمة والمناسبة لتوفير حماية فعالة للشهود والخبراء، ولأقاربهم ولذوي الصلة الوثيقة بهم ضماناً لإدلائهم بشهادتهم دون خوف من انتقام أو خشية من تهديد أو ترهيب، بما

في ذلك تطوير وسائل الإدلاء بالشهادة بالاستعانة بالوسائل التقنية الحديثة دون مساس بحقوق الدفاع وضمائنه الأساسية.

(٧) رفع المستوى الفني والعملي لأعوان القضاء والعاملين بالجهات المعاونة للهيئات القضائية، ويقصد بهم الخبراء والإداريون في هيئات التحقيق والمحاكم ومنحهم الاستقلال اللازم لمباشرة أعمالهم نظراً لخطورة أعمالهم وأهميتها في بذل المعاونة الحقيقية لكشف الحقيقة، ودفع المسيرة القضائية على طريق الإنجاز، ولما تؤدي إليه أخطاؤهم من مخاطر تهدد المصلحة العامة وتهدد الجهود القضائية التي تبذل لمحاولة الوصول إلى العدالة.

(٨) أن ينتهج المشرع الدستوري النظام الذي يجعل الاتفاقيات الدولية لها مرتبة القوانين حيث أن الاتفاقيات الدولية بوجه عام وفقاً للنظام القانوني في الدولة، بحيث تحتل ذات المكانة التي تتمتع بها القوانين على المدراج التشريعي، وهي تلي مباشرة الدستور وتكون للاتفاقية قوة القانون بعد إبرامها والتصديق عليها ونشرها وفقاً للأوضاع المقررة وموافقة مجلس الشعب عليها لتكون بمثابة قانون من القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، وبالتالي تعتبر نصوصها من النصوص القانونية الصالحة للتطبيق والنافذة أمام جميع السلطات في الدولة سواء التشريعية أو التنفيذية أو القضائية وتتم الاتفاقيات الدولية المنضمة لها الدولة تأسيساً على ذلك بعدة مراحل وإجراءات تبدأ بدراساتها بمعرفة الجهات المعنية لتقرير التوقيع والموافقة عليها، ولضمان عدم مخالفتها للنظام القانوني والدستور بصفة خاصة ثم يعقب ذلك التوقيع وإجراءات العرض على مجلس الشعب للموافقة ثم إيداع وثائق التصديق ثم نشر الاتفاقية بالجريدة الرسمية بعد تحديد بدء نفاذها دولياً.

القسم الثاني : الإصلاح الدستوري والحرب ضد الفساد

زيد العلي، ميشيل دافلي

مقدمة

يعمل الفساد على إضعاف أية ديمقراطية دستورية. كما يتسبب في إعاقة التمتع بالحقوق السياسية والاجتماعية، وتقويض المبادئ التي تستند المجتمعات الديمقراطية والحرية إليها. ولهذا السبب، فإنه ينبغي على واضعي مسودة الدستور تحديد أفضل طريقة لتحسين وعزل الدستور عن ممارسات الحكومات الفاسدة؛ وحيث أن الدساتير ليست ذاتية التنفيذ، فإنه لا بد من أن يعمل واضعو مسودة الدستور على توفير الحماية الدستورية الكافية للمؤسسات المسؤولة عن إنفاذ وحماية الدستور. ويعتبر الدستور المصري لعام ١٩٧١ مثلاً ساطعاً على الطريقة التي تستطيع من خلالها الممارسات الفاسدة تقويض أي دستور إذا كانت الآليات المسؤولة عن حمايته ضعيفة عرضة للتأثير السياسي. ومما لا شك فيه أن السبب في ثورة يناير (كانون الثاني) عام ٢٠١١ قد انطلقت بصورة كبيرة بسبب الفساد الذي ساد في البلاد طوال الفترة ما قبل ثورة يناير والتي كان دستور عام ١٩٧١ معمولاً به خلالها.

ويتمثل الغرض من هذا الفصل في تحديد خيارات بشأن المناهج المتبعة في مكافحة الفساد والتي يمكن لواضعي الدستور استخدامها. ويركز هذا الفصل على وجه الخصوص على العناصر التي ينبغي أخذها في عين الاعتبار عند صياغة إطار مكافحة الفساد، كما يعمل على وصف مزايا المناهج المختلفة ومساوئها. ويعتمد هذا الفصل على التقاليد الدستورية المصرية بالإضافة إلى بعض الأمثلة المقارنة، بما في ذلك بعض الدساتير من الشرق الأوسط (دستور تركيا لعام ١٩٨٢، ودستور العراق لعام ٢٠٠٥)، ومن أفريقيا (دستور جنوب أفريقيا لعام ١٩٩٦ وكينيا للعام ٢٠١٠)، ودستور الهند لعام ١٩٤٩.^{٨٤}

الإطار الدستوري للإشراف على السياسة : نظرة عامة

يمكن القول بصورة عامة، أن الدساتير تعمل على تبني عملية من ثلاث مراحل بشأن تشكيل السياسة وتنفيذها :

(١) تتمثل المرحلة الأولى في صياغة سياسة الدولة. وتجري قيادة هذه العملية عادة إما عن طريق مجلس الوزراء، أو مكتب رئيس الوزراء، أو من قبل وزارة التخطيط، حسب التقليد المتبع في البلد المعني. وبعد قيام الحكومة بوضع سياستها للسنة التالية، فإنه ينبغي لتلك السياسة أن تنعكس في قانون الموازنة العامة السنوية (التي تتم صياغتها عادة من قبل وزارة المالية)، والتي تخصص موارد محددة لمشاريع معينة. وحالما تتم الموافقة على مشروع القانون، فإنه يحال إلى السلطة التشريعية في الدولة التي يطلب منها استعراضه ومناقشته وتعديله (إلى الحد الذي يسمح به الإطار الدستوري المتعلق بذلك)، والموافقة عليه في نهاية المطاف؛

(٢) وبعد ذلك، تصبح السلطة التنفيذية هي المسؤولة عن تنفيذ السياسة المعتمدة. ويتم ذلك بصورة أساسية من خلال إنفاق الأموال العامة، والتي تكون في حد ذاتها منظمة بواسطة عدد من الآليات والقوانين لمنع إهدارها أو التحايل في إنفاقها. وعلى سبيل المثال، في الحالات التي تتطلب الحكومة فيها الاستعانة بخدمات موردي القطاع الخاص (مثل الحاجة لإنشاء أو إدارة أية مؤسسة عامة)،

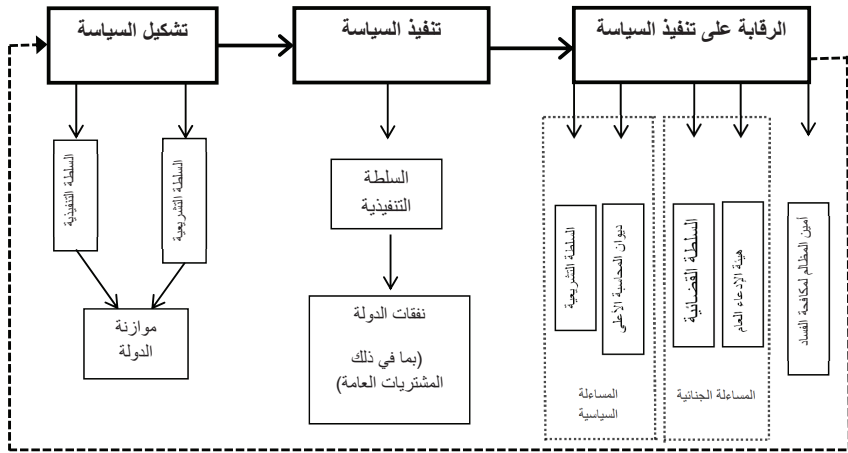
٨٤ - لقد تم اختيار هذه الدساتير نظراً (١) للعلاقات السياسية الجغرافية مع مصر، و(٢) الطبيعة المعاصرة النسبية (باستثناء الهند)، و(٣) لأن كلاً منها يتضمن إطار عمل حديثاً نسبياً ويهدف إلى مكافحة الفساد.

فإن قوانين المشتريات العامة تعمل على تبويب وتحديد الطريقة التي ينبغي أن تتم من خلالها عملية ترسية ومنح العقود؛

(٣) وأخيراً، يتولى عدد من المؤسسات مسؤولية الإشراف على تنفيذ السياسة المقررة، وذلك بهدف ضمان انفاذ السياسة بكفاءة مع الحد بقدر المستطاع من الفساد والهدر في المال العام.

ويمكن الغرض من وراء هذه العملية في التشجيع على تشكيل حكومة جيدة الاستجابة وقابلة للمساءلة. ومن الممكن، ومن اللازم، استخدام الرقابة لتحسين صياغة السياسات المستقبلية، حيث أنها تعمل أيضاً على تعزيز المساءلة السياسية والجنائية.

ويوضح الشكل التالي مجمل هذه العملية :



ويعمل هذا الفصل على دراسة كيفية هيكلة الإجراءات والمؤسسات في الدستور المصري الجديد من أجل تعزيز قدرتها على منع الممارسات الفاسدة في الدولة، ومراقبتها، والسيطرة عليها. وفي مرحلة صياغة السياسة، فإن تلك العملية ينبغي أن تنطوي على نهج يتسم بالشفافية والمساءلة والمشاركة، خاصة خلال مرحلة وضع الموازنة العامة. وبالنسبة لمرحلة التنفيذ، فإن هذا الفصل يناقش مسألة المشتريات العامة، والحاجة إلى ضمان عملية منح العقود الحكومية بطريقة نزيهة وشفافة. كما يناقش هذا الفصل أيضاً خمس مؤسسات مسئولة عن الإشراف على سلوك السلطة التنفيذية. وعادة ما ينص أي إطار دستوري على ضرورة وجود كل واحدة من هذه المؤسسات بالإضافة إلى جهاز مكافحة قضايا الفساد. وتكفل السلطة التشريعية، وذلك بمساعدة من ديوان المحاسبة، مساءلة السلطة التنفيذية سياسياً عن قراراتها وسلوكها؛ في حين يضمن الجهاز القضائي، من خلال القضايا التي ترفعها النيابة العامة، عملية المساءلة الجنائية. ويناقش الفصل كلاً من هذه المؤسسات بهدف تقديم التوصيات اللازمة للطريقة التي يمكن من خلالها هيكلة هذه المؤسسات لتعزيز إطار مكافحة الفساد. وعلاوة على ذلك، فإنه يجوز للمؤسسات التي لا تعتبر بالضرورة جزءاً من الفروع الثلاثة التقليدية للدولة أن تساعد في عملية الإشراف على تنفيذ السياسة العامة. كما يناقش هذا الفصل فوائد ومساوئ إنشاء جهاز مستقل لمكافحة الفساد في إطار مكافحة الفساد. ويختتم الفصل ما جاء به بالإشارة بصورة مقتضبة إلى كيفية مساعدة مؤسسات حقوق الإنسان في تحسين عملية الإشراف على تنفيذ السياسة العامة.

إجراءات الموافقة على الموازنة العامة للدولة

تعتبر الموازنة العامة السنوية للدولة أكثر من مجرد قانون واحد فقط، كما أنها أكثر من كونها سلسلة من الأرقام فحسب. وهي تعبر عن الحكومة، وبالتالي فإنها تعكس سياسة الدولة للعام المقبل، وتهدف إلى تخصيص الموارد المتاحة لتسمح بتنفيذ تلك السياسة. وعليه، فإن قانون الموازنة يمثل أحد أهم مكونات عمليات التشريع التي تسنها أية دولة في أية سنة معينة. وغالباً ما تتم مسألة صياغة قانون الموازنة العامة السنوية للدولة، في الممارسة العملية، من جانب الحكومة، وخاصة من قبل وزارة المالية. ويجري تحديد الطريقة التي تدير من خلالها الوزارة هذه العملية عن طريق تطبيق الأساليب التقليدية أو القانون واللوائح الحكومية أو حتى في بعض الأحيان بواسطة الدستور، وفقاً للنظام المتبع في البلد.

ونظراً لأهمية هذه العملية واحتمال حصول إساءة في استخدامها، فإن معظم الدساتير الحديثة تتضمن إجراءات متخصصة لاعتماد موازنة الدولة العامة من أجل تعزيز منهج يتسم بالشفافية والمساءلة والمشاركة لإتباعه في اعتماد أية موازنة عامة للدولة. ويعمل هذا القسم، والذي يفترض أن الدستور المصري الجديد سوف يشتمل على أحكام تتعلق بمسألة اعتماد الموازنة العامة للدولة، على تقديم توصيات بشأن الخيارات المتوفرة أمام واضعي مسودة الدستور. وتنطوي هذه التوصيات على مناقشة المزايا والمثالب سواء في عملية إتباع مناهج معقدة وراسخة أو، بدلاً من ذلك، إتباع أساليب مرنة نسبياً تعمل على إحالة تنظيم هذا الإجراء إلى مؤسسة ما عادة ما تناط على الأرجح بالسلطة التشريعية. ولكن في البداية، هناك حاجة لاستعراض الطريقة التي اتبعها الدستور المصري السابق في عملية تنظيم الميزانية.

لقد نص الدستور المصري لعام ١٩٧١ على أن مجلس الشعب هو صاحب السلطة التشريعية للموافقة على الموازنة العامة^{٨٥}، وقدم للمجلس بعض الإجراءات الوقائية لممارسة هذه السلطة. كما نصت المادة ١١٥ من الدستور على ضرورة عرض مشروع الميزانية على السلطة التشريعية قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية التالية. ومن الناحية النظرية، فإن الغرض المستهدف من ذلك هو إعطاء البرلمانين الوقت الكافي لدراسة مشروع قانون الموازنة، ومناقشة أحكامه، والتشاور مع ناخبيهم في دوائرهم الانتخابية واقتراح التغييرات على المشروع. كما تنص المادة ١١٥ أيضاً على أن من المترتب على كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية التوافق على مصدر الدخل المطلوب لتفسير الزيادة في الإنفاق. والأساس المنطقي لمثل هذا الإجراء من شأنه أن يسهم في منع الإنفاق بالاستدانة؛ وهو أحد الأهداف المهمة نظراً لديمومة عسر الظروف المالية العامة في مصر. وعلاوة على ذلك، فقد نصت المادة ١٢١، بهدف السيطرة على الدين العام، على ضرورة حصول السلطة التنفيذية على موافقة السلطة التشريعية إذا اعتزمت الأولى الحصول على أي قرض. ونظراً لهيمنة الحزب الوطني على البرلمان المصري، والذي كان يهيمن أيضاً على الحكومة، فإن شرط الحصول على موافقة السلطة التشريعية قد كان بمثابة إجراء شكلي إلى حد كبير.

واختتمت المادة ١١٥ ما جاء فيها بالنص على أن طريقة إعداد الموازنة ينظمها القانون. وقد أدى ذلك، من الناحية العملية، قبل عام ٢٠١١، إلى احتكار وزارة المالية لعملية صياغة الموازنة. وتجدر الملاحظة أن مركزية عملية وضع الموازنة لم تكن بالضرورة نتيجة لقرار واع بدافع الضبط والسيطرة، ولكنها كانت تعود إلى حد كبير إلى العجز والقصور في القدرات. وعلى الرغم من ضرورة تقديم الوزارات لميزانياتها الوزارية، فقد أسفر ذلك عن تقديم طلبات غير واقعية في كثير من الأحيان مما كان يفرض في نهاية المطاف إلى عودة وزارة المالية للسيطرة على هذه العملية. ويبدو أن ثمة سببين اثنين لهذا الأمر. أولهما، وجود قدر محدود من التفاعل بين الأقسام الحكومية فيما يتعلق بوضع الموازنة، وذلك بسبب إعداد الموازنات الفردية للوزارات دون التفكير في الوزارات الأخرى

٨٥ - المادة ٨٦ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١

أو استشارتها؛ وثانيهما أنه لم يكن لدى العديد من الوزارات القدرة على إنتاج طلبات لنفقات معقولة تعتمد على استعراض للميزانيات السابقة، وتوقعات للمشروعات المستقبلية.^{٨٦}

ومن الناحية النظرية، فإن العملية المقررة في الدستور للموافقة على ميزانية الدولة قد تكون من البساطة مثل اعتماد أي مشروع قانون عادي، أو يمكن جعلها أكثر تعقيداً بإضافة شروط تتعلق بالمشاركة العامة، وإنشاء هيئات أو لجان مراقبة، وإشراك جميع أجهزة الدولة، وتحديد الوقت، ووضع إجراءات لإعداد الموازنة، وشكل النقاش الذي يتعين إجراؤه في المجلس التشريعي قبل اعتماد الموازنة. ويكشف الاستعراض التالي لعدد من الدساتير سلسلة واسعة من الخيارات المتاحة في هذا الصدد :

جنوب أفريقيا	كينيا	تركيا
يتبنى البندان ٢١٤ و ٢١٥ نهجاً تفصيلياً من خلال اشتراط سن تشريع لتنظيم الإجراء بأكمله. ومع ذلك، فإن القانون ينص على أنه ينبغي تخصيص الموازنة على أساس من الإنصاف، ويمضي النص قدماً للإشارة إلى العوامل التي يجب أخذها بعين الاعتبار لضمان تحقيق مسألة الإنصاف.	يتبنى البندان ٢١٥ و ٢١٦ نهجاً يتسم بالتحصين في الإجراءات بشكل أكثر رسوخاً لا من ناحية النص على ضرورة إتباع إجراءات معينة فحسب، وإنما من خلال النص أيضاً على تشكيل لجنة مكلفة بمراجعة الموازنة العامة للدولة لضمان توزيع الإيرادات بشكل عادل إلى حد ما.	تقضي المادة ١٦٢ على إنشاء لجنة برلمانية متخصصة لمراجعة الميزانية. ويجب تمثيل جميع الأحزاب السياسية الموجودة في الجمعية الوطنية الكبرى بنفس النسبة في اللجنة، غير أنه يتعين تخصيص ٢٥ مقعداً كحد أدنى من أصل ٤٠ مقعداً لصالح الحزب الحاكم.

وتميل الدساتير الحديثة إلى فرض متطلبات احترازية إضافية أثناء عملية صياغة مسودة قانون الموازنة العامة السنوية لتعزيز نزاهة هذه العملية و قبولها للمساءلة. وتستدعي أهمية توزيع الإيرادات العامة بالتساوي مثل هذا المطلب بصورة كبيرة. ومن شأن عملية تقوية وترسيخ هذه الاحتياطات الإجرائية الإفادة في خدمة غرض إضافي في حالة هيمنة حزب سياسي ما على المشهد السياسي. كما أن ذلك يضمن أن هذا الإجراء لا يخضع للإرادة السياسية بمعنى أنه لا يمكن تعديله بسهولة لصالح الحزب السياسي الحاكم، وأنه سوف يظل دائماً لأحزاب الأقلية على الأقل منبر للإعراب عن مخاوفهم واهتماماتهم بصورة صريحة وعلنية. ومن شأن تكريس إجراءات محددة في الدستور نفسه وضع تأكيد على أهمية هذه المسألة كما أنه يغرس في الثقافة السياسية شعوراً بضرورة احترام الإجراءات وعدم إخضاعها لمجرد عمليات سياسية عادية.

ويتمثل العيب في إدراج أحكام محددة في الدستور في أن العمليات تصبح غير مرنة وبالتالي فإنها لن تغدو قابلة للتكيف بسهولة مع الظروف المتغيرة. ويعد هذا أمراً هاماً خاصة في البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية، أو التي تواجه بانتظام مآزق سياسية أو التي يكون فيها موظفين ذوي مؤهلات محدودة وغير قادرين على التعامل في إدارة الإجراءات البيروقراطية المعقدة. وعلى سبيل المثال، فقد نص دستور العراق لعام ٢٠٠٥ على وجوب سن أكثر من ستين قانوناً بشأن قضايا رئيسية (بما في ذلك كيفية تنظيم القطاع القضائي، وكيف ينبغي تشكيل المجلس الثاني للبرلمان). ولم يتم تمرير سوى عدد ضئيل من هذه القوانين. وتفشل بعض الدول، وخاصة التي تشتمل على مجتمعات منقسمة بصورة كبيرة وتعاني من أطر إدارية غير فعالة، في صياغة قوانين الموازنة عاماً بعد عام إما

٨٦ - راجع دراسة نظام النزاهة الوطني (مصر ٢٠٠٩)، منظمة الشفافية الدولية ص ٣٢٧. وقد اعتمد المرفان في إعداد هذا الفصل على بعض الأوصاف الفعلية الواردة في دراسة نظام النزاهة الوطني. ولكن لم تتم الإشارة إلى كل حقيقة مستقاة من تكل الدراسة.

بسبب عدم وجود توافق في الآراء بين مختلف القوى السياسية، أو نتيجة لعدم القدرة على تلبية كل ما تفرضه المتطلبات الأولية في القانون. وتكون النتيجة الناجمة عن ذلك هي إلحاق ضرر بالغ بالشرعية الدستورية : ويعود ذلك لأن العملية السياسية أو الدولة غير قادرة على تلبية متطلبات الدستور، وأن أحكامه لم تعد ملزمة تماماً، ويمكن وضعها وتنحيها جانباً كلما كان القيام بذلك مناسباً.

وينبغي لأي دستور جديد النظر إلى هذه مسألة بكل عناية وجدية : فيجب النص على الإجراءات الواجب اتخاذها من أجل اعتماد قانون الموازنة العامة للدولة سنوياً، مما أسهم في فشل عملية صياغة السياسات. وعليه فإنه سيكون من الخطأ الفادح مجرد إعادة تبني الأحكام ذاتها والإجراءات نفسها، حيث أن ذلك سيكون بمثابة تجاهل للمشكلة والفشل في حلها. وفي الوقت نفسه، فإنه لن يكون من الحكمة النص على إجراءات تفصيلية كثيرة جداً وتحديد مواعيد نهائية قاطعة في الدستور بشأن هذه المسألة، ولذلك فإن الأمر يتطلب التوصل إلى توازن بحيث يتم تضمين الدستور بعض الإجراءات المرنة بما فيه الكفاية لمقاومة التقلبات في النظام السياسي. كما يجب أن يضمن الدستور المصري بقاء عملية الموافقة على الميزانية نزيهة وشفافة سواء في شكل الإجراءات أو في عمليات المراقبة الأخرى البديلة. ويمكن أن يتخذ ذلك شكلاً من أشكال النص على أن يتم نشر مشروع القانون بلغة بسيطة، وبشكل يمكن عامة الناس من الوصول إليه بسهولة، أو عن طريق ضمان إتاحة الفرصة للجمهور للتعليق على قانون موازنة الدولة.

نظام المشتريات العامة للدولة

تمثل المشتريات العامة مكوناً أساسياً من قدرات أية دولة على تنفيذ السياسة لديها بنجاح. ولن يكون لدى الدول، خاصة البلدان النامية، دوماً الموارد والقدرات اللازمة لتنفيذ أي مشروع، وتكون الاستعانة بمصادر خارجية لتنفيذ ذلك أحياناً أجدى وأوفر من ناحية التكلفة. ولكن منح العقود العامة تظل دوماً عرضة للفساد. وتتطلب هاتان السمتان من واضعي مسودة أي دستور التفكير ملياً في مسألة تنظيم المشتريات العامة للحد من ترسية العقود العامة بطرق غير ملائمة.

ولم يتطرق الدستور المصري لعام ١٩٧١ لموضوع المشتريات العامة بصورة محددة، ولكنه قد نص على ضرورة تنظيم الإنفاق العام من خلال القانون (المادة ١٢٠). وفي هذا السياق، فقد عمل القانون ٨٨ الصادر في عام ١٩٩٨، على ما يبدو من الناحية النظرية على وضع إطار قوي للمشتريات العامة. وقد نص ذلك القانون على أن تتم ترسية العقود على أساس مبادئ "العقلانية، وتكافؤ الفرص، والتنافس الحر". كما نص القانون المذكور على متطلبات إضافية تضمنت ما يلي : (أ) ضرورة منح العقود العامة عن طريق المناقصات العلنية، أو المزايدات المحلية، أو العقود المباشرة على الرغم من وجود استثناءات، ينبغي على الدائرة الحكومية التي تتذرع بها أن تبرر الأسباب الكاملة من وراء طلب استثناءها، (ب) يحظر على الدولة محاولة التفاوض على مناقصة قد تم فتح أوراقها بالفعل، (ج) يشترط الإفصاح العلني عن الأسباب فيما إذا كان ينبغي إلغاء المناقصة، و (د) مراقبة الأصول الشخصية الخاصة بالمسؤولين المشاركين في عملية الشراء. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تم تشكيل لجنة متخصصة لتولي مهمة الإشراف على تنفيذ العقود التي تمنحها الدولة^{٨٧}. ولكن ثمة نقصاً وخطأ بارزاً في قانون عام ١٩٨٨ يتمثل في عدم تعيين حدود زمنية لاجتماع لجان الاختيار واتخاذ قراراتها، وإعلانها^{٨٨}. ويمكن أن تكون عملية المشتريات حافلة بالممارسات الفاسدة. ويرجع ذلك إلى عدة أسباب ومنها (أ) نقص عام في الشفافية في عملية منح وإرساء عقود الدولة، (ب) ثقافة عدم التحقيق في ادعاءات الفساد، (ج) اضطهاد المخبرين عن المخالفات والصحفيين، و (د) صعوبة الوصول إلى المعلومات الحكومية التي تبين تفاصيل الفساد.

٨٧ - القانون رقم ٨٩ لعام ١٩٩٨

٨٨ - دراسة نظام النزاهة الوطني المشار إليها أعلاه في الحاشية رقم ٣ راجع صفحة ١٠٦ من الدراسة.

وعليه، فإنه على الرغم من فرض إطار قانوني متين نسبياً على المشتريات العامة، فإن الفساد قد يظل سائداً. ولذلك فإن السؤال الذي يطرح نفسه هنا يتعلق فيما يجب فعله لإحكام إغلاق الصمام أمام مختلف أوجه الفساد. وقد اتخذت العديد من الدساتير الحديثة أسلوب تضمين مبادئ توجيهية، لا يجوز لنظام الدولة للمشتريات العامة أن تحيد عنها. ويقضي البند ٢١٧ من دستور جنوب أفريقيا على وجوب توافق النظام مع قيم النزاهة، والإنصاف، والشفافية، والفعالية في التكلفة. ويكرر البند ٢٢٧ من الدستور الكيني إدراج صفات مماثلة، ولكنه يتيح أيضاً للدولة إعطاء معاملة تفضيلية لفئات معينة من الناس ويفرض عقوبات في حالة فشل المقاولين في الأداء بشكل ملائم. وقد أختار كلا هذين الدستورين نهجاً مرناً من شأنه السماح للتقدير التشريعي باختيار شروط إجرائية ملائمة يمكن تحديدها اعتماداً على أساس الاحتياج والقدرة. ومن الناحية النظرية، فإن أي دستور قد ينتهج نهجاً أكثر صلابة من خلال وضع متطلبات إجرائية لحماية نظام التعاقد بالدولة. وقد يشتمل مثل هذا النظام على متطلبات بشأن عملية الإعلان، والتوقيت، وتشكيل أعضاء لجان الاختيار والمراقبة.

بعض المناهج الصالحة للتطبيق

(١) يتمثل أحد الاحتمالات في رفع إجراءات محددة من تلك التي جرت العادة على إدراجها في التشريعات العادية بمستوى المبادئ الدستورية. وعليه، على سبيل المثال، فإنه يمكن أن ينص الدستور على وجوب منح العقود العامة عن طريق إجراء المناقصات العامة، إلا في بعض الظروف الاستثنائية المحددة والتي يتعين النص عليها في الدستور. ولكن ما يثبط مثل هذا النهج هو أن عملية تضمين إجراءات محددة في الدستور من شأنها التسبب في انعدام المرونة في النظام. وإذا كان الدستور أكثر شمولية، فإنه قد يفضي إلى انتهاك بعض الأحكام بصورة روتينية مما قد يؤدي بدوره إلى إلحاق الضرر البالغ بشرعية الدستور.

(٢) اعتماد نهج موجه نحو القيمة، كما هو الحال في جنوب أفريقيا وكينيا. وسوف يكون لهذا النهج أثراً في توجيه أية محاولة في المستقبل لتنظيم المشتريات العامة من قبل البرلمان أو الحكومة. ومع ذلك، فإن هذا النهج لا يعتبر علاجاً شافياً. كما سيترك هذا النهج للمشريع والمحاكم مسؤولية تفسير الإجراءات الدستورية العامة وترجمتها إلى خطوات إجرائية محددة. وسوف نتيجة ذلك بعيدة كل البعد عن اليقين.

ونظراً لخطر الفساد في نظام المشتريات العامة، فإنه ينبغي لأي دولة أن تضع في اعتبارها مزيجاً بين هذين النهجين. كما يتعين تجنب وضع المواعيد النهائية والأطر الزمنية المحددة، ومع ذلك فإنه ينبغي أن يبين واضعو مسودة الدستور ما هي الإجراءات المحددة التي لا يمكن الخروج عنها في أي حال وإدراج أهمها في متن الدستور. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه ينبغي أن ينص الدستور على التوجيهات العامة بشأن المبادئ والمتطلبات التي لا يجوز لنظام المشتريات العامة أن يحيد عنها ولو قيد أنملة. ويتراوح نطاق الاختيار بين نهج مرّن وآخر صلباً والذي يجب أن تمليه القدرات والحاجة إلى وضع إطار ملائم للمكافحة الدستورية للفساد.

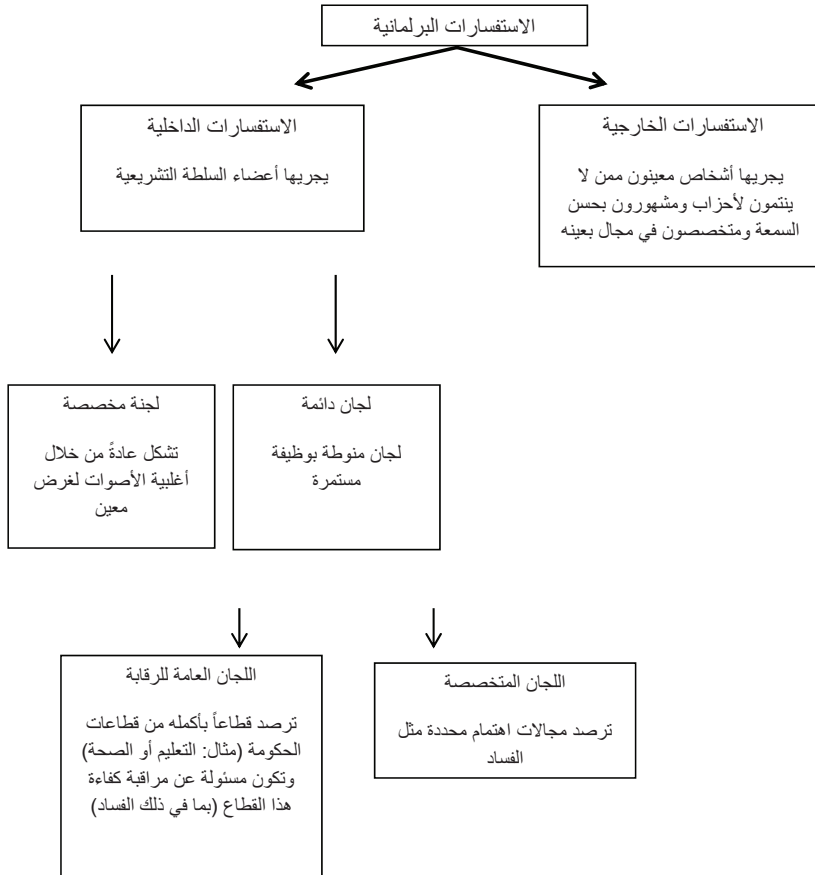
زيادة رقابة السلطة التشريعية

تعتبر قدرة السلطة التشريعية على مراقبة وضبط سلوك السلطة التنفيذية بصورة فعالة بمثابة شرط أساسي في الديمقراطية الدستورية. وقد تم تطوير العديد من الإجراءات في مختلف أنحاء العالم، وتشتمل وسائل الضبط الأكثر شيوعاً على ما يلي: (أ) الصلاحية المخولة للسلطة التشريعية للموافقة على سياسة الحكومة؛ (ب) القدرة على إقالة الرئيس أو أي من الوزراء من خلال التصويت على سحب الثقة؛ (ج) إجراءات حل البرلمان؛ (د) توفير منبر ملائم لإبداء آراء الأقلية؛ و (هـ) صلاحية السلطة التشريعية للتحقيق في سلوك السلطة التنفيذية. ويركز هذا القسم على آخر هذه العمليات. وتتوقف قدرة السلطة التشريعية على ممارسة المساءلة السياسية، بما في ذلك المساءلة عن الممارسات الحكومية الفاسدة على قدرتها في الحصول على معلومات مطلعة وموثقة عن الأنشطة الحكومية.

المحاور العلمية للبناء الدستوري (دراسة مقارنة)

وقد نصت المادة ٨٦ على أن دور المجلس التشريعي يكمن في "ممارسة الرقابة على عمل السلطة التنفيذية على الوجه المبين في الدستور". ومن الوظائف التشريعية الهامة في هذا الصدد هي السلطة التقديرية للشروع في مباشرة التحقيقات البرلمانية في السلوكيات التنفيذية. وقد أجازت المادة ١٣١ تشكيل لجان مخصصة أو استخدام لجنة قائمة بالفعل لرصد الجوانب الاقتصادية والمالية والإدارية لجهاز من الأجهزة الإدارية، أو مصلحة إدارية، أو جهاز إداري أو تنفيذي لأغراض تقديم التقارير إلى مجلس الشعب بشأن ذلك. ومما لا يثير الدهشة أو الاستغراب، فإنه نتيجة لحقيقة خضوع البرلمان تحت سيطرة الحزب الحاكم نفسه، الذي يهيمن على السلطة التنفيذية أيضاً، فإن التحقيقات البرلمانية قد كانت بدون أي أثر تقريباً في مسألة الحد من الفساد.

وهناك العديد من الخيارات المتاحة لتنفيذ السلطات المخولة للسلطة التشريعية، بغية التحقيق في سلوكيات السلطة التنفيذية. ويعمل الرسم المبين أدناه لتوضيح هذه الخيارات بصورة عامة.



توضح التجارب المقارنة مختلف الخيارات المتوفرة. ويتيح البند ١٢٥ في الدساتير الكينية للسلطة التشريعية الصلاحية المطلقة للتحقيق في سلوك السلطة التنفيذية. كما ينص على أنه يحق لأي من مجلسي البرلمان أو أي من اللجان العاملة في أي من المجلسين سلطة استدعاء أي شخص للمثول أمام لجنة ما لإعطاء إما أدلة أو تقديم معلومات. وفي تونس، تنص القواعد الإجرائية الحالية الخاصة بالجمعية التأسيسية التونسية على إنشاء لجنة الإصلاح الإداري ومكافحة الفساد. وتقضي المادة ٧٢

على تفويض هذه اللجنة بالنظر في المسائل المتعلقة بالفساد المالي والإداري، واسترجاع الأموال العامة المسروقة، ورصد تقنيات التنمية الإدارية وتحديثها.

وفيما يلي بيان بالمزايا والفوائد المتعلقة باللجان البرلمانية المخصصة والدائمة :

مزايا اللجان المخصصة	مزايا اللجان البرلمانية الدائمة
<p>(بما في ذلك لجان الاستفسارات الخارجية)</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ يتم اختيار الأعضاء بناء على خبرة في مجال محدد يجري التحقيق في أمور خاصة به. ■ لا تكون الموارد المالية والموارد الأخرى لازمة إلا عند تشكيل اللجنة. ■ يخضع تشكيل هذه اللجان لحدود دنيا من شأنها منع التحقيقات غير المجدية. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ لا تكون هذه اللجان معنية بأعمال ما بعد تقصي الاستفسارات فحسب، بل إنها تشارك في وضع الاستراتيجيات الوقائية أيضاً. ■ يمكن سن عملية تشكيلها في الدستور والذي بدوره يمكن أن ينص على القواعد المتعلقة بتمثيل أحزاب الأقلية وعزل الأعضاء. ■ طبيعتها الدائمة تجعلها أقل عرضة للتأثير السياسي. ■ لا يخضع تشكيلها للإرادة السياسية (فلا يشترط تصويت الأغلبية في السلطة التشريعية في حالة تكليف لجنة معينة من قبل الدستور). ■ هناك تراكم للمعارف والمهارات.

وتتطلب بعض الدساتير أيضاً ضرورة اتخاذ إجراءات إضافية عندما يتم التحقيق في سلوك بعض كبار المسؤولين في الحكومة. وعلى سبيل المثال، يشير البند ١٠٠ من الدستور التركي على أنه عند التحقيق مع رئيس مجلس الوزراء والوزراء، فإنه ينبغي موافقة أغلبية الجمعية الوطنية الكبرى (البرلمان التركي) على التحقيق والتي تعمل بدورها على تشكيل لجنة برلمانية للتحقيق مؤلفة من ١٥ عضواً (يتم اختيارهم بالقرعة، مع اشتراط تمثيل الأحزاب السياسية في الجمعية تمثيلاً نسبياً). ويتم تقديم التحقيقات التي تجريها اللجنة إلى البرلمان، ويؤدي التصويت عليها بالأغلبية المطلقة إلى مثول الوزير المعني للتحقيق معه أمام المجلس الأعلى.

ويتمثل السؤال الملح في مدى الصلاحيات التي تمنح إلى السلطة التشريعية للقيام بدورها الرقابي على نحو فعال بما في ذلك متطلبات الحدود الدنيا. ويمكن القيام بإجراء التحقيق مع السلطة التنفيذية بسهولة إذا سمح الدستور للجان بإجراء تحقيقات على عاتقها. كما أن إضافة حدود دنيا مثل شروط إنشاء اللجان المخصصة أو ضرورة وجود إجراءات إضافية للتحقيق مع بعض المسؤولين الحكوميين من شأنه أن يجعل عملية توجيه الاستفسارات أكثر صعوبة. ومع ذلك، فإن ثمة فوائد جمة لهذه الحدود. وتعمل هذه الاحتياطات على الوقاية من إجراء التحقيقات التافهة التي يكون الدافع لها مجرد الرغبة في تحقيق مكاسب سياسية. كما أن التهديد المتواصل بإجراء الاستفسارات البرلمانية من شأنه أن يعمل على إعاقة سير أعمال السلطة التنفيذية بصورة ملائمة. وفي الوقت ذاته، فإن الإفراط في وضع المتطلبات الإضافية قد يجعل الأمر من الناحية العملية مستحيلاً على السلطة التشريعية للقيام بالتحقيق في أداء السلطة التنفيذية.

وفي الوقت نفسه، فإنه ينبغي لأية تدابير يجري وضعها أن تكون متوازنة، وذلك من خلال وضع آليات من شأنها منع التآزم السياسي والسماح للحكومة بمواصلة تنفيذ سياساتها بغض النظر عن أية تحقيقات معينة. ويمكن أن تشمل هذه الآليات على تدابير خاصة مثل اشتراط وجود نسبة موافقة معينة من البرلمان على إجراء التحقيق قبل الشروع في مباشرة ذلك، كما يمكن السماح بإجراء تعليق مؤقت لأعمال الوزراء (بحيث يحل محلهم نوابهم) في انتظار نتيجة التحقيق. كما يمكن للدستور أن يشترط إرجاع الوزير المعني إلى وظيفته في حالة عدم كشف التحقيق عن أدلة واقعية لاتهامه وإقامة دعوى عليه.

مؤسسة ديوان المحاسبة العليا

على الرغم من أن البرلمانات تكون دوماً ملزمة دستورياً بالإشراف على أداء الحكومة، فإن البرلمانين أنفسهم قد لا يمتلكون القدرة على تنفيذ هذا العمل من تلقاء ذاتهم. وتتألف الحكومات، من مئات إن لم يكن آلاف من الإدارات والوحدات التي ليس في مقدور بضع مئات من البرلمانين أن يأمروا في إمكانية تغطيتها (خاصة وأن هؤلاء البرلمانين قد يكونوا في أغلب الأحوال مشغولين بأنشطة التشريع والاجتماعات مع ناخبهم). ولذلك، فإن البرلمانات في جميع أنحاء العالم مضطرون إلى الاعتماد على مؤسسات أخرى لتزويدهم بالمعلومات التي يمكن استخدامها في مساءلة الحكومة. كما تستطيع وسائل الإعلام أن تلعب دوراً هاماً في بعض الأحيان، ولكن الاعتماد كلياً على وسائل الإعلام لتنفيذ الرقابة البرلمانية يعد مدعاة للجدل، وذلك نظراً إلى أن وسائل الإعلام غالباً ما تكون خاضعة لمصالح معينة وخاصة.

ونتيجة لذلك، فإن البرلمانات تميل إلى الاعتماد على المؤسسات العليا لتدقيق الحسابات المالية (SAI)، مثل ديوان المحاسبة الذي يمثل المؤسسة الرئيسية الوحيدة في عملية الرقابة على السياسة والتي ليس لديها حق الوصول التلقائي إلى الإيرادات العامة وحسابات النفقات فحسب، بل تتوفر لديها أيضاً المعرفة والمهارات اللازمة لمراجعة نفقات الدولة بفعالية. وبالتالي فإن قدرة السلطة التشريعية على رصد السلطة التنفيذية ومراقبتها بفعالية تعتمد بشكل مباشر على قدرة مؤسسة ديوان المحاسبة لمراجعة الحسابات وتقديم تقارير تدقيقية بصورة صادقة ومطلعة عن أنشطة السلطة التنفيذية. ولكن الأهم من ذلك أن قدرة السلطة التشريعية موقوفة أيضاً على الإطار الدستوري والقانوني في البلاد. وفي كثير من الأحيان، فإنه يطلب من الأجهزة العليا لمراجعة الحسابات أن لا تقدم تقاريرها إلى السلطة التشريعية بل إلى السلطة التنفيذية، مما يقلل من قدرتها على إجراء مراجعة وتدقيق للاداء الحكومي بصورة فعالة. وعليه، فإن وضع الإطار الهيكلي بشكل صحيح هو أمر في غاية الأهمية لضمان فعالية الرقابة البرلمانية على الحكومة.

ويقوم الجهاز المركزي للمحاسبات (CAO) حالياً في مصر بمهمة المدقق العام. وهذه الهيئة غير مرسخة في الدستور وغير محمية بصورة دستورية؛ ويتم تحديد ولايتها وسلطاتها عن طريق التشريع العادي. وعلى الرغم من أن القانون المصري الحالي ينص على أنها منظمة مستقلة وشفافة، فإن الجهاز المركزي للمحاسبات عرضة للتأثير السياسي والسيطرة عليه. وينص الإطار القانوني على أن هذه الهيئة تابعة لرئيس الجمهورية، ولا تقوم السلطة التشريعية إلا برقابة ضئيلة على وظيفة الجهاز المركزي للمحاسبات. وعلاوة على ذلك، فإنه يحق لرئيس الدولة تمديد فترة ولاية مراقب الحسابات العام^{٨٩}، وعادة ما تكون البيانات المالية المدققة غير متوافقة مع المعايير الدولية، كما أن تقارير الجهاز المركزي للمحاسبات لا يتم الإعلان عنها، حيث أنها تقدم فقط لرئيس الجمهورية، والسلطة التشريعية، إذا قدمت هذه الأخيرة طلباً بشأن دائرة معينة^{٩٠}.

ولعل النهج الأمثل يتمثل في وضع المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات تحت نفوذ السلطة التشريعية أو

٨٩ - القانون ١٥٧ لعام ١٩٩٨ (البند ٢٠).

٩٠ - دراسة نظام النزاهة الوطني، المشار إليها أعلاه في الحاشية رقم ٣، راجع صفحة ٧٦-٧٨ في الدراسة الأصلية.

ضرورة موافقة هذه السلطة على جميع البيانات المدققة. وينص البند ١٨١ من دستور جنوب أفريقيا على أن مدقق الحسابات العام هو مؤسسة مستقلة مسؤولة أمام البرلمان فقط، ويتم حظر جميع أجهزة الدولة من التدخل في عملها. كما ينص البند ١٩٤ على تزويد السلطة التشريعية بوسائل محدودة لممارسة المساءلة وذلك من خلال وضع شروط شديدة لإقالة المدقق العام للحسابات. ويتم تعيين المدقق العام لفترة غير قابلة للتجديد تتراوح بين خمس وعشر سنوات.^{٩١} وأما الدستور التركي، فإنه يتبنى نهجاً مغايراً؛ حيث تنص المادة ١٦٠ على تأسيس ديوان الرقابة المالية المتخصصة في السلطة القضائية، وهذا الديوان مسئول عن الموافقة على البيانات المالية التي تتم مراجعتها.

وبغض النظر عن أية سلطة في الدولة تكون المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات مسؤولة أمامها، فإنه لا مناص من أن يتم توفير درجة معينة من الاستقلال الذاتي للمؤسسة العليا لمراجعة الحسابات وذلك لجعل المؤسسة معزولة بشكل كاف عن القوى السياسية. وتنص معظم الدساتير الحديثة على وضع المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات في مكان مستقل نسبياً من خلال النص دستورياً على (أ) ولاية المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات، (ب) توفير الأمن الوظيفي لرئيس المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات، و (ج) الإفصاح العلني عن تقارير المؤسسة العليا لمراجعة الحسابات.

زيادة استقلال القضاء

يؤدي العمل الجيد لأية سلطة قضائية مستقلة إلى توفير نظام فعال من الضوابط والتوازنات. ويشمل هذا عملها كهيئة لمراقبة عملية تنفيذ السياسات بشأن قضايا محددة. وتتضمن صلاحيات السلطة القضائية إبطال العقود العامة التي يتم منحها بشكل غير صحيح ومساءلة المسؤولين الحكوميين مساءلة جنائية بسبب استغلالهم لمناصبهم لإثراء أنفسهم أو غيرهم بشكل غير عادل. ولذلك، فإن من الضروري أن ينظم الدستور السلطة القضائية بطريقة تمكن أعضاءها من ممارسة مهامهم دون خوف أو محاباة. وفيما يلي مناقشة بشأن الدستور المصري السابق وتليها مناقشة حول كيفية تحسين عملية استقلال القضاء.

وبموجب الدستور المصري لعام ١٩٧١، فإنه قد تم تنظيم السلطة القضائية من خلال بعض المواد ، وقد أعلن الدستور استقلال القضاء ونص على ضمانات قليلة لهذا الغرض. وعلى سبيل المثال، فقد نص الدستور على عدم جواز عزل القضاة أبداً من مناصبهم، وأن تتم جميع الإجراءات القضائية والأحكام فيها علانية^{٩٢} (ما لم تكن هناك حاجة لغير ذلك بمقتضى النظام العام أو الآداب العامة). وعلى الرغم من وجود هذه الضمانات، فإن الدستور لا يوفر بأي حال من الأحوال حماية كافية للقضاء. كما يمكن رؤية ذلك في المادة ١٦٧ التي نصت على أن "يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها وينظم طريقة تشكيلها"، وأن "يبين القانون شروط وإجراءات تعيين ونقل القضاة". وقد كانت المشاكل المرتبطة بعدم تنظيم هذه السلطة في الدولة تنظيماً كافياً في الدستور المصري مسألة واضحة بصورة جلية. أولاً، لأن الدستور لم يورد تفاصيل هيكل كل محكمة واختصاصاتها، باستثناء المحكمة الدستورية. ثانياً، لقد فشل الدستور في عزل السلطة القضائية عن القوى السياسية. وكان تعيين جميع القضاة وتنظيمهم وتأديبهم خاضعاً للتشريعات العادية وسهولة التعديل في ذلك. كما كان وزير العدل حتى عام ٢٠٠٦، بصفته رئيساً للجنة التفتيش القضائي، مسؤولاً عن الإشراف على القضاء^{٩٣}. وقد تحسن هذا الوضع عندما صدر قانون يلزم القضاء بالمسؤولية أمام السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالمسائل الإدارية فقط^{٩٤}. ومع ذلك، فإن الإجراءات التأديبية ضد القضاة، لا تزال تُتخذ سرّاً^{٩٥}.

٩١ - البند ١٨٩ من دستور جمهورية جنوب أفريقيا.

٩٢ - المادة ١٦٨ ١٦٩ من دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١.

٩٣ - القانون رقم ٤٦ لعام ١٩٧٢.

٩٤ - القانون رقم ١٤٢ لعام ٢٠٠٦.

٩٥ - القانون ٤٦ لعام ١٩٧٢ (المادتان ١١٧ و ١٢٠).

ومن الضروري إعطاء القضاء ما يلزمه من الاستقلالية لأداء مهامه بشكل مستقل ودون خوف أو محاباة. وكما هو مبين، فإنه ينبغي ترسيخ هيكل السلطة القضائية وصلاحياتها في الدستور، كما يتعين عزل القضاء عزلاً أفضل عن التأثير السياسي. وسوف يواصل هذا الفصل مناقشة النقطة الأخيرة فقط.

ومن الناحية النظرية، فإنه يمكن إتباع منهجين من أجل ممارسة الرقابة على السلطة القضائية، حيث يجوز للدساتير أن تعمل على إما :

- إنشاء هيئة تنظيمية قضائية مستقلة وتشكل جزءاً من القضاء، أو
- السماح للسلطة التنفيذية و/أو التشريعية بممارسة سيطرة محدودة على القضاء.

وينبغي التوجه لإنشاء هيئة تنظيمية قضائية من أن السلطة القضائية سوف تكون معزولة تماماً عن القوى السياسية. وفي جوهر الأمر، فإن تعيين القضاة وعزلهم لن يكون متوقفاً على رغبة سياسية. غير أن العزل التام للسلطة القضائية وفصلها عن مصفوفة السلطات الثلاث التنفيذية والتشريعية والقضائية لن يؤدي إلى نظام من الضوابط والتوازنات يستند إليه نظام الحكم الدستوري. كما أن العزل التام للسلطة القضائية من شأنه خلق نظام ذاتي التنظيم وغير خاضع للمساءلة من قبل أي طرف. ولن يتمكن المسؤولون المنتخبون والخاضعون للمساءلة من التدخل عندما يدخل القضاء سوء النية وعدم الكفاءة.

ويكشف استعراض الدساتير عن استخدام مجموعة واسعة من عمليات الخلط بين هذين النقيضين في محاولة للحصول على مزاي كلا النظامين، في ظل محاولة البعد عن العيوب. وبموجب البند ١٧٨ من دستور جنوب أفريقيا، فقد تم تشكيل لجنة الخدمات القضائية، التي يرأسها رئيس القضاة وتضم في عضويتها عدداً من كبار القضاة والممارسين القانونيين، والأكاديميين القانونيين وبعض الأعضاء من كلا مجلسي البرلمان (بما في ذلك أحزاب الأقلية) وأشخاص ترشحهم السلطة التنفيذية. وتقع اللجنة في إطار السلطة القضائية، وهي مسؤولة عن إجراءات تنظيم القضاة وترشيحهم وتأديبهم. ومع أن الرئيس مسؤولاً عن تعيين القضاة، فإن مجلس الأمة هو وحده المسؤول عن عزلهم بناءً على موافقة ثلثي أغلبية الأصوات إذا ارتأت اللجنة أن القاضي قد تهاوى في التصرف دون أهلية، أو بسبب سوء سلوكه المشين، أو لأنه قد أصبح غير قادر جسدياً على أداء مهامه. ويتبنى الدستور الكيني نهجاً مماثلاً جداً لذلك المتبع في جنوب أفريقيا من خلال تشكيل لجنة الخدمة القضائية الخاصة بهم. ولكن عملية عزل القضاة مختلفة؛ حيث أنه بعد التحقيق الذي تجريه اللجنة، فإنه يتعين على الرئيس إنشاء محكمة تكون عضويتها مقررّة في الدستور. وتصدر تلك المحكمة قرارات ملزمة، إلا أنه يحق للقاضي الطعن في القرار أمام المحاكم العليا هناك^{٩٦}.

وفي المقابل، فإن البند ١٢٤ (٢) من الدستور الهندي يقضي على أن يعين الرئيس قضاة المحكمة العليا بالتشاور مع رئيس المحكمة العليا. وعلاوة على ذلك، فإنه لا يجوز عزل القضاة إلا عن طريق أغلبية الثلثين في كل من مجلسي البرلمان، وبأمر من الرئيس، ولا يمكن عزلهم إلا بناءً على ارتكاب جنحة أو العجز^{٩٧}.

وبغض النظر عن الآليات التي يتم اعتمادها لتنظيم السلطة القضائية، فإن الدستور ينبغي أن يتبنى ضمانات مناسبة لعزل السلطة القضائية عن المصالح السياسية، كما يتم التعبير عنها في التشريعات بالمستقبل. ومن المهم وضع تفاصيل لولاية المحاكم وتكوينها، وأن يتم اختيار القضاة وعزلهم بطريقة تتسم بالعدل والشفافية، كما يجب تأمين فترة شغل القضاة للمنصب ورواتبهم. ومن شأن هذه

٩٦ - البند ١٦٨ من دستور جمهورية كينيا.

٩٧ - البند ٤٢١ (٤) من الدستور الهندي.

الخصائص العمل على حماية قدرة السلطة القضائية على التحقيق في الممارسات الحكومية الفاسدة ومقاضاتها.

هيئة ادعاء مستقلة

ينبغي أيضا تزويد الآليات التي تجلب المسائل الجنائية إلى القضاء بحماية كافية من النفوذ السياسي، كما ينبغي لواضعي الدستور النظر في ترسيخ هيئة ادعاء في الدستور بحيث يتم توفير ضمانات كافية لها. وكما هو الحال بالنسبة للقضاء، فإنه ينبغي أن يشمل ذلك توفير آليات تضمن حماية عملية تعيين المدعين العامين وعزلهم عن التأثير السياسي.

ولم يعمل الدستور المصري لعام ١٩٧١ على تنظيم عمل المدعين العامين. وينص القانون المصري على أن هيئة الادعاء العام هي مؤسسة مستقلة وهي مشمولة بمظلة استقلالية القضاء. ومع ذلك، فإن رئيس الجمهورية، في الممارسة العملية، يعين أعضائها ويضع وزير العدل على عاتقه مسؤولية عبء اتخاذ الإجراءات التأديبية ضد أي من المدعين العامين^{٩٨}، على الرغم من عدم جواز عزل أعضاء النيابة العامة من مناصبهم^{٩٩}.

وينبغي توفير الحماية الدستورية لأعضاء النيابة العامة الذين يترتب عليهم، عند الاقتضاء، اتخاذ قرارات غير موافقة سياسياً. ومن المستحسن بقوة تأمين الجوانب المتعلقة بمدة خدمة أعضاء النيابة العامة، ورواتبهم وولائتهم في الدستور الجديد نفسه. ويمكن وضع هيئات النيابة العامة تحت نفوذ السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية. ولكن ثمة عيوب عند اتباع أي من هذين النهجين. وقد يؤدي وضع سلطة الادعاء حال كونها تابعة للحكومة (من خلال وزارة العدل) إلى تنبها عن محاكمة كبار المسؤولين الفاسدين، كما أنه قد يشجع على اضطهاد الجماعات السياسية المنافسة. وفي المقابل، فإن وضع هيئة النيابة بوضوح ضمن إطار السلطة القضائية قد يبعد كل البعد عن المثالية؛ فالسلطة القضائية سيكون لها آنذاك وظيفة كل من الادعاء وإصدار الأحكام في نفس الوقت.

وتقدم الممارسات المقارنة عددا من الأمثلة على الطريقة التي يمكن من خلالها عزل المدعين العامين وحمايتهم من الضغوط السياسية، حتى في حالة وضعهم تحت مظلة السلطة التنفيذية. ووفقا للبندين ١٥٧ و ١٥٨ من الدستور الكيني، فإن المدعين العموميين لا يحتاجون الحصول على موافقة السلطة التنفيذية لمباشرة الشروع في التحقيقات أو المحاكمات. كما لا يجوز أيضا عزل أي وكيل نيابة من منصبه إلا لأسباب محددة وذلك بعد قيام هيتين إثنتين بالتحقيق في المسألة. وتكون إحدى هاتين الهيئتين هي محكمة مخصصة ويتم تحديد عضويتها بصورة مسبقة في الدستور بحيث تضم عدداً من القضاة.

كما يجب أن يحدد الدستور المصري بوضوح ولاية النائب العام، ويجب أن يضمن عدم عزل وكلاء النيابة العامة بسهولة من مناصبهم، كما يجب أيضا أن يمنع الدستور من ممارسة أي نوع من التأثير السياسي على رواتبهم أو علي ميزانية سلطة الادعاء. وفي الوقت نفسه، فإنه ينبغي أن ينص الدستور على آليات محددة وخاصة للسماح بعزل أعضاء النيابة العامة. ولكن يجب أن تكون شروط عزلهم قاسية، لمنع التدخل السياسي غير المبرر، كما ينبغي أن تكون تلك الشروط واقعية ويمكن تحقيقها في حالة حصول سوء استغلال وظيفي سافر من جانب أي عضو من أعضاء الادعاء العام.

أمين مظالم مستقل لمكافحة الفساد

يعتبر إنشاء أمين مظالم مستقل لمكافحة الفساد آلية إضافية قد يرغب واضعو الدستور في أخذها بعين الاعتبار. وفي أبسط أشكالها، فإنه يتم إعطاء مثل هذه المؤسسات درجة عالية نسبياً من الاستقلال

٩٨ - قانون رقم ٤٦ لعام ١٩٧٢. راجع دراسة نظام النزاهة الوطني، المشار إليها أعلاه في الحاشية رقم ٣، صفحة ١١٢ من الدراسة الأصلية.
٩٩ - المادة ٦٧ قانون رقم ٣٥ لعام ١٩٨٤.

الدستوري كما يتم تكليفها بالتحقيق في ممارسات سوء الإدارة في الدولة. ولكن إدراج هذه المؤسسات في الدساتير أمر نادر الحدوث، بسبب عدم اعتبارها كإحدى الأذرع التقليدية للحكومة.

وتسلط التجارب المقارنة الضوء على مزايا النص على إنشاء هيئة أمين المظالم ضمن الدستور. وقد عمل البندان ١٨٢ و ١٨٣ من دستور جنوب أفريقيا بطريقة تدريجية إلى حد ما، على إنشاء هيئة مستقلة مسؤولة عن التحقيق في سلوك الدولة غير اللائق بما في ذلك أعمال الفساد والإبلاغ عنه واتخاذ الخطوات المناسبة للتعامل معه. ويتم تعيين رئيس هذه الهيئة المستقلة من قبل الرئيس لفترة سبع سنوات غير قابلة للتجديد بناء على اقتراح ٦٠٪ من أصوات الأعضاء في مجلس الأمة، ولا يجوز عزله إلا لأسباب محدودة بدعم من ثلثي أصوات المجلس^{١٠٠}. وينص البند ٧٩ من الدستور الكيني على إنشاء لجنة مستقلة للأخلاقيات ومكافحة الفساد وتكون مسؤولة عن ضمان الامتثال للمتطلبات الواردة في فصل "القيادة والنزاهة" كما هو منصوص عليه في الدستور. وتنص المادة ١٠٢ من الدستور العراقي أيضا على إنشاء لجنة مستقلة للنزاهة؛ ولكن الدستور لا يضيف المزيد من التوضيح فيما يتعلق بأمور هذه اللجنة، باستثناء إشارته إلى إن مجلس النواب سيراقب اللجنة وأن التشريعات الوطنية سوف تنظم عملها.

وتكمن الميزة الأكثر أهمية في عملية إنشاء هيئة مستقلة لأمين مظالم لمكافحة الفساد في أنها، في بعض الظروف، تعمل على أن الأحكام الموضوعية ومبادئ الدستور محمية ونافاذة من خلال ضمان إفساح المجال لتوفير وسيلة ملائمة للانتصاف عندما تفشل الهياكل الدستورية التقليدية أو تصبح غير قادرة على التعامل بشكل فعال مع التهديدات الموجهة من الضغوط السياسية. وهذا هو الحال بصفة خاصة في الديمقراطيات الدستورية الجديدة التي لا تزال بحاجة إلى غرس ثقافة المساءلة. كما تعمل الطاقة التحقيقية لهذه الهيئة أيضا في المساعدة على تعاون المؤسسات الأخرى المسؤولة عن مكافحة الفساد.

وعلى الرغم من أن هذه المؤسسات، في حالة تنفيذها كما ينبغي، تعمل على توفير آلية إضافية وفعالة للتحقيق في الممارسات الفاسدة، فإن ثمة بعض العيوب في إنشاء مؤسسة من هذا النوع في الدستور :

(١) إن هذه المؤسسات غير منتخبة ومساءلتها محدودة للغاية. وحتى السلطة القضائية، التي يكون أعضاؤها أيضا غير منتخبين، فإن لديها إجراءات طعن ومراجعة.

(٢) من المؤكد أن ولاية أمين المظالم سوف تتداخل مع مهام ومسؤوليات الفروع الأخرى للحكومة، وخاصة بشأن التحقيق الجنائي في الفساد والاستفسارات البرلمانية حول مهام السلطة التنفيذية. وقد يؤدي ذلك بسهولة إلى التداخل في الاختصاصات، مما قد يفضي بدوره إلى انعدام الكفاءة وحتى إهدار الموارد. كما أن إنشاء هيئة أمين مظالم، بالإضافة إلى الفروع العادية للحكومة، قد يتم تفسيره على افتراض أن المؤسسات التقليدية مثل هيئة الادعاء العام غير قادرة على النهوض بمسؤولياتها.

(٣) على الرغم من أن هذه المؤسسات تعمل على جمع التقارير التي عادة ما تشتمل على توصيات، فإن عدم توفر الإرادة السياسية قد يؤدي إلى تجاهل تحقيقات هيئة أمين المظالم.

(٤) إن محدودية الموارد سوف تؤدي إلى اتخاذ قرارات تقديرية بشأن أي من المسائل التي تحتاج للتحقيق، والتي قد تقضي إلى تصورات بوجود تحيز من نوع ما والذي بدوره من شأنه إضعاف الغرض من أمين المظالم إضعافا كاملا.

وقد يتمكن الدستور المصري، إلى حد ما، من التصدي لهذه العيوب ومجابهتها من خلال ترسيخ مجموعة الإجراءات والولايات الممنوحة لجهاز مكافحة الفساد (إذا تم اتخاذ قرار للحفاظ على الجهاز القائم أو إنشاء جهاز آخر جديد). ولن يعمل ذلك على ضمان استقلالها بشكل أفضل فحسب، ولكنه سوف يمنع تجاوز هذه المؤسسات أيضاً. ومن أجل جعل هيئة أمين المظالم كهيئة مستقلة وخاضعة

للمساءلة بما فيه الكفاية طبقاً للدستور، فإن من الضروري ترسيخ عملية تأمين فترة ولاية أمين المظالم وراتبه، وولايته. كما ينبغي تأمين ميزانية هيئة أمين المظالم، والإفصاح عن تقاريرها بصورة علنية.

حقوق الإنسان والفساد

يتركز الإطار الذي نوقش في هذا الفصل على استعراض الآليات الإجرائية التي يمكن توظيفها في أي دستور لوضع وترسيخ إطار فعال لمكافحة الفساد. غير أنه يجب أن لا يغيب عن البال أن عامة الجمهور يمكنهم أيضاً مراقبة كفاءة أداء الحكومة. ويشمل ذلك تحميل حكومة الشعب المسؤولية عن سوء الإدارة. ومن أجل أن يصبح ذلك ممكناً، فإنه ينبغي ضمان بعض حقوق الإنسان الموضوعية للمواطنين بما في ذلك الحق في الوصول إلى المعلومات الخاصة بالدولة والحق في عمليات إدارية عادلة.

خاتمة

يتمثل الموضوع العام في هذا الفصل في الاختيار بين ما يجب تضمينه في الدستور، وما يمكن تركه للأحكام التقديرية للسلطة التشريعية المتغيرة باستمرار. ولن يكون اتخاذ هذه القرارات أمراً سهلاً. ولكن يظل أن من الضروري أن يعبر الدستور دوماً عن احتياجات الشعوب ويضمن ترسيخ إطار متكامل ومتجاوب لمكافحة الفساد.

الباب الخامس

الحقوق والحريات الأساسية

الحقوق والحريات الأساسية في دستور ١٩٢٣، ١٩٧١

القاضي عمر مكي

تشتهر مصر بوضعها أحد أقدم النظم القانونية في التاريخ، فقد كافح المصريون على هذه الأرض العظيمة منذ فجر التاريخ وبدء الحضارة. إلا إن مصر يجب عليها – بحكم التعريف – الالتزام بحماية الحقوق الفردية تحت مظلة دستور وقوانين لا تتعارض مع الإعلان الدولي للحقوق والحريات، بل كانت بالأحرى دولة ذات دستور.

وعندما لجأ ملايين المصريين إلى الشوارع العام الماضي وهاجموا "الشعب يريد إسقاط النظام"، كانت مطالبهم للنظام الجديد واضحة بشأن ما يريدونه أن يفعله، وبشأن نوعية الحريات والحقوق التي يودون أن يُمنحوها. ولكن في الوقت الحالي، تسهم مصر في إعادة تشكيل التاريخ ببدء مرحلة جديدة من التغيير الدستوري، وتأكيد السلطات والممارسات السياسية والديمقراطية، وتعزيز الحريات والالتزام بسيادة القانون، واحترام حقوق الإنسان.

وإدراكاً أن إنسانية الإنسان وكرامته هما أشعة الضوء التي يسترشد بها مسار التطور البشري العظيم، فقد كرس الدستوريين الرئيسيين السابقين في مصر – وتحديدًا دستور عام ١٩٢٣ ودستور عام ١٩٧١ – مجموعة من الحقوق والحريات الإنسانية التي يجب على الدولة حمايتها واحترامها وضماتها. وقد كادت هذه الحقوق والحريات تتطابق بموجب كل من هذين الدستورين، إلا إن دستور ١٩٧١ اتخذ مساراً أوسع حيث صيغ بعد ظهور حركة حقوق الإنسان عام ١٩٤٨. وفيما يلي كيفية تنظيم هذه الحقوق والحريات :

المساواة أمام القانون دون تمييز

يجري تداول هذا الحق باعتباره أهم مفهوم في أي نظام قانوني منصف، وقد أكد دستوراً عامي ١٩٢٣، ١٩٧١ حق المصريين في الحماية قبل القانون وفي الحقوق والواجبات العامة وذلك على أساس من المساواة وعدم التمييز القائم على العنصر أو الأصل العرقي أو اللغة أو الدين أو المعتقد.^{١٠١}

وتتفق هذه الأحكام مع عدة صكوك دولية معنية بحقوق الإنسان عملت على تنظيم هذا الحق، مثل المادة ٧ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. إلا أن المادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان قد وسعت نطاق الحماية ليشمل أسساً أخرى للتمييز بتأكيد عدم التمييز على أساس العرق، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي

١٠١ - دستور ١٩٢٣، المادة ٣؛ دستور ١٩٧١ المادة ٤٠.

السياسي أو أي رأي آخر، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو الميلاد، أو أي وضع آخر. فضلاً عن ذلك، أضافت المادة ٢٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قيمة كبيرة لهذا الحق بتجريم أي دعوة للكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضاً على التمييز.

وعليه، يتوجب على مصر في دستورها الجديد أن (١) توسع نطاق الحماية ليشمل كل أسس التمييز المذكورة سابقاً؛ (٢) تصنيف فقرة جديدة تحظر التحريض على التمييز. ومن شأن هذه النصوص أن تؤكد معاملة المواطنين بنزاهة من قبل مسؤولي القضاء بغض النظر عن النوع، أو العرق، أو الإعاقة، أو التوجه الجنسي، أو السن، أو الانتماء الديني، أو الخلفية الاجتماعية الاقتصادية، أو حجم الأسرة أو طبيعتها، أو مستوى الأمية، أو أي خصائص أخرى مماثلة. بل يتوجب أن يكون الاحترام والكرامة هما سمة السلوك القضائي، ولا يجب أن يكون هناك مساحة للسلوك الأبوي داخل قاعة المحكمة أو في أي مكان آخر.

الحق في الحرية

الحق في الحرية، ويطلق عليه أيضاً "الحق في الحرية الشخصية"، يشير تحديداً إلى حرية المواطنين في التصرف. أي إن أي مواطن يمكنه أنه يفعل ما يريد، عندما يريد ذلك، شريطة ألا يمس حقوق الآخرين. وقد قال جون لوك في شأن مفهوم الحرية والحريات الشخصية "إنها ضرورة لحياة الإنسان لأن وسيلة الإنسان في البقاء هي القدرة على إعمال العقل، والبقاء عن طريق إعمال العقل يتطلب منك أن تكون قادراً على التصرف وفقاً لإعمالك عقلك، وإلا لا يصبح لعقلك قيمة. ولا يمكنك التصرف وفقاً لإعمالك عقلك ما لم تتحرر من إكراه الآخرين".

وعليه، فإن دستوري عامي ١٩٢٣، ١٩٧١ يشير إلى عدم جواز توقيف أي شخص، أو تفتيشه، أو اعتقاله، أو تقييد حريته، أو منعه من حرية التنقل ما لم يكن ذلك بأمر تقتضيه التحقيقات وحفظ أمن المجتمع. والتزاماً بذلك، يتوجب أن يتمتع كل إنسان بحقه في عدم البحث عنه أو اعتقاله أو سجنه أو نفيه تعسفاً^{١٠٢}، ولذلك، فحرية الأفراد لا تقيد ما لم يكن ذلك بموجب قرار أو أمر صادر عن القاضي المختص أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون^{١٠٣} فضلاً عن أنه في حالة التوقيف أو الاعتقال، يحدد القانون مدة الاحتجاز^{١٠٤}.

وإضافة إلى ذلك، ينص دستور عام ١٩٧١ على حقوق إضافية للمعتقلين في سجونهم من أجل الحفاظ على كرامتهم، فيقتضي معاملة المعتقل بطريقة تحفظ له كرامته الإنسانية وعدم إيذائه بدنياً أو معنوياً. وعليه، فأى قول يثبت أنه صدر عن شخص تحت وطأة أي شكل من أشكال الضغط أو الإكراه، أو التهديد بممارسة أي منهما، يهدر ولا يعول عليه^{١٠٥}.

وتتطابق هذه الأحكام بالكامل مع محتوى المادة ٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادتين ٩، ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. إلا إن الدستورين المصريين لم يذكر أي شيء بعينه حول جريمة التعذيب، رغم أن المجتمع المصري عانى الكثير من هذه الجريمة ومن الضروب الأخرى للمعاملة القاسية وغير الإنسانية والحاطة بالكرامة. وقد حظرت هذه الجريمة بوضوح في المادة ٥ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ٧ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. ولذلك، على الدستور المصري الجديد أن ينص صراحة على عدم جواز تعريض المواطنين للتعذيب أو للمعاملة أو للعقوبة القاسية وغير الإنسانية والحاطة بالكرامة. ومن شأن هذه

١٠٢ - دستور ١٩٢٣، المادتان ٤ و٥ دستور ١٩٧١، المادة ٤١.

١٠٣ - نفس المصدر السابق.

١٠٤ - نفس المصدر السابق.

١٠٥ - دستور ١٩٧١، المادة ٤٢.

المادة أن تسمح للمواطنين بالاستفادة من الوضع الخاص لجريمة التعذيب في القانون الدولي باعتبار أحكامه أحكاماً أمرة (Jus Cogens) يجب احترامها في أي وقت ودون أي استثناءات.^{١٠٦}

الحق في الخصوصية

من ضمن الحقوق الأساسية الأخرى المرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالحرية الشخصية الحق في الخصوصية. ويضمن هذا الحق حرمة الحياة الشخصية للأفراد. وقد قدس دستوراً عامي ١٩٢٣، ١٩٧١ ثلاثة أنواع من الخصوصية التي يجب ضمانها، هي: (أ) الخصوصية الجسدية، التي تختص بالحماية الجسدية للأفراد من التدخل الجراحي لإجراء أي تجربة طبية أو علمية؛^{١٠٧} (ب) الخصوصية الإقليمية، التي تختص بوضع حدود على التعدي على البيئة المحلية والبيئات الأخرى مثل تفتيش المنازل دون أمر قضائي مسبب ينص عليه القانون؛^{١٠٨} (ج) خصوصية الاتصالات، التي تغطي أمن وخصوصية الاتصال بالبريد، والتليفون، والبريد الإلكتروني، وأشكال الاتصال الأخرى.^{١٠٩} ودير بالذكر أن هذا الحق حماء الدستوران المصريان بما يتوافق مع المادة ١٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وعليه، من شأن إعادة النص على نفس الأحكام في الدستور الجديد أن تكفي لضمان تمتع المواطنين بحقوقهم في الخصوصية.

حرية الأديان

هي مبدأ يدعم حرية الفرد أو المجتمع، سواء في المجال العام أو في المجال الخاص، في إظهار دينه أو اعتقاده في تعليم أو ممارسة أو عبادة أو احتفال؛ ويعترف بالمفهوم أيضاً باعتباره متضمناً لحرية تغيير الدين أو عدم إتباع أي دين.

وعلى الرغم من أن دستور عام ١٩٢٣ ضمن حرية الاعتقاد، إلا إنه قيد وسائل إظهار هذه المعتقدات والأديان. فقد حدد وجوب توافق ممارسة هذه الأديان والمعتقدات مع العادات، والآداب العامة، والنظام العام في مصر.^{١١٠} غير أن دستور عام ١٩٧١ قد لغى هذا القيد بالنص على أن الدولة تضمن حرية الاعتقاد وحرية ممارسة الشعائر الدينية.^{١١١}

ويتوافق النص الذي ينظم حرية الأديان وإظهارها في دستور عام ١٩٧١ مع المادة ١٨ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

حرية التعبير

إن حرية التعبير هي إحدى الأركان الرئيسية للحقوق والحريات الديمقراطية. كما إنها أمر جوهري في إتاحة الفرصة للديمقراطية لتؤتي مراميها وللمشاركة العامة في صنع القرار. ولا يمكن للمواطنين أن يمارسوا حقهم في التصويت فعلياً أو المشاركة العامة في صنع القرار ما لم تتوفر لديهم حرية الحصول على المعلومات والأفكار وما لم يستطيعوا التعبير عن آرائهم بحرية. ومن ثم، لا تمثل حرية التعبير أهمية للكرامة الفردية فقط، ولكنها، فضلاً عن ذلك، تمثل أهمية للمشاركة والمساءلة والديمقراطية.

١٠٦ - Jus Cogens هو مصطلح لاتيني يقصد به مجموعة من مبادئ القانون الدولي القطعية والعامة وغير القابلة للاستثناء. وهو في واقع الأمر، يترجم إلى "قانون ملزم"، ويمثل الأعراف الأساسية للقانون الدولي التي تسري على جميع الدول. وتعتبر القواعد الأمرة أعلى فروع القانون لأنها تنسخ جميع أنواع القانون الأخرى. وإذا صيغت أي معاهدة بالمخالفة للقواعد الأمرة تعد المعاهدة باطلة وغير مؤتية لأثرها.

١٠٧ - دستور ١٩٢٣، المادتان ٤ و٥؛ دستور ١٩٧١، المادتان ٤١ و٤٣.

١٠٨ - دستور ١٩٢٣، المادتان ٨ و٩؛ دستور ١٩٧١، المادة ٤٤.

١٠٩ - دستور ١٩٢٣، المادة ١١؛ دستور ١٩٧١، المادة ٤٥.

١١٠ - دستور ١٩٢٣، المادتان ١٢ و١٣.

١١١ - دستور ١٩٧١، المادة ٤٦.

وبالتالي، ضمن دستوراً عامي ١٩٢٣، ١٩٧١ حق الشعب في (أ) حرية التعبير وحرية الرأي؛^{١١٢} (ب) السعي للحصول على المعلومات والأفكار وتلقيها ونشرها؛ (ج) حرية الصحافة والإعلام؛^{١١٣} (د) حرية التعليم والبحث العلمي والإبداع الأدبي والفني والثقافي.^{١١٤}

وتتفق هذه النصوص مع الصكوك القانونية الدولية العديدة لحقوق الإنسان التي نظمت هذا النوع من الحريات، مثل المادة ١٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادتان ١٢ و ١٣ من اتفاقية حقوق الطفل، والمادة ١٣ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والمادة ٢١ من اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

حرية التنقل

وفقاً لهذا النوع من الحريات، يتمتع المواطنون بحرية الانتقال، والسكنى، والعمل – أو بأي من هذه الحريات فرادى - في أي منطقة في الدولة يرغب فيها الشخص في حدود احترام حريات الآخرين وحقوقهم، وترك الدولة والعودة إليها في أي وقت. ويؤكد بعض المدافعين عن حقوق المهاجرين أن البشر يتمتعون بحق أساسي في التنقل ليس فقط داخل دولة ما ولكن فيما بين الدول. وعليه، فقد ضمن الدستوران المصريان حق الفرد في (أ) حرية التنقل والسكنى داخل حدود كل دولة؛ (ب) الهجرة من أي بلد أو تركه، بما في ذلك بلده الأم، والعودة إلى بلده،^{١١٥} وذلك بما يتوافق مع المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ١٢ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية.

الحق في التملك

الحق في التملك، والمعروف أيضاً بالحق في حماية الملكية، هو حق بشري يفهم منه تأصيل الأحقية في امتلاك ملكية خاصة. والحق في التملك ليس مطلقاً، فالنطاق التقديري للدول يتفاوت عند وضع حدٍ له. وقد حمى دستوراً عامي ١٩٢٣ و ١٩٧١ حق الأفراد في التملك وأكدوا وجوب حظر مصادرة الملكية الخاصة باستثناء الحالات المحددة في القانون وبموجب حكم محكمة.^{١١٦} وتتوافق هذه النصوص مع المادة ١٧ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي أكدت على حق كل شخص في التملك وعدم الحرمان من الملكية تعسفاً.

الحق في اللجوء

يعود هذا المفهوم القضائي إلى العصور القديمة ويمكن بموجبه للشخص الواقع تحت اضطهاد لأجل آراء سياسية أو معتقدات دينية في بلده الأم أن يخضع لحماية سلطة سيادية أخرى. والتزاماً بذلك، على الدولة أن تمنح اللجوء السياسي لكل أجنبي يخشى الاضطهاد في بلد منشأه. كما يجب على الدولة احترام مبدأ عدم الطرد الذي يحظر تسليم ضحية اضطهاد حقيقي إلى مضطهده. وعليه، فقد ضمن دستوراً عامي ١٩٢٣، ١٩٧١ لكل أجنبي مضطهد من أجل الدفاع عن مصالح الأفراد، وحقوق الإنسان، والسلام، والعدل منحه اللجوء السياسي وعدم ترحيله إلى بلده الأصلي.^{١١٧}

وتتوافق النصوص المنظمة لحق اللجوء في الدستورين المصريين مع المادة ١٤ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. إلا إنها لم تذكر تعريفاً واضحاً لمصطلح "اللاجئ" أو الشخص الذي يحق له التمتع بحق اللجوء. وتحدد المادة ١-أ(٢) من الاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين اللاجئ على أنه شخص "بسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه، أو دينه، أو جنسيته، أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة، أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك

١١٢ - دستور ١٩٢٣، المادة ١٤ دستور ١٩٧١، المادة ٤٧.

١١٣ - دستور ١٩٢٣، المادتان ١٥ و ١٦ دستور ١٩٧١، المواد ٤٨، ٢٠٨، ٢٠٩، و ٢١٠.

١١٤ - دستور ١٩٢٣، المادة ١٧ دستور ١٩٧١، المادة ٤٩.

١١٥ - دستور ١٩٢٣، المادة ٤٧ دستور ١٩٧١، المواد ٥٠، ٥١، و ٥٢.

١١٦ - دستور ١٩٢٣، المادة ٩ دستور ١٩٧١، المادة ٣٤.

١١٧ - دستور ١٩٢٣، المادة ١٥١ دستور ١٩٧١، المادة ٥٣.

الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد...“ ولذلك، فالدستور الجديد عليه أن يتبنى هذا التعريف لكي يكفل الحماية للفئات الهشة من الناس ولتأكيد سريان النصوص المتعلقة بحق اللجوء.

حرية التجمع وحرية تكوين الجمعيات

إن الحق في تكوين الجماعات، والتنظيم، والتجمع بهدف تناول القضايا ذات الاهتمام المشترك هو حق إنساني. فالقدرة على التنظيم هي إحدى الوسائل الهامة التي يمكن للمواطنين من خلالها أن يؤثروا على حكوماتهم وزعمائهم.

ومن ثم أعلن دستورا عامي ١٩٢٣، ١٩٧١ الحقوق التالية للأفراد :

(أ) حق الاجتماع السلمي؛^{١١٨}

(ب) حق 'التجمع' معاً وإنشاء الجمعيات؛

(ج) حق الانضمام إلى جمعية أو عدم الانضمام إليها؛^{١١٩}

(د) الحق في إنشاء النقابات والانضمام إليها.^{١٢٠}

وتتفق النصوص السابقة مع المادة ٢٠ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادتين ٢١، ٢٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ١٥ من اتفاقية حقوق الطفل. إلا إن الدستور الجديد عليه أن يقادى القيد الذي فرضته المادة ٥٥ في فقرتها الثانية التي نصت على "حظر إنشاء جمعيات يكون نشاطها معادياً لنظام التجمع"، حيث أن عبارة "نظام التجمع" هي عبارة مبهمّة لم يتم تعريفها مطلقاً، وبموجبها تقيد الدولة من حقوق الأفراد في إنشاء الجمعيات دون أي مبررات أو أسباب معقولة. ويجب أن ينظم هذا الحق بموجب قانون ينص على جميع المعايير والاشتراطات المطلوب استيفاؤها لإنشاء جمعية.

حرية المشاركة السياسية

يرد تعريف المشاركة السياسية لدى معظم علماء السياسة على أنها أي نوع من السلوك الذي يهدف إلى التأثير على عملية صنع القرارات العامة سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بغية تفضيل ناتج سياسي بعينه. أي، إنها فعل، ضمن مدخلات النظام السياسي، يهدف إلى الحصول على مخرج بعينه، سواء كان ذلك عن طريق حث السلطات العامة على اتخاذ سياسة معينة، أو صياغة الطريقة التي يتم بها تنفيذ هذه السياسة، أو تعيين أفراد أو جماعات معينة في مناصب صنع القرارات العامة.

وعليه، فقد ضمن دستور عام ١٩٧١ حق الأفراد في التصويت والتعبير عن آرائهم في الاستفتاءات، وحقهم في الترشح لمجلس الشعب.^{١٢١} كما ضمن حق المواطنين في إنشاء الأحزاب السياسية وفقاً للقانون.^{١٢٢}

وتتوافق هذه النصوص مع المادة ٢١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية اللتين تضمنان حق كل شخص وفرصته في المشاركة في تسيير الشؤون العامة، سواء بطريقة مباشرة أو من خلال ممثلين مختارين بحرية، بما في ذلك الحق في الانتخاب والترشح.

١١٨ - دستور ١٩٢٣، المادة ٢٠؛ دستور ١٩٧١، المادة ٥٤.

١١٩ - دستور ١٩٢٣، المادة ٢١؛ دستور ١٩٧١، المادة ٥٥.

١٢٠ - دستور ١٩٧١، المادة ٥٦.

١٢١ - دستور ١٩٧١، المادتان ٦٢ و ٦٣.

١٢٢ - دستور ١٩٧١، المادة ٥.

سيادة القانون وضمانات العدالة

لا يعد هذان المبدآن الأساسيان ضماناً لحرية المواطنين وحدهم فقط، بل هما، في الوقت ذاته، الأساس الوحيد لشرعية السلطة. ويتوجب أن يعلن الدستور حقوقاً متنوعة مرتبطة بهذين المبدئين الأساسيين إعلاناً واضحاً. وقد عرّفت الأمم المتحدة حالة دولة سيادة القانون بكونها الدولة التي يتوجب فيها أن يكون جميع الأشخاص والمؤسسات والكيانات والقطاعات العام والخاص، بما في ذلك الدولة ذاتها، مسؤولين أمام قوانين صادرة علناً، وتطبق على الجميع بالتساوي، ويحتكم في إطارها إلى قضاء مستقل.^{١٢٣} والتزاماً بذلك، أكد دستور عام ١٩٧١ في مادتيه ٦٤ و٦٥ أن تكون سيادة القانون هي أساس الحكم في الدولة وأن تخضع الدولة للقانون. وإضافة إلى ذلك، يؤكد كلا الدستورين أن استقلال السلطة القضائية عموماً مكفول.^{١٢٤} فضلاً عن ذلك، يتوجب أن يذكر الدستور مبدأ القانونية كما ذكر في الدستورين السابقين، بما سيضمن عدم ملاحقة الأفراد قضائياً بتطبيق القوانين التي أعلنت بعد ارتكاب الجرائم، إذ ينص هذا المبدأ على أنه لا جريمة ولا عقوبة إلا بقانون.^{١٢٥}

ومن المبادئ الأخرى، مبدأ قرينة البراءة الوارد في المادة ٦٧ من دستور عام ١٩٧١ الذي يكفل اعتبار الشخص بريئاً حتى تثبت إدانته. وعلى الرغم من أن دستور عام ١٩٢٣ لم يذكر هذا المبدأ صراحة، لكنه نص على الكثير من المبادئ المرتبطة به ارتباطاً وثيقاً. وتطبيق هذا المبدأ هو حق قانوني للمتهم في المحاكمة الجنائية. والبيئة على من ادعى، أي النيابة، التي عليها أن تجمع ما يكفي من الأدلة القاطعة وتقدمها لإقناع القاضي، الذي يقوده القانون ويأمره بالنظر فقط في الأدلة الفعلية والشهادات المقبولة قانوناً، وفي معظم الحالات، التي تم الحصول عليها بطريقة شرعية، التي تقيد أن المتهم مذنب بما لا يدع مجالاً لشك معقول. وإذا ما ظل هناك شك معقول، يبرأ المتهم. وعلاوة على ذلك، أكد الدستوران كلاهما أن كل شخص متهم بجريمة يحق له الدفاع عن نفسه أو توفير محامٍ له من اختياره يستطيع التواصل معه على انفراد، أو كلا الخيارين معاً.^{١٢٦}

كما ضمن دستور عام ١٩٧١ حق الأفراد في التقاضي وأن يكون ذلك أمام قاضيه الطبيعي.^{١٢٧} فضلاً عن ذلك، ينص دستور عامي ١٩٢٣، ١٩٧١ على وجوب أحقية الأفراد في المثل أمام محكمة مختصة ومستقلة ومحايدة، في جلسة علنية، وفي إعلانهم بالتهمة الموجهة إليهم على وجه السرعة، وفي النظر في قضيتهم في غضون فترة معقولة، وفي التظلم.^{١٢٨}

ويتوجب النص على هذه الحزمة من الحقوق مجدداً في الدستور الجديد، بتفصيل يتوافق مع المادة ١٤ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية الذي يتفق و المواد ٨، ١٠، ١١ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

الحق في العمل

الحق في العمل هو مفهوم أن يتمتع الأفراد بالحق الإنساني في العمل، أو في مزاوله وظيفة منتجة، ولا يجوز حرمانهم من القيام بذلك. ويتوجب أن تكفل الدولة هذا الحق. والتزاماً بذلك، نص دستور عام ١٩٧١ على أن "العمل حق وشرف وواجب تكفله الدولة".^{١٢٩} وعلاوة على ذلك، يؤكد دستور عامي ١٩٢٣، ١٩٧١ أن الدولة عليها أن توفر لمواطنيها فرص تقلد الوظائف العامة.^{١٣٠}

١٢٣ - تقرير الأمين العام بشأن سيادة القانون والعدالة الانتقالية في مجتمعات الصراع وما بعد الصراع، متاح في الرابط التالي <http://www.un.org/en/ruleoflaw/index.shtml>.

١٢٤ - دستور ١٩٢٣، المادة ١٢٤؛ دستور ١٩٧١، المادة ٦٥.

١٢٥ - دستور ١٩٢٣، المادة ٦٦؛ دستور ١٩٧١، المادة ٦٦.

١٢٦ - دستور ١٩٢٣، المادة ٦٦؛ دستور ١٩٧١، المادتان ٦٦، ٩٦.

١٢٧ - دستور ١٩٧١، المادة ٨٦.

١٢٨ - دستور ١٩٢٣، المادة ٤٢١، ٤٢٢، ٤٢٣؛ دستور ١٩٧١، المواد ١٧، ٢٧.

١٢٩ - دستور ١٩٧١، المادة ٣١.

١٣٠ - دستور ١٩٢٣، المادة ٣؛ دستور ١٩٧١، المادة ٤١.

وبالرغم من أن دستور عام ١٩٧١ يورد صراحة هذا الحق، إلا أننا نعتقد أن الدستور الجديد يتوجب أن يورده بطريقة تتوافق أكثر مع المادة ٢٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ٦ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وتؤكد هاتين المادتين، إلى حد ما، أن كل شخص يجب أن يتمتع بحق أو فرصة كسب العيش عن طريق العمل الذي يختاره أو يقبله بحرية، وأن الدول عليها أن تتخذ الخطوات الملائمة لحماية هذا الحق. وفي هاتين المادتين، يزداد ترابط دور الدولة وإيجابيته.

الحق في الضمان الاجتماعي

قد يشير الضمان الاجتماعي إلى برامج العمل الحكومية المقصود بها تشجيع الرخاء من خلال تدابير مساعدة تضمن الحصول على ما يكفي من الموارد من أجل الغذاء والمأوى، وتعزيز صحة الشعب ورفاهيته عموماً، والفئات الهشة المحتملة مثل الأطفال، والمسنين، والمرضى، والمتبطلين خصوصاً. وعليه، أكد دستور عام ١٩٧١ أن الدولة عليها أن تكفل خدمات التأمين الاجتماعي والصحي لجميع مواطنيها.^{١٣١} ويتفق هذا النص مع المادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمادة ٩ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمادة ٢٦ من اتفاقية حقوق الطفل.

الحق في التعليم

التعليم هو حق إنساني أساسي وضروري لممارسة جميع الحقوق الإنسانية الأخرى. فهو يعزز الحرية الفردية وتمكين الفرد ويؤتي فوائد تنموية مهمة. وعليه، أعلن دستور عامي ١٩٢٣، ١٩٧١ أن الدولة عليها أن تكفل الحق في التعليم الابتدائي الإلزامي كحد أدنى.^{١٣٢} وتتوافق هذه المواد مع المادة ٢٦ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والمواد ١٠، ١٣، ١٤ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمواد ٢٣، ٢٨، ٢٩، ٤٠ من اتفاقية حقوق الطفل.

الحق في الحياة

لاقي إنهاء حياة الإنسان إدانة شديدة من قبل معظم أديان العالم وفلسفاته عبر القرون. وقد سعى القانون الدولي لحقوق الإنسان بدوره إلى المحافظة على هذا الحق الأقدس على الإطلاق في عدد من المعاهدات. ويجب حماية حياة الفرد من إنهاؤها جزأً من قبل الدولة حماية صريحة. غير إن جميع الدساتير المصرية السابقة – بما فيها دستور عامي ١٩٢٣ و ١٩٧١ – لم تحم هذا الحق صراحة على الإطلاق. والسؤال الذي يطرح نفسه الآن هو: كيف يتمتع الشخص بجميع الحقوق الواردة في الدستور إذا كان وجوده مهدداً من قبل الدولة؟ ولذلك، فالدستور الجديد عليه أن ينظم الحق في الحياة بما لا يدع مجالاً للبس.

ويتأصل الحق في الحياة في المادة ٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة ٦ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية. ووفقاً لهاتين المادتين، فالحق في الحياة غير محصن كما يبدو منذ الوهلة الأولى. فهناك عدد من المواقف التي تحرم فيها الدول الأفراد من الحياة ذاتها ولا يبدي القانون الدولي لحقوق الإنسان اعتراضاً عليها. ويعد استخدام عقوبة الإعدام أحد هذه الأمثلة. ولا يحظر قانون حقوق الإنسان تطبيق الإعدام كعقوبة للجرائم، ولكنه يشجع على إلغائها ويسعى إلى تحجيم تطبيقها. ويقع اللجوء للعنف عند الدفاع عن النفس في قاعدة المبررات الأخرى لإنهاء حياة إنسان ما. ويُسمح بالقتل في أوقات الحروب باستثناء قتل المدنيين وأسرى الحرب.

١٣١ - دستور ١٩٩١، المادة ٧١.
١٣٢ - دستور ٣٢٩١، المادتان ٤ و ٩١؛ دستور ١٧٩١، المادتان ٨١ و ١٢.

منع الاتجار في البشر

الاتجار في البشر هو بيع البشر الخاضعين للعمل قسراً لحساب آخرين، ونقلهم، والتربح من ذلك، ويطلق عليه أيضاً عبودية العصر الحديث. وتعتبر مصر دولة مصدر وعبور ومقصد للنساء والأطفال المعرضين للاتجار في البشر، وتحديدًا للعمالة والدعارة القسريتين. كما أنها طرف في بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار في الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال (والمشار إليه أيضاً ببروتوكول الاتجار). وقد عرّف هذا البروتوكول الاتجار في البشر بكونه "تجنيد أشخاص، أو نقلهم، أو تنقلهم، أو إيواؤهم، أو استقبالهم بواسطة التهديد بالقوة أو استعمالها، أو غير ذلك من أشكال القسر، أو الاختطاف، أو الاحتيال، أو الخداع، أو استغلال السلطة، أو استغلال حالة استضعاف، أو بإعطاء أو تلقي مبالغ مالية أو مزايا لنيل موافقة شخص له سيطرة على شخص آخر لغرض الاستغلال. ويشمل الاستغلال، كحد أدنى، استغلال دعارة الغير أو سائر أشكال الاستغلال الجنسي، أو السخرة أو الخدمة قسراً، أو الاسترقاق أو الممارسات الشبيهة بالرق، أو الاستعباد، أو نزع الأعضاء".^{١٣٣} وعليه، يتوجب أن يكرس الدستور الجديد مادة تحظر جميع أشكال الاتجار في البشر كما يرد تعريفه في بروتوكول الاتجار.

الخلاصة

على الدستور المصري الجديد ألا يتعارض مع الحقوق والحريات الممنوحة بموجب المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، فضلاً عن عدم تقييدها. وبالنظر في آخر مسودة للدستور، وجدنا أنه بالرغم من تضمينه معظم الحقوق والحريات المنصوص عليها في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان، فهو لا يزال يورد نصوصاً مثيرة للجدل. فخصوص حرية الأديان، تقصر المادة ٤٣ من المسودة التزام الدولة بإنشاء دور العبادة على الأديان السماوية، بما يستبعد المعتقدات الأخرى المتواجدة بالفعل في مصر، مثل البهائية. كما أن المادة ٤٤ تحظر إهانة الأنبياء، وهو ما يُحتمل اعتباره تقييداً لحرية التعبير عمومًا. أما المادة ٥٣، فنقيدها لتمثيل النقابات بحيث تكون هناك نقابة واحدة لكل مهنة، بما يتعارض مع الطفرة الحالية في النقابات المستقلة التي تنشأ بالتوازي مع النقابات الرسمية، وهو الأمر الذي انتقد لكونه خاضعاً لسيطرة الدولة.

ويتوجب تعديل جميع هذه المواد لتتفق والمعايير المنصوص عليها بموجب وثائق القانون الدولي. وعلاوة على ذلك، يتوجب أن يكرس الدستور نوعين رئيسيين من الحقوق والحريات الإنسانية :

(١) الحقوق والحريات المدنية والسياسية، مثل الحق في الحياة، والحق في الحرية، وحرية المشاركة السياسية، وحرية التعبير، وحرية الأديان. وفيما يختص بهذه الحزمة من الحقوق والحريات الإنسانية، فجميع المعاهدات الدولية والوثائق الأخرى تعكس التصور القاضي بأن واجب الدول وسلطاتها أو وكالاتها في المقام الأول هو حماية هذه الحقوق والحريات، واحترامها، وتحقيقها. ويقصد باحترام الحق الامتناع عن التدخل في التمتع بهذا الحق؛ ويقصد بحماية الحق سن القوانين التي تؤدي لنشأة آليات للحيلولة دون التعدي على الحق من قبل سلطات الدولة أو من قبل فاعلين من غير التابعين للدولة. ويُمنح هذا الحق بالتساوي للجميع، وبحق الوسيلة الصحيحة لاتخاذ خطوات فعالة لتطبيقه في مؤسسات الدولة وإجراءاتها، بما في ذلك تخصيص الموارد للسماح للأفراد بالتمتع بحقوقهم.

الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ على سبيل المثال، الحق في العمل والتعليم والتضامن الاجتماعي. وفيما يختص بهذه الحزمة من الحقوق والحريات الإنسانية، على سبيل المثال،

١٣٣ - راجع المادة في بروتوكول الأمم المتحدة لمنع وقمع ومعاقبة الاتجار في الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال .

تؤكد المادة ٢ من العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التزام الدولة والسلطات باتخاذ تدابير وفقاً لأقصى ما تسمح به مواردها المتاحة، بغية التحقيق المتدرج نحو التطبيق الكامل للحقوق المعترف بها في هذا العهد

الباب السادس

السمات الاقتصادية للدستور

القسم الأول: النظم الاقتصادية في الدستور

د. خالد حمدي عبد العزيز عطية

مقدمة

يهدف أي نظام اقتصادي إلى إشباع الحاجات المتعددة وغير المحدودة للإنسان وذلك من خلال الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية المتاحة لتوفير السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجات. إلا أنه نظراً للندرة النسبية للموارد الاقتصادية فإنه لا يمكن إشباع كافة الحاجات الإنسانية وبالتالي يتعين تحديد الحاجات التي ستستخدم الموارد المتاحة لإشباعها وكذلك مدى أو درجة هذا الإشباع. وعلى هذا النحو، تختلف النظم الاقتصادية فيما بينها في كيفية تحديد الحاجات التي يتم إشباعها والآليات اللازمة لتحقيق هذا الإشباع والأشخاص القائمين على توفير السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجات.^{١٣٤}

ويمكن التمييز في هذا الشأن بين عدد من النظم الاقتصادية التي تطورت مع تطور الإنسان وتطور احتياجاته، وهذه النظم هي (١) النظام الرأسمالي، الذي يعتمد فيه النشاط الاقتصادي في الأساس على الملكية الخاصة ودور الفرد؛ (٢) النظام الاشتراكي، الذي يكون للدولة فيه الدور الرئيسي في ممارسة النشاط الاقتصادي؛ (٣) نظام الاقتصاد المختلط، وفيه يتم اقتسام الأدوار بحيث يكون للدولة دور في النشاط الاقتصادي يهدف لإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين أما عدا ذلك فيكون القطاع الخاص هو اللاعب الرئيسي في النشاط الاقتصادي. وسوف نلقي الضوء على كل نظام من هذه الأنظمة.

أ. النظام الرأسمالي

يمكن تعريف الرأسمالية بأنها تنظيم النشاط الاقتصادي في المجتمع على أساس قيام فرد، أو مجموعة من الأفراد مجتمعين، بالتأليف بين رؤوس الأموال الإنتاجية المملوكة لهم والمواد الأولية التي يشترونها وقوة العمل المستأجرة في شكل مشروع هو المشروع الصناعي، وذلك من أجل تحقيق

١٣٤ - تم الاستناد في إعداد هذه المقدمة إلى التعريفات الواردة في د. أحمد جامع، مبادئ الاقتصاد، طبعة 1989.

مقدار متزايد دائماً من الثروة يمكنهم من الحصول على أرباح يحتفظون بها لأنفسهم ومن ثم زيادة تراكم رأس المال لديهم باستمرار.

ويقوم النظام الرأسمالي على البحث عن الربح وتقديس الملكية الفردية وذلك بفتح الطريق لأن يستغل كل إنسان قدراته في زيادة ثروته وحمايتها وعدم الاعتداء عليها وتوفير القوانين اللازمة لنموها باطراد وعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية إلا بالقدر الذي يتطلبه النظام العام وتوطيد الأمن.

ب. ثانياً : النظام الاشتراكي

يمكن تعريف الاشتراكية بصفة عامة بأنها نظام تمتلك فيه الجماعة كلها، وتمثلها الدولة، لا الأفراد، الجزء الأكبر والأهم من مصادر الثروة الطبيعية ووسائل الإنتاج المادية، وتتولى الدولة نيابة عن الجماعة إدارة الاقتصاد القومي وفقاً لخطة شاملة من أجل تحقيق ناتج قومي متزايد يتم توزيعه على أساس مقدار مساهمة كل فرد في الإنتاج وبهذا يخفي استغلال الإنسان للإنسان وذلك كله دون مساس بحرية الفرد في اختيار مهنته أو في اختيار السلع والخدمات الاستهلاكية التي يريد.

ويعد النظام الاشتراكي هو النقيض للنظام الرأسمالي حيث يستند النظام الاشتراكي على الملكية العامة أو الملكية التعاونية المستقلة لوسائل الإنتاج ويعد هذا ما يميز النظام الاشتراكي عن النظام الرأسمالي. وتتفاوت ملكية وسائل الإنتاج في مختلف النظريات الاشتراكية، فإما أن تكون قائمة على الملكية العامة من قبل أجهزة الدولة ملكية مباشرة، أو مملوكة من قبل كل المجتمع مع الإدارة والمراقبة المخولة لأولئك الذين يستخدمون وسائل الإنتاج.

ت. نظام الاقتصاد المختلط

نظام الاقتصاد المختلط هو نظام يجمع بين أكثر من مظهر من مظاهر أنظمة اقتصادية مختلفة حيث تقوم فيه كل من الدولة والقطاع الخاص بتوجيه النشاط الاقتصادي من خلال شركات مملوكة من قبل أفراد أو من قبل الدولة. والفكرة الأساسية للاقتصاد المختلط هو أن وسائل الإنتاج هي أساساً تحت سيطرة الملكية الخاصة. ولكن خلافاً لاقتصاد السوق الحر فإن الحكومة تمارس تأثير غير مباشر كبير على الاقتصاد من خلال السياسات المالية والنقدية والوحدات الاقتصادية التي تملكها^{١٣}.

أولاً : السياسة الاقتصادية وانعكاسها على نصوص الدساتير المتعاقبة التي تبنتها مصر

يمثل الدستور الوثيقة الأساسية التي تحدد ملامح الدولة ومن ضمنها التوجه الاقتصادي الذي تتبناه الدولة. وقد تبنت الدساتير المصرية المتعاقبة بدءاً من دستور عام ١٩٢٣ تحديداً لملامح النظام الاقتصادي الذي تبنته مصر في كل مرحلة مما يعكس اهتمام المشرع الدستوري بأن يكون الدستور معبراً عن كافة السياسات التي تتبناها الدولة ويضع الضوابط التي تكفل بيان حدودها والإطار الذي يحكمها.

أ. السمات الاقتصادية في الدساتير السابقة على دستور ١٩٧١

صدر أول دستور للبلاد سنة ١٨٨٢ في عهد الخديوي توفيق، إلا أنه لم يتم العمل به حيث ما لبثت سلطات الاحتلال الإنجليزي أن ألغته. وعقب صدور تصريح ٢٨ فبراير ١٩٢٢ الذي اعترف بمصر دولة مستقلة ذات سيادة تم تشكيل لجنة مكونة من ثلاثين عضواً ضمت ممثلين للأحزاب السياسية والزعامات الشعبية وقادة الحركة الوطنية لوضع الدستور الجديد. وقد صدر دستور ١٩٢٣ في ١٩

إبريل سنة ١٩٢٣ ليحل محل القانون النظامي رقم ٢٩ لسنة ١٩١٣.

ومنذ صدور دستور ١٩٢٣ كان الحق في الملكية أحد أهم الحقوق المتمتعة بالحماية الدستورية والقانونية. وقد تفاوتت هذه الحماية بقدر تفاوت النظرة إلى حق الملكية ذاته في الدساتير المختلفة؛ من حق مطلق يرقى إلى مرتبة الحق في الحياة ويتمتع بذات الحماية القانونية، إلى حق ينظر إليه باعتباره مصدر كل الشرور التي عرفتها البشرية على النحو الذي نادى به النظرية الماركسية. وانعكس ذلك على الأنظمة القانونية بحيث لم تعد الملكية حقاً مطلقاً كما لم تعد هي مصدر كل الشرور، وإنما أصبحت الملكية حقاً يوجد في كل مجتمع وينظمه القانون، وأصبح من الشائع أن يقال إن حق الملكية أصبحت له وظيفة اجتماعية.

وكما هو الحال في مختلف الدول، أضفت الدساتير المصرية المتعاقبة الحماية على "الملكية الخاصة" ولكن هذه الحماية تفاوتت في مداها وفقاً للفلسفة الاجتماعية والسياسية التي يتبنّاها الدستور. فقد كان دستور ١٩٢٣ يضيف على الملكية الخاصة حماية مطلقة، وجاء القانون المدني الصادر في ١٩٤٨ ليخفف من غلو حق الملكية وليجعل منه حقاً اجتماعياً، ثم جاءت دساتير ثورة ٢٣ يولييه ١٩٥٢ والإعلانات الدستورية التي صدرت في الخمسينيات والستينيات لتتقلص من حق الملكية ومن الحماية الدستورية لهذا الحق. وظل حق الملكية الخاصة يعاني من النظرة المشككة المرتابة تحت تأثير الاتجاهات الاشتراكية التي سادت تلك الفترة حتى صدور دستور ١٩٧١.^{١٣٦}

١- السمات الاقتصادية الواردة في دستور ١٩٢٣

اتجه واضعو دستور عام ١٩٢٣ إلى تغليب المصلحة الفردية الخاصة ومنحها حيزاً كبيراً في مجال النشاط الاقتصادي دون وجود أية إشارة لدور الدولة أو قيامها بممارسة النشاط الاقتصادي. ويندرج ذلك في إطار النظام الاقتصادي الرأسمالي الذي كان سائداً في ذلك الوقت. ويظهر هذا الاتجاه جلياً من استعراض المواد التي وردت في الدستور ومنها :

- **مادة ٩ :** للملكية حرمة. فلا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً.
- **مادة ١٠ :** عقوبة المصادرة العامة للأموال محظورة.
- **مادة ١٣٧ :** لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة البرلمان. وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لا يجوز منحه إلا بمقتضى القانون وإلى زمن محدود.

وقد تضمن الدستور الصادر في عام ١٩٣٠ الذي استمر العمل به لمدة ٥ سنوات حتى تم إلغاؤه وإعادة العمل بدستور ١٩٢٣ السمات الاقتصادية ذاتها الواردة في دستور ١٩٢٣ والذي ظل سارياً حتى قيام ثورة ١٩٥٢.

٢- السمات الاقتصادية الواردة في دستور ١٩٥٤

بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ شرع مجلس قيادة الثورة في ١٣ يناير ١٩٥٣ في تكوين لجنة لوضع مشروع دستور جديد. وقد تضمن الدستور الجديد عدداً من المواد التي تتعلق بالجوانب الاقتصادية أهمها :

- **مادة ٣٢ :** الملكية الخاصة مصونة، ويرعى القانون أداء وظيفتها الاجتماعية ولا تنزع

- الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل يدفع مقدماً وفقاً للقانون.
- **مادة ٣٤ :** المصادرة العامة للأموال محظورة. ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي.
- **مادة ٣٥ :** النشاط الاقتصادي الفردي حر، على ألا يضر بمنفعة اجتماعية، أو يخل بأمن الناس أو يعتدي على حريتهم وكرامتهم.
- **مادة ٣٦ :** ينظم اقتصاد الدولة وفقاً لخطط مرسومة تقوم على مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوى المعيشة.
- **مادة ٣٧ :** يكفل القانون التوافق بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الحر، تحقيقاً للأهداف الاجتماعية ورخاء الشعب، كما يكفل للعاملين فيهما نصيباً في ثمرات إنتاجهم يتناسب والعمل الذي يؤدونه.
- **مادة ٣٩ :** للدولة أن تؤمم بقانون مقابل تعويض عادل أي مشروع له طابع المرفق العام أو الاحتكار، متى كان في تأميمه تحقيق مصلحة عليا للمجتمع.
- **مادة ٤٧ :** تشجع الدولة الادخار، وتشرف على سير عمليات الائتمان وتيسر استغلال الادخار الشعبي في تملك المسكن أو الأرض أو المساهمة في المشروعات.
- **مادة ١٥٦ :** الثروات الطبيعية سواء في باطن الأرض أو في المياه الإقليمية وجميع مصادرها وقواها ملك للدولة وهي التي تكفل استغلالها مع تقدير مقتضيات الدفاع الوطني والاقتصاد القومي.
- **مادة ١٥٧ :** كل التزام باستغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية أو مرفق من المرافق العامة يجب أن يكون لزمان محدد (وتكفل الإجراءات التمهيدية له) العلانية، وأن تجري في شأنه علانية تامة (في الإجراءات التمهيدية له) تيسيراً للمنافسة (والاعتراض في مواعيد محدودة) ويصدر بموافقة المجلس المختص مرسوم بمنح الالتزام أو تجديده أو إلغائه ويبين فيه استيفاء هذه الإجراءات، وكل ذلك على الوجه المبين في القانون.
- **مادة ١٥٨ :** كل احتكار ذي صبغة عامة لا يمنح إلا بقانون وإلى زمن محدود.
- **مادة ١٧٤ :** ينشأ مجلس اقتصادي يبين القانون نظامه واختصاصاته ويتولى بحث مشروعات القوانين وغيرها من الشؤون الاقتصادية التي يحيلها إليه البرلمان أو الحكومة. وتجب استشارته مقدماً في استثمار موارد الثروة العامة وفي البرامج الاقتصادية القومية.

يتضح من النصوص السابقة أن دستور عام ١٩٥٤ لم يتبنى نظاماً اقتصادياً معيناً وإنما تضمن نصوصاً توازن بين المصلحة الخاصة والنشاط الاقتصادي الفردي من ناحية والمصلحة العامة وتحقيق العدالة الاجتماعية من ناحية أخرى. بعبارة أخرى فإن نصوص الدستور تسمح بممارسة النشاط الاقتصادي للدولة والأفراد على حد سواء بما يمكن أن يندرج في إطار النظام المختلط، مع النص على إنشاء مجلس اقتصادي يتولى إدارة الشؤون الاقتصادية وتقديم المشورة فيما يتعلق باستثمار موارد الثروة العامة ووضع البرامج الاقتصادية القومية.

٣- السمات الاقتصادية الواردة في دستور ١٩٥٦

يمثل دستور عام ١٩٥٦ التحول التام في سياسة الدولة من الاعتماد على اقتصاد السوق الحر إلى النظام الاشتراكي الذي تمثل الدولة فيه والمصلحة العامة الأساس الذي يقوم عليه النشاط الاقتصادي. ويتضح ذلك من مواد الدستور التي تناولت تنظيم حق الملكية والنشاط الاقتصادي بوجه عام :

- **مادة ٧ :** ينظم الاقتصاد القومي لخطط مرسومة تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية و تهدف إلى تنمية و رفع مستوى المعيشة.
- **مادة ٨ :** النشاط الاقتصادي الخاص حر، على ألا يضر بمصلحة المجتمع أو يخل بأمن الناس أو يتعدى على حريتهم أو كرامتهم.
- **مادة ٩ :** يستخدم رأس المال في خدمة الاقتصاد القومي، ولا يجوز أن يتعارض في طرق استخدامه مع الخير العام للشعب.
- **مادة ١٠ :** يكفل القانون التوافق بين النشاط الاقتصادي العام والنشاط الاقتصادي الخاص تحقيقاً للأهداف الاجتماعية ورفاء الشعب.
- **مادة ١١ :** الملكية الخاصة مصونة، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون.
- **مادة ١٥ :** تشجع الدولة الادخار، وتشرف على تنظيم الائتمان، وتيسير استغلال الادخار الشعبي.
- **مادة ٢٦ :** الثروات الطبيعية، سواء في باطن الأرض أو في المياه الإقليمية، وجميع مواردها وقواها ملك للدولة، وهي التي تكفل حسن استغلالها مع مراعاة مقتضيات الدفاع الوطني والاقتصاد القومي.
- **مادة ٥٧ :** المصادرة العامة للأموال محظورة ولا تكون عقوبة المصادرة الخاصة إلا بحكم قضائي.
- **مادة ٩٤ :** إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون.
- **مادة ٩٥ :** ينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها.
- **مادة ٩٦ :** لا يجوز للحكومة عقد قرض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس الأمة.
- **مادة ٩٨ :** ينظم القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة. كما يبين أحوال التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك.
- **مادة ٩٩ :** لا يجوز منح احتكار إلا بقانون وإلى زمن محدود.

٤- السمات الاقتصادية الواردة في دستور ١٩٥٨ (دستور الجمهورية العربية المتحدة)

في عام ١٩٥٨، وإثر قيام الجمهورية العربية المتحدة باتحاد سوريا ومصر أعلن دستور الوحدة في مارس من ذلك العام، واستمر العمل به حتى ٢٥ مارس ١٩٦٤. وقد تضمن هذا الدستور عددا من المواد التي تحدد النظام الاقتصادي الذي جاء في مجمله متمشيا مع النظام الاشتراكي بتعظيم دور الدولة على حساب النشاط الاقتصادي الفردي، من ذلك :

- **مادة ٤ :** ينظم الاقتصاد القومي وفقاً لخطط مرسومة، تراعى فيها مبادئ العدالة الاجتماعية وتهدف إلى تنمية الإنتاج ورفع مستوى المعيشة.
- **مادة ٥ :** الملكية الخاصة مصونة، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل وفقاً للقانون.
- **مادة ٢٧ :** إنشاء الضرائب العامة أو تعديلها أو إلغاؤها لا يكون إلا بقانون، ولا يعفى أحد

من أدائها في غير الأحوال المبينة في القانون، ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم إلا في حدود القانون.

- مادة ٢٩ : لا يجوز للحكومة عقد قرض، أو الارتباط بمشروع يترتب عليه إنفاق مبالغ من خزانة الدولة في سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقة مجلس الأمة.
- مادة ٣٠ : لا يجوز منح احتكار إلا بقانون وإلى زمن محدود.

٥- السمات الاقتصادية الواردة في دستور ١٩٦٤

يعد الدستور الصادر عام ١٩٦٤ أول دستور ينص صراحة على أن النظام الاشتراكي هو النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة مضيقاً إلى حد كبير مجالات الملكية الخاصة والنشاط الفردي. وقد صيغت مواد الدستور لتعكس هذا التوجه فجاءت على النحو الآتي :

- مادة ٩ : الأساس الاقتصادي للدولة هو النظام الاشتراكي، الذي يحظر أي شكل من أشكال الاستغلال، بما يضمن بناء المجتمع الاشتراكي -بدعائمه- من الكفاية والعدل.
- مادة ١٠ : يكون توجيه الاقتصاد القومي، بأكمله، وفقاً لخطة التنمية التي تضعها الدولة.
- مادة ١١ : الثروات الطبيعية، سواء في باطن الأرض أو في المياه الإقليمية، وجميع مواردها وقواها، ملك للدولة، وهي التي تكفل حسن استغلالها.
- مادة ١٢ : يسيطر الشعب على كل أدوات الإنتاج، وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطة التنمية التي تضعها الدولة لزيادة الثروة، وللنهوض المستمر بمستوى المعيشة.
- مادة ١٣ : الملكية تكون على الأشكال التالية :

(أ) ملكية الدولة : أي ملكية الشعب، وذلك بخلق قطاع عام، قوى وقادر، يقود التقدم في جميع المجالات، ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية.

(ب) ملكية تعاونية : أي ملكية كل المشتركين في الجمعية التعاونية.

(ج) ملكية خاصة : قطاع خاص يشترك في التنمية، في إطار الخطة الشاملة لها من غير استغلال. على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعات الثلاثة، مسيطرة عليها كلها.

- مادة ١٤ : يستخدم رأس المال في خدمة الاقتصاد القومي، ولا يجوز أن يتعارض في طرق استخدامه مع الخير العام للشعب.

- مادة ١٥ : للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب على كل مواطن. وعلى المواطنين حماية ودعم ملكية الشعب، باعتبارها أساساً للنظام الاشتراكي، ومصدراً لرفاهية الشعب العامل، وقوة الوطن.

- مادة ١٦ : الملكية الخاصة مصونة، وينظم القانون أداء وظيفتها الاجتماعية. ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة، ومقابل تعويض عادل، وفقاً للقانون.

- مادة ١٧ : يعين القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية، ويحدد وسائل حماية الملكية الزراعية الصغيرة.

- مادة ٧٠ : إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغاؤها، لا يكون إلا بقانون. ولا يعفى أحد من أدائها إلا في الأحوال المبينة في القانون.

ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك، من الضرائب والرسوم، إلا في حدود القانون.

- مادة ٧٤ : ينظم القانون القواعد والإجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة. كما يبين أحوال التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة، نزولاً عن أموالها المنقولة، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك.
- ب. السمات الاقتصادية في دستور ١٩٧١

سار الدستور الصادر عام ١٩٧١ على ذات النهج الاقتصادي الذي تبناه دستور عام ١٩٦٤ فنص في مادته الأولى على أن "جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكي ديمقراطي يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة". وجاءت المادة الرابعة من الدستور مؤكدة هذا التوجه الاقتصادي فنصت على أن "الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديمقراطي القائم على الكفاية والعدل، بما يحول دون الاستغلال ويؤدي إلى تقريب الفوارق بين الدخل، ويحمي الكسب المشروع، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة".

وجاءت المقومات الاقتصادية الواردة في الفصل الثاني من الباب الثاني من دستور ١٩٧١ متمشية مع هذا التوجه الاقتصادي الاشتراكي الذي ظل سائداً عدة عقود واستقرت أحكام القضاء عليه حيث قررت أنه "خص الدستور في المادة (٣٠) القطاع العام بالدور الأعظم في النهوض بالتنمية الاقتصادية للبلاد فألقى عليه عبء المسؤولية الرئيسية عنها ومن ثم يمتنع إعمال مبدأ المساواة بين القطاع العام والقطاع الخاص"^{١٣٧}.

وفي عام ١٩٩١ اتجهت مصر للأخذ بنظام اقتصاد السوق الحر بناء على الاتفاقات المبرمة مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والتي بموجبها التزمت مصر بتبني برنامجاً يهدف إلى إعادة هيكلة الاقتصاد في إطار من آليات السوق الحر^{١٣٨}. ورغم هذا التحول في التوجه الاقتصادي للدولة والسياسة الاقتصادية الجديدة التي تبنتها فإن مواد الدستور ظلت متضمنة النص على النظام الاشتراكي باعتباره الأساس للنشاط الاقتصادي إلى أن تم تعديل الدستور بموجب الاستفتاء الذي تم في ٢٦ مارس ٢٠٠٧.

وطوال الفترة ما بين برنامج التحول الاقتصادي الفعلي الذي تبنته الدولة عام ١٩٩١ وتعديل الدستور عام ٢٠٠٧ اجتهد الفقه والقضاء في التوفيق بين نصوص الدستور ذات الصبغة الاشتراكية والواقع الاقتصادي المبني على حرية النشاط الاقتصادي في إطار النظام الرأسمالي. فذهب الفقه في شرح المادة الرابعة من الدستور إلى أن الحديث عن "اقتصاد السوق" بعيداً عن "الدولة" هو حديث عن مجتمع خيالي لا وجود له، فوجود الدولة أمر حاسم لعمل السوق، وإذا كانت "السوق" تعمل بباعت المصلحة الخاصة، فإن "الدولة" تعمل باسم المصلحة العامة، وترك المصالح الخاصة وحدها دون رادع قد يؤدي إلى الخراب العام، فاققتصاد السوق دون دولة قوية وقادرة وكفاء هو كسيارة بلا كوابح في طريق بلا علامات أو إشارات للمرور، ومن هنا لم يكن غريباً أن تكون نشأة "الرأسمالية" مرتبطة بظهور "الدولة الحديثة". وذهب في موضع آخر إلى أنه "ولئن حدد الدستور بنص المادة (٢٣)، الأغراض التي ينبغي أن تتوخاها خطة التنمية، ومن بينها زيادة فرص العمل، وتقرير حدين للأجور لا تقل فيه عن أدناهما، ولا تربو به على أعلاهما، ضماناً لتوازن الدخل وتقريبها فيما بينها، إلا أن هذه المادة ذاتها تقيم رباطاً وثيقاً بين الأجر والإنتاج، فلا يكون الأجر ومزاياه، إلا من ناتج العمل وبقدره. وتردد المادة (٢٦) من الدستور هذا المعنى كذلك من خلال ضمانها للعمال نصيباً في إدارة مشروعاتهم وفي أرباحها، يقرن بالتزامهم بتنمية الإنتاج والمحافظة على أدواته، وتنفيذ الخطة الاقتصادية داخل وحداتهم وفقاً للقانون. ولقد حرص الدستور بالنصوص التي تضمنها، على أن تكون التنمية طريقاً وهدفاً، وأن تكون وسائلها أعون على إنفاذها، وأن يكون التكامل بين مراحلها وعياً عميقاً. وإذا صح القول بأن الحرية السياسية والحرية الاقتصادية متكاملتان، فإن العمل — وكلما

١٣٧ - القضية رقم ٧ لسنة ٤ قضائية "عليا" بجلسة ١٩٧٥/٣/١ ص ٢٤٥.

١٣٨ - Emerging Bahaa Ali El Dean & Mahmoud Mohieldin, "On the Formulation and Enforcement of Competition Law in - ١٣٨ Economies : The Case of Egypt", the Egyptian Center for Economic Studies, Working Paper No. 60, September 2001.

كان مبرراً من الاستغلال – يصير طريقاً لتحرير الوطن والمواطن، ولا يجوز بالتالي أن يقتصر بمزايا لا يرتبط عقلاً بها^{١٣٩}.

وأصدرت المحكمة الدستورية العليا أحكاماً تقرر عدداً من المبادئ الاقتصادية التي تؤكد على أهمية الفرد في ممارسة النشاط الاقتصادي فقررت أن "التنمية الاقتصادية لا تتم إلا من خلال أدائها ومن بينها عناصر القوة البشرية ولا يجوز عزلها أو تحييدها ذلك أن التنمية الشاملة لا تقوم إلا بها ولا يمكن أن تصل غايتها بعيداً عنها"^{١٤٠}. وفي حكم آخر قررت المحكمة أن "تنمية الدخل القومي وفقاً لنص المادة (٢٣) من الدستور لا يكفلها من أهمل أعياناً يملكها، أو تركها مواتاً متخلياً عنها، وأنها يربحها من اتصل بهذه الأعيان، وبسط يده عليها لإحيائها واستثمارها"^{١٤١}. وأوضحت المحكمة الدستورية العليا في عدد آخر من أحكامها أن "الحق في التنمية حق إنساني وثيق الصلة بالحق في الحياة وكذلك بالحق في بناء قاعدة اقتصادية تتوافر أسبابها من خلال اعتماد الدول على مواردها الطبيعية ليكون الانتفاع بها مقصوراً على أصحابها" وأكدت كذلك على "ارتباط التنمية بالديمقراطية، وصون حقوق الإنسان واحترامها"^{١٤٢}.

وأرست المحكمة عدداً من المبادئ فيما يتعلق بالملكية الخاصة والاستثمار فقررت "جواز تداول أسهم شركات قطاع الأعمال العام ولو آل إلى بيعها إلى القطاع الخاص – عدم اعتباره ردة عن الدور الرائد للاستثمار العام"^{١٤٣}، وأن "المزايا التفضيلية التي منحها المشرع للمشروعات الاستثمارية عدم جواز نقضها أو تقييدها بعد تعلق الاستثمار بها"^{١٤٤}. وأكدت في أحكام أخرى على أن الدستور "كفل للملكية الخاصة حرمتها، ولم يجز المساس بها إلا استثناءً وكان تنظيمها لدعم وظيفتها الاجتماعية لا يجوز إلا بقانون يوازن به المشرع حقوق أصحابها بما يراه من المصالح أولى بالاعتبار"^{١٤٥}، وأن "الحماية التي أظلل بها الدستور الملكية الخاصة لضمان صونها من العدوان تمتد إلى الأموال جميعها دون تمييز بينها"^{١٤٦}. وأوضحت المحكمة "إعلاء الدستور لقدرة الملكية الخاصة – كفالة حمايتها لكل فرد وطنياً كان أم أجنبياً – من السانغ تحميل الملكية الخاصة بالقيود التي تتطلبها وظيفتها الاجتماعية"^{١٤٧}، وأن "تحديد الدستور حد أقصى للملكية – قصره على الملكية الزراعية – انسحابه إلى غيرها مخالف للدستور"^{١٤٨}.

وفي مجال الضرائب وأثرها على الملكية الخاصة في ضوء نص المادة (٣٨) من الدستور التي تنص على أن "يقوم النظام الضريبي على العدالة الاجتماعية" قررت المحكمة الدستورية العليا أنه "لا يجوز فرض ضريبة على رؤوس أموال المكلفين بها بما يجتثها أو يقلصها إلى حد كبير – الضريبة على هذا النحو عدوان على رؤوس الأموال"^{١٤٩}.

واستمر هذا الوضع من محاولة الفقه والقضاء إقامة التوازن بين نصوص الدستور ذات الصبغة الاشتراكية والواقع الاقتصادي المبني على حرية النشاط الاقتصادي في إطار النظام الرأسمالي إلى أن تم تعديل الدستور في الاستفتاء الذي أجري في ٢٦ مارس ٢٠٠٧ والذي تم بموجبه تعديل النصوص التي كانت تتضمن إشارة إلى أن النظام الاقتصادي يقوم على النظام الاشتراكي واستبدالها بنصوص تشير إلى التحول إلى اقتصاد السوق الحر القائم على الاهتمام بالملكية الخاصة والنشاط الفردي. وتضمنت المواد المعدلة المعنية ببيان المقومات الاقتصادية للدولة الأحكام الآتية :

١٣٩ - الموسوعة الدستورية المصرية – المستشار رجب عبد الحكيم سليم ص ١٩١.
١٤٠ - القضية رقم ٨ لسنة ١٦ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٥/٨/٥ ج ٧ "دستورية" ص ١٣٩.
١٤١ - القضية رقم ٤٩ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٨/٦/٦ ج ١ "دستورية" ص ١٣٤٨.
١٤٢ - القضية رقم ٣٤ لسنة ١٥ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٦/٣/٢ ج ٧ "دستورية" ص ٥٢٠.
١٤٣ - القضية رقم ٧ لسنة ١٦ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٧/٢/١ ج ٧ "دستورية" ص ٣٤٤.
١٤٤ - القضية رقم ١٧ لسنة ١٨ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٧/٥/٣ ج ٨ "دستورية" ص ٥٩١.
١٤٥ - القضية رقم ٧٤ لسنة ٢٣ قضائية "دستورية" بجلسة ٢٠٠٦/١/١٥ ج ٢/١١ "دستورية" ص ٢١٥.
١٤٦ - القضية رقم ٩ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٦/٩/٧ ج ٨ "دستورية" ص ٨٧.
١٤٧ - القضية رقم ١٥٠ لسنة ٢٢ قضائية "دستورية" بجلسة ٢٠٠٢/١٢/١٤ ج ١/١١ "دستورية" ص ١٣.
١٤٨ - القضية رقم ٥٦ لسنة ١٨ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٧/١/٥ ج ٨ "دستورية" ص ٩٢٨.
١٤٩ - القضية رقم ٩ لسنة ١٧ قضائية "دستورية" بجلسة ١٩٩٦/٩/٧ ج ٨ "دستورية" ص ٨٧.

- المادة ٤ : "يقوم الاقتصاد في جمهورية مصر العربية على تنمية النشاط الاقتصادي، والعدالة الاجتماعية، وكفالة الأشكال المختلفة للملكية، والحفاظ على حقوق العمال".
- المادة ٢٤ : "ترعى الدولة الإنتاج، وتعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية".
- المادة ٣٠ : "الملكية العامة هي ملكية الشعب، وتتمثل في ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة".
- المادة ٣٣ : "للملكية العامة حرمة، وحمايتها ودعمها واجب على كل مواطن وفقاً للقانون"
- المادة ٣٧ : "يعين القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية، ويضمن حماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال".

وينظم الدستور في عدد من المواد كيفية تحديد السياسة الاقتصادية للدولة في ظل التوجه الاقتصادي الذي حدده الدستور بحيث تكون كافة أجهزة الدولة مشاركة في رسم هذه السياسة وإقرارها أو على الأقل إبداء الرأي بشأنها وذلك وفقاً للخطوات الآتية :

- **الجهة المنوط بها إعداد ووضع السياسة العامة للدولة :** وفقاً للمادة (١٣٨) من الدستور "يضع رئيس الجمهورية بالاشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرفان على تنفيذها على الوجه المبين في الدستور". وتنص المادة (١٥٦) من الدستور على أن "يمارس مجلس الوزراء بوجه خاص الاختصاصات الآتية : (أ) الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة، والإشراف على تنفيذها وفقاً للقوانين والقرارات الجمهورية، (و) إعداد مشروع الخطة العامة للدولة".
- **الجهة المنوط بها إقرار السياسة العامة للدولة :** وفقاً لنص المادة (٨٦) من الدستور "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع، ويقر السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على الوجه المبين في الدستور". وتؤكد المادة (١١٤) من الدستور على سلطة مجلس الشعب في هذا الشأن بنصها على أن "يقر مجلس الشعب الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة وشرحها على مجلس الشعب".
- **الجهة التي يتعين أخذ رأيها عند وضع السياسة العامة للدولة :** وفقاً للمادة (١٩٥) من الدستور "يؤخذ رأي مجلس الشورى فيما يلي :

١. مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية.
 ٢. مشروعات القوانين التي يحيلها إليه رئيس الجمهورية.
 ٣. ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية.
- وبيلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس الشعب. "

يتضح من النصوص السابقة أن دستور عام ١٩٧١ لم يجعل أياً من سلطات الدولة ينفرد بوضع السياسة الاقتصادية وإنما جعل ذلك رهن باتفاق السلطتين التنفيذية والتشريعية في إطار من الرقابة القضائية لمدى اتفاق هذه السياسة الاقتصادية مع التوجه الاقتصادي للدولة الذي تضمنته أحكام الدستور.

ثانيا : المرحلة الحالية وأهمية تحديد التوجه الاقتصادي للدولة عند صياغة مواد الدستور الجديد

يمثل إصلاح الاقتصاد المصري ونهضته أحد أهم الملفات – إن لم يكن أهمها على الإطلاق – التي تواجه القائمين على إدارة شئون البلاد بعد الأحداث التي مرت بها مصر منذ ٢٥ يناير ٢٠١١ حتى انتخاب رئيس الجمهورية في شهر يونيو ٢٠١٢. وقد يدعي البعض عدم وجود الموارد الكافية أو قلتها وبالتالي عدم إمكانية تحقيق ما يطمح إليه الشعب أو القائمين على إدارة شئون البلاد من تنمية تحقق إشباع حاجاته الأساسية ومن بعدها تحقيق الرخاء الاقتصادي. وواقع الأمر أن المشكلة ليست في قلة الموارد أو نقصها وإنما تكمن نقطة البداية في تحديد الشكل أو الهوية الاقتصادية للدولة المصرية والتي يجب أن تكون الأساس في أي إصلاح ثم بعد ذلك صياغتها في إطار واضح مرن يكفل حسن تطبيقها.

ويرى البعض أن دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي من الأمور الهامة التي يجب أن تتناولها الدساتير الحديثة بهدف تحديد المقومات الاقتصادية اللازمة لبناء مجتمع حديث وبناء دولة عصرية، مثل النصوص المتعلقة بحق الملكية الخاصة والنظام الخاص بالموارد الطبيعية، إلا أنه مع ذلك يرى – كما هو الحال في عدد من الدساتير – ضرورة تفادي النص على نظام اقتصادي معين تلتزم به الدولة. فيجب أن يترك الدستور الجديد للحكومة التي ينتخبها الشعب والتي قد تختلف توجهاتها الاقتصادية من حكومة لأخرى تحديد النظام الاقتصادي. فقد تحل حكومة ذات توجه اشتراكي محل حكومة ذات توجه رأسمالي وكل منهما تعمل في إطار الدستور ذاته. لذلك فالأهم في هذا الإطار هو النص على دور الدولة في إقرار العدالة الاجتماعية، والنص على الحقوق الاقتصادية للمواطن دون التطرق أو التعرض للنظام الاقتصادي للدولة. ويرى هذا الرأي أنه يمكن للدستور الجديد أن ينص على التزام الدولة بتقديم الخدمات الأساسية لجميع المواطنين بمستويات عالية مقابل رسوم تمكن الدولة من توفير هذه الخدمات مع إعفاء غير القادرين مالياً من هذه الرسوم، وعلى أن تلتزم الدولة بتقديم خدمات التعليم الأساسي ومحو الأمية والصحة الوقائية لجميع المواطنين بغير مقابل، كما تلتزم بتوفير المنح الدراسية للطلبة المتفوقين والمحتاجين في التعليم العالي في حدود قدراتها المالية، كما أنه يجب أن ينص الدستور الجديد على التزام الدولة بحد أدنى للدخل لضمان حياة كريمة للمواطن المصري من خلال نظم التكافل والتأمين^{١٥٠}.

ويرى البعض الآخر أن نقطة البدء هي تحديد شكل النظام الاقتصادي الذي تنتهجه الدولة؛ هل هو نظام رأسمالي، نظام اشتراكي، أم نظام مختلط. يلي ذلك تبني السياسات التي تحقق هذا التوجه الاقتصادي وإصدار التشريعات اللازمة لوضع هذه السياسات موضع التنفيذ على أن يكون واضحاً فيها الدور الذي تلعبه الدولة وحدوده والدور الذي يلعبه القطاع الخاص بما يحقق أقصى استفادة منه في خدمة الاقتصاد القومي. ويرى هذا الرأي أن مصر "عانت الأمرين على مدى العقود السابقة من تخبطها في تحديد هويتها الاقتصادية المناسبة لتحقيق أولويات شعبها، فدفعت ثمن تجربة الاشتراكية المنقوصة (اشتراكية الحقوق دون الواجبات) والانفتاح غير المحسوب (الاستهلاك دون الإنتاج) والرأسمالية المفرطة (المحسوبية والفساد دون سيادة القانون والعدالة في توفير فرص التنافس) الذي أثبت الواقع فشلها جميعاً في رفع مستوى معيشة السواد الأعظم من الشعب في إطار اقتصادي سليم يجمع بين العدل في التوزيع والكفاءة في الإنتاج"^{١٥١}.

وأياً ما كان وجه الرأي فإن القاسم المشترك بين هذه الآراء جميعاً هو ضرورة أن تكون هناك رؤية واضحة لدى القائمين على إدارة شئون الدولة – وقبل البدء في إعداد وصياغة الدستور الجديد – حول تحديد الحاجات التي يتم إشباعها والآليات اللازمة لتحقيق هذا الإشباع والأشخاص القائمين على توفير السلع والخدمات اللازمة لإشباع هذه الحاجات بحيث يكون واضحاً دور كل

١٥٠ - مقال للدكتور هاني سري الدين منشور في جريدة السياسي في عددها الصادر يوم ٢٠١٢/٨/٢٠١٢.
١٥١ - مقال للأستاذ/ عادل البان، خبير مصري دولي، منشور في جريدة الأهرام في عددها الصادر يوم ٢٠١٢/١٠/٣.

جهة ومسئوليتها في تحقيق أهداف النظام الاقتصادي الذي تتبناه الدولة. وهذه الأمور كلها ترتبط بالقيم الدينية والأخلاقية والقانونية السائدة في المجتمع والتي تؤثر وبشدة في السلوك وفي السياسات والمبادئ التي تشكل النظام الاقتصادي وكيفية تطبيقه. مثال ذلك أن القيم الدينية والأخلاقية قد تؤثر بالضرورة في سلوك المستهلك وتفصيلات مشترياته وفي تخصيص موارده، كما أنها قد تؤثر أيضا في سلوك المنتج واختياره للمشروعات، وفي تحديد أثمان عوامل الإنتاج وأثمان المنتجات ما بين الاستغلال أو معاملة المجتمع وفق القيم الدينية والأخلاقية السائدة في المجتمع. كذلك قد تؤثر القيم الدينية والأخلاقية أيضا في دور الدولة في الحياة الاقتصادية، حيث يكون عليها، الموازنة بين حقوق وحريات الأفراد من ناحية وتحقيق التكافل والعدالة الاجتماعية من ناحية أخرى.

في ضوء ما سبق فإن تبني أي نظام اقتصادي في ظل الدستور الجديد يجب أن يقوم على نظام وسطي أشبه بالنظام الاقتصادي المختلط أو بعبارة أكثر تحديدا اقتصاد السوق الاجتماعي Social Market Economy المطبق في العديد من الدول المتقدمة مثل ألمانيا والنمسا والسويد. ويقوم هذا النظام في الأساس على الجمع بين حرية الملكية للقطاع الخاص والأفراد في مختلف المجالات وحرية ممارسة النشاط الاقتصادي وفي الوقت ذاته استمرار دور الدولة في رقابة الاقتصاد والأسواق بغرض تحقيق التنمية وحسن التوزيع وتحقيق العدالة الاجتماعية من حيث توفير الخدمات الأساسية للمواطنين دون تمييز في إطار من سيادة القانون.

وواقع الأمر أن المسودة الأخيرة للدستور الجديد^{١٥٢} التي تم إعدادها من قبل اللجنة التأسيسية للدستور^{١٥٣} ونشرها بتاريخ ٣٠ نوفمبر ٢٠١٢ قد تضمنت عددا من المواد تتعلق بالنظام الاقتصادي للدولة وتمثل المواد التالية أهم ما ورد فيها من أحكام :

مادة ١٤ : يهدف الاقتصاد الوطني إلى تحقيق التنمية المطردة الشاملة، ورفع مستوى المعيشة وتحقيق الرفاه، والقضاء على الفقر والبطالة، وزيادة فرص العمل والإنتاج والدخل القومي.

وتعمل خطة التنمية على إقامة العدالة الاجتماعية والتكافل، وضمان عدالة التوزيع، وحماية حقوق المستهلك، والمحافظة على حقوق العاملين، والمشاركة بين رأس المال والعمل في تحمل تكاليف التنمية، والاقسام العادل لعوائدها.

ويجب ربط الأجر بالإنتاج، وتقريب الفوارق بين الدخل، وضمان حد أدنى للأجور والمعاشات يكفل حياة كريمة لكل مواطن، وحد أقصى في أجهزة الدولة لا يستثنى منه إلا بناء على قانون.

مادة ١٥ : الزراعة مقوم أساسي للاقتصاد الوطني، وتلتزم الدولة بحماية الرقعة الزراعية وزيادتها، وتعمل على تنمية المحاصيل والأصناف النباتية والسلالات الحيوانية والثروة السمكية وحمايتها، وتحقيق الأمن الغذائي، وتوفير متطلبات الإنتاج الزراعي وحسن إدارته وتسويقه، ودعم الصناعات الزراعية.

وينظم القانون استخدام أراضي الدولة؛ بما يحقق العدالة الاجتماعية، ويحمي الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال.

مادة ١٧ : الصناعة مقوم أساسي للاقتصاد الوطني، وتحمي الدولة الصناعات الإستراتيجية، وتدعم التطور الصناعي، وتضمن توطيد التقنيات الحديثة وتطبيقاتها. وترعى الدولة الصناعات الحرفية والصغيرة.

١٥٢- الموقع الإلكتروني الرسمي لمسودة الدستور :

http://egelections-2011.appspot.com/Referendum2012/dostor_masr_final.pdf

١٥٣- الموقع الإلكتروني الرسمي للجنة التأسيسية للدستور <http://www.dostour.eg>

مادة ٢١ : تكفل الدولة الملكية المشروعة بأنواعها العامة والتعاونية والخاصة والوقف، وتحميها؛ وفقا لما ينظمه القانون.

مادة ٢٢ : للأموال العامة حرمة، وحمايتها واجب وطني على الدولة والمجتمع.

مادة ٢٣ : ترعى الدولة التعاونيات بكل صورها، وتدعمها، وتكفل استقلالها.

مادة ٢٣ : الملكية الخاصة مصنونة، تؤدي وظيفتها الاجتماعية في خدمة الاقتصاد الوطني دون انحراف أو احتكار، وحق الإرث فيها مكفول. ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون، وبحكم قضائي؛ ولا تنزع إلا للمنفعة العامة، ومقابل تعويض عادل يدفع مقدما. وذلك كله وفقا لما ينظمه القانون.

وقد نظم عدد من المواد في مسودة الدستور كيفية تحديد السياسة الاقتصادية للدولة في ظل التوجه الاقتصادي الذي حدده الدستور ودور أجهزة الدولة في رسم هذه السياسة. ووفقا لنص المادة (١٤٠) من مسودة الدستور "يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها، على النحو المبين في الدستور". وأضافت المادة (١٥٩) من المسودة النص على أن "تمارس الحكومة، بوجه خاص، الاختصاصات الآتية : ١- الاشتراك مع رئيس الجمهورية في وضع السياسة العامة للدولة والإشراف على تنفيذها؛ ٦- إعداد مشروع الخطة العامة للدولة".

وفيما يتعلق بالجهة المختصة بإقرار السياسة الاقتصادية، نصت المادة (١١٥) على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية؛ وذلك كله على النحو المبين في الدستور. ويحدد القانون طريقة إعداد الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وعرضها على مجلس النواب".

أما الجهات التي يؤخذ رأيها عند إعداد ووضع السياسة الاقتصادية فقد استحدثت المادة (٢٠٧) من مسودة الدستور كيانا جديدا هو المجلس الاقتصادي والاجتماعي ونصت على أن "يقوم المجلس الاقتصادي والاجتماعي على دعم مشاركة فئات المجتمع في إعداد السياسات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وتعزيز الحوار المجتمعي. ويجب على كل من الحكومة ومجلس النواب ومجلس الشورى أخذ رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي في هذه السياسات ومشروعات القوانين المتعلقة بها. ويشكل هذا المجلس من مائة وخمسين عضوا كحد أدنى، تختارهم تنظيماتهم المنتخبة من نقابات واتحادات وجمعيات الفلاحين والعمال والمهنيين وغيرهم من فئات المجتمع، على ألا يقل تمثيل العمال والفلاحين عن خمسين بالمائة من أعضاء المجلس. ولا يجوز الجمع بين عضوية هذا المجلس وعضوية الحكومة أو أي من المجالس النيابية".

ويمكن الإشارة إجمالا إلى عدد من الملاحظات الرئيسية على هذه المواد دون الدخول في تفاصيل كل مادة من المواد المقترحة :

- لا يتضح من مسودة الدستور التوجه الاقتصادي الذي تتبناه الدولة أو المقومات الاقتصادية التي يقوم عليها النظام الاقتصادي والذي يتم على أساسه رسم السياسة الاقتصادية للدولة للمرحلة المقبلة.

- أن الأهداف التي تم الإشارة إليها في المادة (١٤) من مسودة الدستور على أنها أهداف الاقتصاد الوطني هي في حقيقتها يفترض أن تكون أهداف الدولة من تبني نظام اقتصادي محدد. وتكون الدولة ممثلة في سلطاتها المختلفة مسؤولة عن تنفيذ أو تحقيق هذه الأهداف فإن هي عجزت عن ذلك يكون للشعب مساءلتها عن تقصيرها أو عدم أدائها لوظيفتها على الوجه الذي نظمته الدستور ووافق عليه الشعب.

- جاء نص المادتين (١٥) و(١٧) من مسودة الدستور بتحديد المقومين الأساسيين للاقتصاد الوطني وهما النشاط الزراعي والصناعي دون الإشارة لأهمية النشاط التجاري كمقوم أساسي إلى جانب الزراعة والصناعة يقوم عليه الاقتصاد. وهذا الأمر في حقيقته، أي الاعتماد على نشاط بعينه كمقوم أساسي للاقتصاد، متغير من فترة لأخرى ومن نظام حكم لآخر، وهو ما يتطلب النص فقط على المبدأ العام في أن تكون الأنشطة الزراعية والصناعية والتجارية مقومات يقوم عليها الاقتصاد دون الإغراق في التفاصيل والتي لا يكون محلها النصوص الدستورية وإنما تنظمه التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية بناء على أولويات السياسة الاقتصادية التي تتبناها الدولة في كل مرحلة.
- أبقى مسودة الدستور المقترح على سلطة مجلس النواب في إقرار السياسة الاقتصادية العامة للدولة على النحو الذي كان معمولاً به في دستور عام ١٩٧١، إلا أنه فيما يتعلق بإعداد ووضع هذه السياسة فقد استحدثت المادة (١١٥) حكماً جديداً بالنص على أن يحدد القانون طريقة إعداد خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية ولم يترك ذلك لتقدير الحكومة كما كان الوضع في دستور عام ١٩٧١، وإن كان المنوط به وضع هذه الخطة في النهاية هو رئيس الدولة بالاشتراك مع الحكومة. ومن ناحية أخرى لم يعد مجلس الشورى (الشيوخ) هو الجهة التي يؤخذ رأيها عند إعداد ووضع السياسة الاقتصادية حيث أصبح ذلك الأمر يتم من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي أوجبت المادة (٢٠٧) من مسودة الدستور على كل من الحكومة والبرلمان أخذ رأيها في السياسات ومشروعات القوانين المتعلقة بالجوانب الاقتصادية.

خاتمة

مرت مصر على مدار العقود السابقة بعدة مراحل تبنت خلالها توجهات وسياسات اقتصادية مختلفة انعكست على الدساتير المتعاقبة الصادرة في كل مرحلة بدءاً من دستور عام ١٩٢٣ الذي تبني فكر الاقتصاد الحر وعظم من قيمة الملكية الخاصة والنشاط الاقتصادي الفردي مروراً بالدساتير الصادرة بعد ثورة ١٩٥٢ والتي اتجهت منذ دستور عام ١٩٥٦ إلى تبني الفكر الاشتراكي والاقتصاد الموجه الذي تغلب فيه الملكية العامة والنشاط الاقتصادي العام من خلال مؤسسات الدولة المختلفة على النشاط الفردي وما صاحب ذلك من تأميم للكيانات الاقتصادية الخاصة القائمة في ذلك الوقت.

وقد أعقب ذلك صدور دستور عام ١٩٧١ متبنياً الفكر الاشتراكي إلى أن تحولت الدولة عام ١٩٩١ إلى تبني فكر اقتصاد السوق الحر المبني على تشجيع النشاط الفردي والملكية الخاصة وبالتالي تبنت الدولة برنامجاً للخصخصة وأصدرت حزمة من التشريعات الاقتصادية لتشجيع النشاط الاقتصادي الفردي وتوفير العديد من الضمانات والمزايا والحوافز له. وكان من نتيجة ذلك أن تم تعديل الدستور عام ٢٠٠٧ بما يتواءم مع التوجه الاقتصادي الجديد للدولة والتأكيد على ابتعاد الدولة عن التوجه الاشتراكي والعمل وفق آليات السوق الحر.

وفي كافة المراحل التي مرت بها البلاد والتوجهات الاقتصادية التي تبنتها كانت هناك أصوات تنادي بضرورة وضوح الرؤية وتحديد الهوية الاقتصادية للدولة ضماناً لاستقرار النشاط الاقتصادي وتعظيم الاستفادة منه. وينطبق هذا الأمر المرحلة التي تمر بها البلاد بعد أحداث ٢٥ يناير ٢٠١١ وضرورة وضوح الرؤية والهدف قبل البدء في صياغة الدستور الجديد. لذلك، فإنه من المقترح إعادة النظر في مسودة الدستور لتكون أكثر وضوحاً وأكثر تعبيراً عن بيان التوجه الاقتصادي للدولة والمقومات التي يقوم عليها الاقتصاد بشكل عام. ويقترح كذلك عدم التعرض للتفاصيل التي ليس محلها الدستور باعتبارها متغيرة من مرحلة إلى أخرى ومن حكومة لأخرى، وهي أمور يمكن أن تعالجها التشريعات واللوائح الصادرة عن سلطات الدولة من أن لآخر بحيث تكون هناك مرونة عملية كافية لتنظيم النشاط الاقتصادي في كل مرحلة دون حاجة لتعديل الدستور.

القسم الثاني : الاقتصاد في الدساتير المقارنة

د. عصام سليمان

يشكل الاقتصاد ركناً أساسياً في الدولة، ودوره أخذ بالتعاظم، وبخاصة في عصر العولمة، حيث تم ربط العالم بشبكة من العلاقات الاقتصادية تخترق حدود الدول، وتفتح مجال المنافسة الاقتصادية على مستوى الكرة الأرضية، وتدفع الدول الى اعتماد سياسات إقتصادية تمكنها من الحفاظ على قوتها التنافسية، وتحقيق الازدهار لشعوبها، وتوفير شروط العيش الكريم لأبنائها، وبالتالي ضمان الاستقرار والأمن، فالأمن في مفهومه التقليدي لا يتحقق ما لم يقترن بالأمن الاجتماعي والإقتصادي. والديمقراطية لم تعد وفقاً على الحقوق المدنية والسياسية، إنما تحطتها الى الحقوق الاقتصادية والاجتماعية التي لا تتوافر للمواطنين الا في ظل أوضاع اقتصادية سليمة.

والكلام على الاقتصاد يجرنا الى الكلام عن المالية العامة للدولة، والأسس الواجب اعتمادها للحفاظ على المال العام كونه مال الشعب، وجبايته وانفاقه على أسس سليمة، ووفق ضوابط تحول دون هدره أو التفریط به. والعدالة لا تقتصر على العدالة في اصدار الأحكام القضائية، إنما تعني أيضاً توزيع الخيرات والموارد الاقتصادية توزيعاً عادلاً.

كل هذا يحدو بنا الى البحث عن الأسس التي ينبغي ان يقوم عليها الإقتصاد في الدولة، وهل ينبغي ان تقتصر هذه الأسس على رسم الاطار العام وتحديد المبادئ أم ينبغي ان تذهب باتجاه رسم الخطوط العريضة والدخول في التفاصيل ؟ وعلى أي مستوى من مستويات التراتبية القانونية ينبغي ان تقوم هذه الأسس الإقتصادية ؟

أولاً: الدستور والعلاقة بين القانون والإقتصاد

يأتي الدستور في رأس سلم تراتبية القواعد الحقوقية في الدولة، فهو القانون الأسمى، وينبغي احترامه من قبل جميع السلطات في الدولة، بحيث تأتي التشريعات متطابقة معه وغير مخالفة للمبادئ والقواعد التي نص عليها، وتأتي أعمال السلطة التنفيذية متطابقة مع النصوص الدستورية والتشريعات التي وضعت في ضوئها.

يرتكز الدستور على فكرة أساسية تتلخص بأنه، في اطار كل منظومة قانونية، يوجد مبادئ ذات أهمية خاصة، تحدد بنية المنظومة القانونية هذه. وهكذا يفسر تفوق القواعد الدستورية على قواعد القوانين العادية. وهذا يؤدي الى طرح السؤال التالي : هل يمكن في مجال الإقتصاد الوطني ايجاد مبادئ أساسية كفيلة بضمان اداء المنظومة الاقتصادية في الدولة، وتشكل جزءاً أساسياً من بنية الدولة الدستورية؟

بالعودة الى التطور التاريخي للعلاقة بين القانون، بمعناه الواسع، والاقتصاد، نجد ان صياغة الدساتير تناولت في الأساس المبادئ الأساسية في الحقوق والمفاهيم السياسية فقط، على أساس ان القانون هو العنصر الوحيد المنظم للحياة الاجتماعية. وقد قام في مواجهة هذا الاتجاه اتجاه آخر متعارض معه تماماً، تمثل في الاقتصاد السياسي التقليدي، يقول بان للاقتصاد قوانينه وقواعده الخاصة المستقلة عن القواعد الحقوقية، ووفقاً لهذا المفهوم، القانون والاقتصاد متجاوران ولكنهما منفصلان. ومن ثم جاءت الماركسية فعدّلت جذرياً العلاقة بين القانون والاقتصاد، واعتبرت الاقتصاد العامل المحدد للتنظيم الاجتماعي، وليس القانون سوى "بنية فوقية" شكلية. فالقانون يحدده الاقتصاد ويتحكم به ويرسم مسار

تطوره. هذه المفاهيم الثلاثة حكمت تطور العلاقة بين القانون والاقتصاد. وفي هذا الإطار يمكن دراسة العلاقة بين البنية الاقتصادية في دولة ما وبنيتها الدستورية. فالعلاقات بين البنية الاقتصادية والتكوين الحقوقي، بين القانون والاقتصاد، بين الدولة والفرد، بين الحرية والالتزام، هي في الحقيقة أوجه لقضية أساسية. فحرية الفرد في علاقتها بالعملية الاقتصادية يمكن أن تكون مطلقة، أو محددة ضمن المعقول، أو موجهة اجتماعياً، أو مقيدة بالكامل، وذلك تبعاً لنوعية التنظيم الاقتصادي. ولكل من هذه التنظيمات الاقتصادية مفهوم سياسي ورؤية فلسفية لموقع الإنسان في المجتمع. لذلك لا يمكن مقارنة القانون والاقتصاد كمجالين متجاورين ومنفصلين عن بعضهما البعض، فالاقتصاد يؤثر على القانون، لكونه يقدم على الأقل المادة التي يعمل عليها القانون، ولكن هذا التأثير يجب فهمه والتعامل معه على أساس أنه إسهام خلاق ودافع باتجاه البحث عن حلول عادلة منسجمة مع مفهوم الإنصاف وسلم القيم المعمول به في مجتمع ما.

ثانياً : المنظومة الاقتصادية

تأتي المنظومة الاقتصادية في دولة ما نتيجة التلاقي بين معطيات واقعية ونماذج نظرية، والمعطيات الواقعية لا تعكس تماماً النماذج النظرية إنما بعض العناصر المكونة لها. فعندما ندرس العناصر الأساسية المحددة لعمل منظومة اقتصادية، نجد أنها قد تكون تنافسية أو موجهة مركزياً. ويرتكز على هذه العناصر نظامين اقتصاديين متباعين تماماً، من جهة اقتصاد السوق المرتكز على التنافس الحر، ومن جهة أخرى اقتصاد مركز إدارياً وموجه، يرتكز على تخطيط مبرمج من قبل الدولة. وبين هذين النموذجين المتباعين إلى أقصى الحدود يوجد نماذج وسطية وحلول توفيقية، وهكذا يمكن ربط البنى الاقتصادية في دولة ما بواحدة من أنظمة نظرية ثلاثة :

- نظام اقتصاد السوق.
- نظام الاقتصاد الموجه.
- نظام الاقتصاد الذي تضع الدولة يدها عليه وتديره مركزياً.

وكل من هذه الأنظمة تحتوي على متغيرات وتشكيلات مرتبطة بها. وقد ميز بعضهم في النظام الاقتصادي الثالث ثلاثة أنواع : الاقتصاد الموجه مركزياً بالكامل، والاقتصاد الموجه مركزياً مع حرية تبادل السلع الاستهلاكية، والاقتصاد الموجه مركزياً مع حرية اختيار السلع الاستهلاكية.

كما جرى التمييز بين خمسة وعشرين متغير في نظام اقتصاد السوق، ناتجة عن تركيبات لمختلف أشكال العرض والطلب، ولكنها مرتكزة جميعها على حرية تلاقي العرض بالطلب. وهكذا يبدو أن المنظومات الاقتصادية الواقعية تركز غالباً على توفيق بين النماذج النظرية الأساسية الثلاثة أو بين عناصر منها.

العلاقة بين الدستور كإطار حقوقي، ينتظم فيه أداء السلطات في الدولة، والبنية الاقتصادية فيها، لناعية الشكل والمضمون، يطرح العديد من الأسئلة الهامة، من بينها معرفة ما إذا كان يوجد بالضرورة بين الدستور والبنية الاقتصادية في الدولة رابط سياسي، أي هل ان بعض البنى الاقتصادية تفرض وجود دستور يقوم على أساس الديمقراطية، أو تقود إلى دستور يعتمد التوتاليتارية أساساً للحكم ؟ وبمعنى آخر هل البنية الاقتصادية في علاقتها بالدستور هي مجرد مشكلة تقنية ليس لها معنى سياسي، أو عكس ذلك يقوم بين الاثنين علاقة تبعية سياسية بالضرورة ؟

ان الذين تعرضوا لهذه القضية اعتبروا عامة ان المنظومة الاقتصادية ليست سوى أداة تقنية، محايدة وغير متحيزة سياسياً، غير أنه في الواقع يوجد بالضرورة رابط تبعي لا مفر منه بين الدستور

والمنظومة الاقتصادية، فهما متأثرين ببعضهما البعض بحيث ينعكس الواحد منهما على الآخر، في سياق تبادلي. وهذه التبعية، المتبادلة بالضرورة، تبدو في حالات قصوى لا تترك فيها بعض المنظومات الاقتصادية أي مكان للمبادرة الحرة، ولمختلف عناصر الاقتصاد المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية. والليبرالية المتطرفة القائمة على أساس "دعه يعمل ودعه يمر"، تقود الى تفويض أسس الديمقراطية نفسها، من خلال تمرکز القدرة الاقتصادية بين أيادٍ لا يمكن مراقبتها. كما انه في الاتحاد السوفياتي انتقلت القدرة الاقتصادية بكاملها الى أيدي الدولة.

في الواقع القضية تتجاوز اطار العلاقة بين الدستور والمنظومة الاقتصادية، لتطرح قضية سلم القيم الذي تقوم عليه المنظومة الحقوقية، ومفهوم القانون وغايته. فوفقاً للمفهوم السوفياتي، على سبيل المثال، ليس القانون سوى أداة لبلوغ أهداف اقتصادية وسياسية حددتها سلطة الدولة، لذلك ليس القانون وفق هذا المفهوم سوى بنية فوقية، والتعبير الحقوقي عن البنية الاقتصادية. وهو مفهوم نابع من الفلسفة الماركسية، فالدستور السوفياتي لم يركز على ضمانات حقوق الفرد الأساسية كما فعلت الدساتير في الدول الغربية الليبرالية، انما على التنظيم الاجتماعي - الاقتصادي وحقوق الطبقة العاملة، على أساس ان العامل يصل الى حقوقه الفردية من خلال الطبقة التي ينتمي اليها، وذلك في نظام اقتصادي اشتراكي يقوم على الملكية الجماعية الاشتراكية لوسائل الانتاج، بعد تصفية النظام الرأسمالي وإلغاء الملكية الفردية لوسائل الانتاج. فالعمل بالنسبة لكل فرد قادر على العمل، واجب وشرف يحكمه المبدأ الاشتراكي القائل بأن "من كل حسب قدرته، ولكل حسب عمله". فالمنظومة الاقتصادية السوفياتية ارتكزت من جهة على الاشتراكية الكاملة لملكية وسائل الانتاج، وعلى نقل النشاط الاقتصادي بكامله الى الدولة. وهكذا قدم النظام السوفياتي حلاً لمشكلة موقع المواطن في اطار علاقات الانتاج، ولحقوقه وحرياته في المجال الاقتصادي، غير ان تمرکز السلطة على هذا الشكل بين أيدي الدولة لم يترك مجالاً لنمو الفرد في المجال الاقتصادي، كما هي الحال في النظم الليبرالية، اذ جرده من قدرته على المبادرة واتخاذ القرار في مجال الانتاج والعمل، وحوله الى أداة تتحكم بها الدولة في اطار اقتصاد موجه ومبرمج كلياً.

إن دلّ هذا على شيء فهو يدل على ان اختيار البنية الاقتصادية يقود بالضرورة الى تحول عميق في الدستور، وبالتالي في موقع المواطن في المجتمع والدولة والاقتصاد. وهذه هي النتائج النهائية الناجمة عن الترابط الإلزامي بين البنية الاقتصادية والدستور. وهذا الترابط ليس هو ترابط تقني، انما ترابط له بعد سياسي، لأن له تأثيره المباشر على السلطة في الدولة. ففي الإتحاد السوفياتي كانت مهمته ديمومة سلطة طبقة البروليتاريا وتحقيق مصالحها الاقتصادية، بينما في الأنظمة الليبرالية يبرز هذا الترابط في منظومة اقتصادية ليبرالية مكملة بالضرورة للديمقراطية السياسية.

ثالثاً: دسرة المنظومة الاقتصادية

ان المنظومة الاقتصادية والعناصر المكونة لها، ليس لها في ذاتها أية سلطة قانونية ذات طبيعة دستورية، فهي لا تدخل في صياغة الدستور الا بقدر ما تريده السلطة التأسيسية المخولة وضع الدستور. فمهمة هذه السلطة اعطاء الصفة القانونية للعناصر المكونة للمنظومة الاقتصادية، ودعمها من خلال تثبيتها في القانون الوضعي، اذا كانت تريدها عنصراً منظماً لمجمل الحياة الاجتماعية. وهذا يعني ان القانون بمعناه الواسع يجب ان ينتج المبادئ والمؤسسات الحقوقية الملائمة للمنظومة الاقتصادية. فيعود للقانون تحويل المؤسسات الحقوقية والعناصر المحددة لعمل المنظومة الاقتصادية الى مبادئ قانونية، وتثبيتها في القانون الوضعي، أي وضع القواعد والمؤسسات الحقوقية التي يجب ان تضمن، مؤسساتياً ووظيفياً، بنية المنظومة الاقتصادية وأدائها. فالمنظومة الاقتصادية تقدّم المادة والمعطيات، والقانون يقدم الصيغ القانونية الملائمة.

هذا التحول الى قانون وضعي يفترض فهماً دقيقاً وعميقاً، ليس فقط لمعنى وبنيات المنظومة الاقتصادية، إنما أيضاً للعناصر الاقتصادية التي يجب ان تنكسر في القانون من أجل ضمان عمل

المنظومة الاقتصادية هذه. فالمشترع لا ينشأ المنظومة الاقتصادية فهي تركز على معطيات سابقة لتدخله فيها، غير أنه يعمل على هذه المعطيات ويبنى عليها، ففي كل منظومة اقتصادية جزء يبينه المشترع.

ان تحوّل المنظومة الاقتصادية الى قانون وضعي، يطرح سؤالاً حول طبيعة النصوص العائدة لهذه المنظومة، هل هي دستورية ؟

ان طبيعة النصوص هذه تعود الى الأهمية التي يعيها من صاغها للمنظومة الاقتصادية. فالبعض لا يدرك البعد الحقيقي للبنية الاقتصادية الأساسية، فيكتفي بوضع بعض القواعد بشأن الحقوق العائدة للمشاركين في العملية الاقتصادية والعلاقات القائمة فيما بينهم، دون ان يؤدي ذلك الى تحوّل منهجي للمبادئ الاقتصادية الأساسية الى قانون وضعي، واذا ما تم هذا التحوّل يكون تحوّلًا ظرفيًا وجزئيًا.

إن التحوّل الممنهج للمنظومة الاقتصادية الى قانون وضعي يتطلب صياغة الأسس التي تقوم عليها، في أعلى مراتب النصوص القانونية، وذلك نظراً لأهميتها ودورها في انتظام الحياة الاجتماعية، وبالتالي أثرها على المجتمع ككل وعلى المواطن تحديداً. فالعناصر الأساسية للمنظومة الاقتصادية والأسس التي تقوم عليها لا بد من صياغتها في نصوص دستورية، أي في قواعد أساسية، تعكس الأهمية التي يعيها المشترع للمنظومة الاقتصادية وللبنية الاقتصادية في الدولة. والمقصود ضمان بنية المنظومة الاقتصادية وعملها من خلال تكريسها، صراحة أو ضمناً، على أعلى مستوى حقوقي في الدولة، أي على مستوى الدستور.

رابعاً : السمات الاقتصادية في دستور ١٩٢٣

وضع دستور مملكة مصر والسودان لسنة ١٩٢٣ في مرحلة تاريخية لم تكن قد تبلورت فيها عامةً بعد العلاقة بين الاقتصاد والدستور، وبخاصة لما يجب ان يتضمنه الدستور لجهة رسم اطار البنية الاقتصادية للدولة وأنماط تطورها مستقبلاً. فلم يتضمن فصلاً مخصصاً للاقتصاد ولا نصوصاً تشير صراحة الى طبيعة الاقتصاد كما ورد في دستور جمهورية مصر العربية للعام ١٩٧١، أو مقدمة تكرر بعض المبادئ الاقتصادية التي لها بعد اجتماعي، كما حدث في مقدمة دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا في العام ١٩٤٦. فالحقوق الاقتصادية والاجتماعية لم تكن قد تبلورت بعد في نصوص دستورية وقانونية في العام ١٩٢٣، وكان الطابع الليبرالي التقليدي هو السائد في الاقتصاد وفي السياسية، وكان لا يزال يركز على الحقوق المدنية والسياسية دون غيرها، وحرية التنافس والمبادرة الفردية، وذلك في مواجهة الاقتصاد الموجه، المرتكز على العقيدة الماركسية، التي تقدّم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية على الحقوق المدنية والسياسية.

ان دستور مصر للعام ١٩٢٣ اكتفى باعتماد المبادئ العامة التي يقوم عليها النظام الاقتصادي الليبرالي، فضمن المساواة في الحقوق المدنية والسياسية بين المواطنين (المادة ٣)، دون ان يأتي على ذكر الحقوق الاقتصادية والاجتماعية لهؤلاء. كما ضمن حق الملكية ونص على انه "لا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبنية في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلاً" (المادة ٩). وحظر عقوبة المصادرة العامة للأموال (المادة ١٠). ونص على حق من الحقوق الاجتماعية هو الحق في التعليم الأولي اذ جعله إلزامياً ومجانياً (المادة ١٩).

أما في ما يختص بالمالية العامة للدولة التي تقوم بينها وبين الاقتصاد علاقة وطيدة، كون العملية الاقتصادية تنعكس سلباً أو ايجاباً على المالية العامة، كما تنعكس هذه الأخيرة عليها مباشرة، فقد أفرد لها الدستور ١٩٢٣ باباً خاصاً، وهو الباب الرابع، تحت عنوان "في المالية". وقد اعتمد الأسس المعتمدة في الأنظمة الليبرالية، وذلك من أجل ضبط جباية المال العام وإنفاقه، فالمال العام هو مال الشعب ولا يجوز التصرف به الا بقرار من ممثلي الشعب، وقد كان هذا المبدأ في أساس نشأة مجلس العموم في بريطانيا والمجالس النيابية في شتى أنحاء العالم، فلا يجوز للسلطة الاجرائية، وبخاصة اذا

كانت محصورة بشخص الملك أو رئيس الدولة، ان تتصرف بالمال العام الا بموافقة ممثلي الشعب وتحت رقابتهم. وهذا المبدأ كان في أساس النصوص التي تحكم المالية العامة للدولة، في دستور ١٩٢٣، فنصت المادة ١٣٤ منه على انه لا يجوز انشاء ضريبة ولا تعديلها أو إلغائها الا بقانون، ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم الا في حدود القانون. ونصت المادة ١٣٥ منه على انه لا يجوز اعفاء أحد من اداء الضرائب في غير الأحوال المبينة في القانون. كما نصت المواد الأخرى في الباب الرابع على انه لا يجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تعويض أو إعانة أو مكافأة إلا في حدود القانون. ولا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة في سنة او سنوات مقبلة الا بموافقة البرلمان. وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية في البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لا يجوز منحه الا بقانون والى زمن محدود.

وبخصوص الموازنة العامة للدولة اعتمد دستور ١٩٢٣ المبادئ نفسها التي درجت عليها الأنظمة الليبرالية، فنصت المواد من المادة ١٣٨ حتى المادة ١٤٣، على ان الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان، قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل، لفحصها واعتمادها، والسنة المالية يعينها القانون، وتُقر الميزانية باباً باباً، وتكون مناقشتها واقرارها في مجلس النواب أولاً، ولا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية. أما اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومي فلا يجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر في هذا الشأن، وكذلك الحال في كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذاً لتعهد دولي. واذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة. ومع ذلك اذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً. وكل مصروف غير وارد بالميزانية، أو زائد على التقديرات الواردة فيها، يجب أن يأذن بها البرلمان ويجب استئذانه، وكذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية.

وبما ان الموازنة العامة تشمل تقدير الموارد المالية والنفقات للسنة المالية القادمة، وبما ان المبالغ المقدرة قد لا تنطبق على الجباية الفعلية والانفاق الفعلي، فينبغي وضع حساب ختامي لمعرفة حقيقة المالية العامة للاحية الجباية والانفاق الفعلي، وهذا ما نصت عليه المادة ١٤٤ من دستور ١٩٢٣ فجاء فيها ان الحساب الختامي للادارة المالية عن العام المنقضي يُقدم الى البرلمان في مبدأ كل دور انعقاد عادي لطلب اعتماده.

تتطوي الموازنة العامة للدولة على السياسات العامة المعتمدة من قبل السلطة، وهي توضع في ضوء المعطيات الاقتصادية في الدولة، وتترك أثراً مباشراً على العملية الاقتصادية، ان لجهة تطوير البنية التحتية في الدولة او لجهة اعتماد السياسات المالية التي تشجع الاستثمار، وبخاصة في المجالات المنتجة والمشغلة لليد العاملة، وبالتالي تحسين الأوضاع المعيشية أو التأثير عليها سلباً.

خامساً: دستور جمهورية مصر العربية لعام ١٩٧١

أطاحت ثورة الضباط الأحرار في ٢٣ يوليو ١٩٥٢ بالعهد الملكي، وأجرت تحولات عميقة في بنية الاقتصاد، فاعتمدت النظام الاشتراكي بدل النظام الليبرالي، وقد برز أثر ذلك في دستور ١٩٧١ في صيغته الأساسية وقبل إدخال تعديلات عليها، في إطار التحول تدريجاً ومجدداً من الاشتراكية الى الليبرالية الاقتصادية المرتكزة على اقتصاد السوق.

ان النظام الاقتصادي الاشتراكي دخل في صلب الصيغة الأساسية لدستور ١٩٧١، ولكن اشتراكية من نوع خاص، لا تلغي الملكية الخاصة بل تصونها، غير انها تقوم على تنظيم الاقتصاد الوطني بهدف تحقيق التنمية وزيادة الدخل القومي وتوزيعه توزيعاً عادلاً، وذلك من أجل رفع مستوى المعيشة وتحقيق العدالة الاجتماعية، وبالتالي الديمقراطية في بعدها الاقتصادي والاجتماعي من خلال اعطاء الأولوية للحقوق الاقتصادية والاجتماعية.

ونظراً للأهمية التي أولاها دستور ١٩٧١ للاقتصاد، أفرد له الفصل الثاني من الباب الثاني، تحت عنوان المقومات الاقتصادية. وتضمن الدستور المبادئ الأساسية التي يقوم عليها الاقتصاد في جمهورية مصر العربية، والخطوط العريضة التي يجب ان يتم رسم السياسات الاقتصادية في اطارها. وكان قد نص في صيغته الأساسية، في المادة الأولى، على ان جمهورية مصر العربية دولة نظامها اشتراكي ديمقراطي يقوم على تحالف قوى الشعب العاملة، وقد عدلت هذه المادة فيما بعد، في اطار التحول في النهج السياسي والاقتصادي، فحذف تعبير الاشتراكية وقوى الشعب العاملة. وهذا دليل على تحوّل في طبيعة النظام الاقتصادي والبنية الاقتصادية في الدولة، فغدا نص المادة الأولى كما يأتي: " جمهورية مصر العربية دولة نظامها ديمقراطي يقوم على أساس المواطنة. والشعب المصري جزء من الأمة العربية يعمل على تحقيق وحدتها الشاملة ". هذا التغيير في طبيعة النظام الاقتصادي استدعى تعديل المادة الرابعة من الدستور، التي نصت في الأساس على ان " الأساس الاقتصادي لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكي الديمقراطي القائم على الكفاية والعدل، بما يحول دون الاستغلال ويؤدي الى تقريب الفوارق بين الدخول، ويحمي الكسب المشروع، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة ". فأصبح النص كما يأتي: " يقوم الاقتصاد في جمهورية مصر العربية على تنمية النشاط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية وكفالة الأشكال المختلفة للملكية، والحفاظ على حقوق العمال ".

وقد بدا التحول في الاقتصاد من الاشتراكية الى الليبرالية من خلال المقارنة بين نص المادة ٢٤ في صيغتها الأساسية اذ نصت على سيطرة الشعب على كل ادوات الانتاج، وعلى توجيه فائضها وفقاً لخطّة التنمية التي تضعها الدولة، ونص المادة نفسها المعدلة والتي جاء فيها ان الدولة ترعى الانتاج وتعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية. وهذا التحول من الاشتراكية الى الليبرالية واقتصاد السوق استدعى تعديل المادة ٣٠ من الدستور التي نصت في صيغتها الأساسية على ان " الملكية العامة هي ملكية الشعب، وتتأكد بالدعم المستمر للقطاع العام، ويقود القطاع العام التقدم في جميع المجالات ويحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية"، فأصبح نص المادة ٣٠ بعد تعديلها كما يأتي: " الملكية العامة هي ملكية الشعب، وتتمثل في ملكية الدولة والأشخاص الاعتبارية العامة". هذا التعديل جاء تعبيراً عن التحول في بنية الاقتصاد وتقليص حجم ودور القطاع العام لحساب توسيع حجم القطاع الخاص وتكبير دوره. وقد تجلّى ذلك في تعديل المادة ٣٣ من الدستور التي تناولت الملكية العامة، فتم إلغاء الفقرة التي نصت على اعتبار حماية الملكية العامة ودعمها سندا لقوة الوطن أساساً للنظام الاشتراكي ومصدراً لرفاهية الشعب.

اضافة الى هذه الأمور التي نص عليها دستور ١٩٧١ في صيغته الأساسية وصيغته المعدلة، وهي تدخل في تحديد المنظومة الاقتصادية في الدولة، نص في الوقت نفسه على مجموعة من المبادئ والقواعد التي تحكم هذه المنظومة الاقتصادية وترسم اطار السياسات الاقتصادية التي ينبغي ان تضعها الدولة وتنفذها. فهذه السياسات محكومة بما نص عليه الدستور، القانون الأسمى في الدولة، فالدستور هو الذي أرسى قواعد المنظومة الاقتصادية ورعى التحول في طبيعتها، لكي لا يأتي التحول عشوائياً انما منضبطاً في اطار نصوص دستورية. فجاء في المادة ٢٣ ان الاقتصاد القومي ينظم وفقاً لخطة تنمية شاملة تكفل زيادة الدخل القومي، وعدالة التوزيع، ورفع مستوى المعيشة، والقضاء على البطالة، وزيادة فرص العمل، وربط الأجر بالانتاج، وضمان حد أدنى للأجور، ووضع حد أعلى يكفل تقريب الفروق بين الدخول كما نصت المادة ٢٤ على ان الدولة ترعى الانتاج، وتعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وجاء في المادة ٢٦ ان للعاملين نصيب في ادارة المشروعات وفي أرباحها، ويلتزمون بتنمية الانتاج وتنفيذ الخطة في وحداتهم الانتاجية وفقاً للقانون. والمحافظة على ادوات الانتاج واجب وطني. ويكون تمثيل العمال في مجالس ادارة وحدات القطاع العام في حدود خمسين في المائة من عدد أعضاء هذه المجالس، وتعمل الدولة على ان يكفل القانون لصغار الفلاحين وصغار الحرفيين ثمانين في المائة في عضوية مجالس ادارة الجمعيات التعاونية الزراعية والجمعيات التعاونية الصناعية.

ونصت المادة ٢٩ على ان الملكية تخضع لرقابة الشعب وتحميها الدولة، وهي على ثلاث أنواع : الملكية العامة، والملكية التعاونية، والملكية الخاصة. وعرف الدستور كل من هذه الأنواع، وربط الملكية الخاصة بتأدية وظيفة اجتماعية في خدمة الاقتصاد القومي وفي اطار خطة التنمية، دون انحراف أو إستغلال، ولا يجوز ان تتعارض في طرق استخدامها مع الخير العام للشعب، وأوكل للقانون تنظيمها في هذا الاطار.

وقد صان الدستور الملكية الخاصة، فلا يجوز فرض الحراسة عليها الا في الأحوال المبنية في القانون وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية الا للمنفعة العامة ومقابل تعويض وفقاً للقانون، وحق الإرث فيها مكفول. ولا يجوز التأميم الا لاعتبارات الصالح العام ويقانون، ومقابل تعويض. والمصادرة العامة للأموال محظورة، ولا تجوز المصادرة الخاصة الا بحكم قضائي. يعين القانون الحد الأقصى للملكية الزراعية، ويضمن حماية الفلاح والعامل الزراعي من الاستغلال. ويقوم النظام الضريبي على العدالة الاجتماعية. والإدخار واجب وطني تحميه الدولة وتشجعه وتنظمه.

وهكذا يبدو واضحاً أن دستور ١٩٧١ حدد المنظومة الاقتصادية في الدولة ووضع المبادئ والقواعد الأساسية التي ينتظم في اطارها الاقتصاد، وذلك من أجل تحقيق الأهداف التي جاءت نتيجة خيار سياسي. فدستور ١٩٧١ رسم المسار الذي ينبغي ان يسير عليه الاقتصاد، اخذاً بالاعتبار معطيات مصر الاقتصادية ومعطياتها الاجتماعية، وذلك بهدف تحقيق التنمية والعدالة الاجتماعية وتحسين الأوضاع المعيشية. وهذا أمر طبيعي فوظيفة السياسة الأساسية هي ادارة الشأن العام بما يوفر شروط العيش الكريم للمواطنين، ولا يمكن توفير هذه الشروط الا من خلال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وتوزيع الدخل القومي توزيعاً عادلاً، لذلك نص دستور ١٩٧١ على العناصر الأساسية للمنظومة الاقتصادية والأسس التي تقوم عليها.

أما المالية العامة للدولة التي تؤثر على الاقتصاد وتتأثر به، فقد اعتمد دستور ١٩٧١ بشأنها المبادئ والقواعد المتعارف عليها عالمياً في الأنظمة الدستورية، فنص في المادة ١١٥ على انه "يجب عرض الموازنة العامة على مجلس الشعب قبل ثلاثة أشهر على الأقل من بدء السنة المالية ولا تعتبر نافذة، الا بالموافقة عليها، ويتم التصويت على مشروع الموازنة باباً باباً. ويجوز لمجلس الشعب ان يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي تريد تنفيذاً لالتزام محدد على الدولة، واذا ترتب على التعديل زيادة في النفقات وجب ان يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للايرادات بما يحقق اعادة التوازن بينها وبين النفقات. وتصدر الموازنة بقانون يجوز ان يتضمن تعديلاً في أي قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن، واذا لم يتم اعتماد الموازنة الجديدة قبل بدء السنة المالية عُمل بالموازنة القديمة لحين اعتمادها".

ونصت المادة ١١٦ على وجوب موافقة مجلس الشعب على نقل أي مبلغ من باب الى آخر من أبواب الموازنة العامة، وكذلك على كل مصروف غير وارد فيها أو زائد في تقديراتها، وتصدر بقانون. وقد جاء في المادة ١١٧ ان القانون يحدد أحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها. ونصت المادة ١١٨ على وجوب عرض الحساب الختامي لميزانية الدولة على مجلس الشعب في مدة لا تزيد على الشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويتم التصويت عليها باباً باباً، ويصدر بقانون. وللمجلس ان يطلب من الجهاز المركزي للحسابات اية بيانات أو تقارير أخرى. وجاء في المادة ١١٩ ان انشاء الضرائب العامة وتعديلها أو إلغاؤها لا يكون الا بقانون ولا يعفى أحد من أدائها الا في الأحوال المبنية في القانون. ولا يجوز تكليف أحد اداء غير ذلك من الضرائب أو الرسوم الا في حدود القانون. وينظم القانون القواعد الأساسية لجباية الأموال العامة واجراءات صرفها (المادة ١٢٠). ونصت المادة ١٢١ على انه لا يجوز للسلطة التنفيذية عقد قروض أو الارتباط بمشروع يترتب عليه انفاق مبالغ من خزانة الدولة في فترة مقبلة الا بموافقة مجلس الشعب. وجاء في المادة ١٢٢ ان القانون يعين قواعد منح المرتبات والمعاشات والتعويضات والاعانات والمكافآت التي تتقرر على خزانة الدولة، وينظم القانون حالات الاستثناء منها والجهات التي تتولى تطبيقها. ونصت المادة ١٢٣ على ان القانون يحدد

القواعد والاجراءات الخاصة بمنح الالتزامات المتعلقة باستغلال موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة، كما يبين أحوال التصرف بالمجان في العقارات المملوكة للدولة والنزول عن أموالها المنقولة والقواعد والاجراءات المنظمة لذلك.

إن هذه النصوص الدستورية بشأن المالية العامة انطلقت من مبدأ أساسي لا يجوز التنازل عنه ولا التهاون في تطبيقه، ومفاده ان المال العام هو مال الشعب، فالضرائب والرسوم تجبى من المواطنين، والثروات الطبيعية والمرافق العامة تعود للشعب، لذلك لا يجوز فرض ضريبة أو رسم ولا تلزيم استغلال أي مورد أو ثروة طبيعية أو مرفق عام، كما لا يجوز انفاق المال العام الا بقرار من ممثلي الشعب المنتخبين بالاقتراع العام، لذلك أنط دستور ١٩٧١ كل ما يتعلق بالمالية العامة للدولة بمجلس الشعب وجعله في صلب صلاحياتها الحصرية.

سادساً : السمات الاقتصادية في دساتير الدول الأوروبية

بعض دساتير الدول الأوروبية لم تتناول الاقتصاد بشكل مباشر انما تناولت بالتفصيل المالية العامة للدولة وطريقة تنظيمها وضبطها، بينما تناولت دساتير دول أوروبية أخرى الاقتصاد، اضافة الى المالية العامة، بشيء من التفصيل. سنتناول على سبيل المثال .

أ. دستور فرنسا

نجد أن دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا تناول في متنه المالية العامة للدولة ولم يتناول الاقتصاد في الدولة الفرنسية انما مقدمة دستور الجمهورية الرابعة، المعتمد في العام ١٩٤٦، وقد أضيفت الى دستور الجمهورية الخامسة الموضوع في العام ١٩٥٨، مع اعلان حقوق الانسان المواطن للعام ١٧٨٩، تناولت هذه المقدمة مبادئ سياسية واقتصادية واجتماعية وأكدت عليها، ومن بينها ان القانون يحمي حقوق المرأة المساوية للرجل في جميع الميادين، وان على كل فرد واجب العمل والحق في الحصول على عمل، وكل انسان يستطيع ان يدافع عن حقوقه ومصالحه من خلال العمل النقابي والانتساب الى النقابة التي يختارها. وحق الاضراب عن العمل يمارس في اطار القانون الذي ينظمه. وكل عامل يشارك، بواسطة مندوبين عنه، في تحديد شروط العمل بشكل جماعي، وفي ادارة المشاريع. وكل مشروع أو منشأة لها طابع مرفق عام وطني أو احتكاري في الواقع يجب ان تصبح ملكيتها جماعية. كما نصت هذه المقدمة على مجموعة من الحقوق الاجتماعية، شملت الضمان الصحي، بشكل خاص للأولاد والأمهات والعجزة، وحقهم في الراحة، كل انسان يوجد في حالة العجز عن العمل، بسبب السن أو حالته الجسدية أو العقلية، له الحق بالحصول من الجماعة على الوسائل الملائمة لحياته. وتعلن الأمة تضامناً ومساواة كل الفرنسيين ازاء الأعباء الناجمة عن الكوارث الوطنية. وتضمن الأمة الفرنسية المساواة للقصر والبالغين في الحصول على العلم والتأهيل المهني والثقافة. ويعتمد تنظيم التعليم في القطاع العام المجانية والعلمانية على مختلف المستويات، وهو واجب على الدولة. ويضمن الدستور الفرنسي الحق بالملكية الخاصة ولا يجوز نزعها إلا في سبيل الصالح العام ولقاء تعويض عادل. ويقوم الاقتصاد على حرية التنافس وضمان حرية المبادرة الفردية.

هذا وقد أنشأ دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا مجلساً اقتصادياً واجتماعياً تمثل فيه القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية، له صفة استشارية، وهو يبدي رأيه في السياسات الاقتصادية ومشاريع القوانين والمراسيم التي تتناول الشأن الاقتصادي. ويمكن انتداب مندوب عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي لحضور جلسات البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) لعرض وجهة نظر المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قضية اقتصادية او اجتماعية معينة.

وهكذا يبدو ان الدستور الحالي للجمهورية الفرنسية اكتفى بالتشديد على حقوق اقتصادية واجتماعية للمواطنين اضافة للحقوق المدنية والسياسية، واشراك الهيئات الاقتصادية والاجتماعية والمهنية،

من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي، برسم التوجهات الاقتصادية العامة للدولة. مع العلم ان السياسات الاقتصادية لفرنسا ولمختلف الدول الأوروبية أصبحت محكومة بالسياسات المعتمدة على صعيد الإتحاد الأوروبي.

ب. دستور ألمانيا

لم يأتي دستور ألمانيا الاتحادية على ذكر بنية الاقتصاد الألماني في أي من نصوصه. وقد اتخذت المحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا قراراً جاء فيه ان الدستور لم يبنئ صراحة اية منظومة اقتصادية محددة، وان المشتري له الحرية لاتباع أية سياسة اقتصادية طالما انه لم يخالف الدستور. غير ان هناك نظرية أخرى تخالف هذا الرأي وتقول بأن دستور ألمانيا تضمن تحديداً للبنية الاقتصادية للدولة ولو بشكل غير مباشر. فالدستور الألماني يتضمن مفهوماً محدداً لما يمكن تسميته دستور اقتصادي - اجتماعي، نجم عن الضمانات الدستورية التي نص عليها في القسم المخصص للحقوق الأساسية، فوضع الحقوق والحرريات الفردية في اطار رؤية اجتماعية. وهذا ما يعني انه احتوى ضمناً على دستور اقتصادي، اذا جاز التعبير، مضمون دستورياً. فالمهم ليس الشكل انما المضمون، وبالتالي الاعتراف الفعلي بالمنظومة الاقتصادية التي تؤدي الى تمتع المواطنين بالحقوق الاجتماعية التي ضمنها الدستور. فتكريس الحقوق الفردية في دولة اجتماعية، يعني تكريس الأنشطة الاقتصادية والبنية المؤسساتية والقانونية التي تتلاءم مع المفهوم الاجتماعي للدولة، وبالتالي توفير الشروط الاقتصادية التي تمكن المواطنين من التمتع فعلياً بالحقوق الاجتماعية التي ضمنها الدستور.

إن المضمون الاقتصادي لدستور ألمانيا الاتحادية تحدد في عنصرين، الأول هو الطابع الفردي والثاني هو الطابع الاجتماعي. فالطابع الفردي هو التعبير عن الحرية ويشمل المشاركة الحرة للفرد في النشاط الاقتصادي، أما الطابع الاجتماعي فيعبر عنه بالالتزام الاجتماعي الوطني تجاه الفرد. وهكذا يبدو ان المضمون الاقتصادي للدستور يكمن في التشارك بين هذين المكونين، من جهة الحقوق الأساسية، ومن جهة أخرى الدولة الاجتماعية. فالدستور الألماني يرسم اطار المنظومة الاقتصادية وأنماط تطورها ونموها لاحقاً. فالحقوق الأساسية للمواطن ومشاركته الحرة في النشاط الاقتصادي، في اطار دولة الحق ذات التوجهات الاجتماعية، يشكل إحداثيات المنظومة الاقتصادية. وهكذا يبدو ان كل حرية اقتصادية متأثرة ومحددة بمبدأ الدولة الاجتماعية، وكل التقديرات الاجتماعية متأثرة ومحددة بمبدأ الحرية في ممارسة النشاط الاقتصادي، أي ان هناك علاقة جدلية في دستور ألمانيا بين الحرية والواجب، وهذه الجدلية ينبغي ان تحكم تفسير كل مادة من مواد الدستور المتعلقة بالفرد وذات الطابع الاقتصادي.

ويبدو ان الاندماج بين حرية التنافس والدولة الاجتماعية في الدستور الألماني لا يشكل تسوية تؤدي الى تعطيل كل منهما بل صيغة حيوية لها وظيفة وازنة ومنظمة. فالمضمون الاقتصادي في الدستور لا يستنزف نفسه بالضمانات الدستورية للحقوق والحرريات الفردية، ولا بالأعباء والموجبات الاجتماعية، ولا بالضمانات القانونية. فالمضمون الاقتصادي في الدستور ينتج من التداخل والتأثير المتبادل بين هذه العناصر وعن وظيفتها المنظمة للنشاط الاقتصادي ونشاط الدولة عامة.

إن الحقوق الأساسية للمواطن تشكل في نظام الاقتصاد الحر نقطة الانطلاق التي لا غنى عنها، والوسيلة الضرورية لتحقيق حرية الاقتصاد. فالاقتصاد السوق وحرية المشاركة في النشاط الاقتصادي يفرضان ضمان العديد من الحريات الفردية. وهذه الحريات الاقتصادية ضمنها دستور ألمانيا وكرسها، على الأقل ضمناً، في مادته الثانية التي جاء فيها أن لكل الحق في نمو حر لشخصيته شرط ان لا ينتهك حقوق الآخر وان لا يخالف الانتظام الدستوري ولا القاعدة الأخلاقية. ان ضمان النمو الحر لشخصية المواطن يعني أيضاً ضمان حرية النمو في المجال الاقتصادي، فالأول لا يتحقق في غياب الثاني. فالحريات الفردية تتضمن الحريات الاقتصادية، ومن بينها حرية التعاقد وحرية التنافس، وحرية الانتاج، وحرية الاستهلاك، وحرية التبادل التجاري.

هذه الحريات لم تضمنها صراحة نصوص الدستور الألماني ولكن ضمنتها بشكل غير مباشر وضمني، وذلك نتيجة ضمان النمو الحر للفرد في نص دستوري. فكيف يمكن تصور النمو الحر للفرد إذا كانت هذه الحريات الفردية الأساسية غير مضمونة بالدستور ؟ فالنظام الاقتصادي بموجب الدستور الألماني هو نظام الاقتصاد الحر، ولكن حرية المنافسة الاقتصادية حدود، فهي ليست حرية مطلقة، وحدود هذه الحرية، كما يستنتج من نص المادة الثانية من الدستور، هي حقوق الآخرين، والقيم الأخلاقية والإنتظام العام. وهذا ما يسمح للدولة بالتدخل إذا ما تجاوز التنافس الحر في المجال الإقتصادي هذه الحدود. فمبدأ حرية التنافس في الاقتصاد محكوم بمبدأ الدولة الاجتماعية في دستور ألمانيا، وتدخل الدولة المقيد والمعدل للحرية الاقتصادية من أجل الحفاظ على مبدأ الدولة الاجتماعية. والدولة الاجتماعية محددة كونها تدخل في نظام اقتصادي قائم أساساً على حرية المشاريع والمؤسسات الاقتصادية وضمن الملكية الخاصة.

ت. دستور إيطاليا

لقد تناول دستور إيطاليا في القسم الأول منه، المخصص لحقوق المواطنين وواجباتهم، وتحت العنوان الثالث منه، العلاقات الاقتصادية، وذلك في ١٣ مادة، من المادة ٣٥ حتى المادة ٤٧ ضمناً، فنص على حماية الجمهورية للعمل على اختلاف أشكاله وفي جميع تطبيقاته، والسهر على التدريب والتأهيل المهني للعمال، وتشجيع المنظمات الدولية والاتفاقات المتعلقة بالعمل والحق به. كما نص الدستور الإيطالي على حق العامل بأجر موزل لعمله وكافٍ لسد احتياجاته وتأمين معيشة عائلته، وعلى تحديد ساعات العمل يومياً وحق العامل بالراحة، وعلى أن حقوق المرأة العاملة مساوية لحقوق الرجل العامل، وعلى أن شروط العمل يجب أن تكون ملائمة لدورها في العائلة. ويجب توفير حماية خاصة للأم العاملة ولولدها. وقد نص الدستور الإيطالي أيضاً على أن لكل مواطن، عاجز عن العمل ولا يملك وسائل العيش الكريم، الحق في المساعدات الاجتماعية. وللعمال الحق في الوسائل الملائمة لأوضاعهم في حال حوادث العمل، أو المرض، أو الإصابة بعطل دائم، أو الشيخوخة أو البطالة عن العمل غير الإرادية. كما نص الدستور الإيطالي على حرية التنظيم النقابي، والحق في الإضراب في إطار القانون.

أما بخصوص الأسس التي تركز عليها البنية الاقتصادية في الدولة، فقد نص دستور إيطاليا على أن المبادرة الاقتصادية الفردية حرة، ولكن لا يجوز ممارستها بشكل يتعارض مع المنفعة الاجتماعية، أو يسيء إلى الأمن وإلى الحرية وإلى الكرامة الإنسانية. والقانون يحدد البرامج والرقابة المناسبة للنشاط الاقتصادي في القطاعين العام والخاص، لكي يؤدي إلى تحقيق غايات اجتماعية.

الملكية عامة وخاصة، والثروات الاقتصادية تعود للدولة أو للجماعات المحلية أو لأفراد. والملكية الخاصة معترف بها ومضمونة بالقانون، الذي يحدد طريقة إكتسابها والتمتع بها، وحدودها لكي تؤدي وظيفة اجتماعية. ويمكن نزع الملكية الخاصة في الحالات التي يحددها القانون، من أجل الصالح العام، ولقاء تعويض. كما نص دستور إيطاليا على أنه، لغايات تتعلق بالمصلحة العامة، يمكن نزع ملكية بعض المشاريع والمؤسسات الاقتصادية التي تدير مرافق عامة أساسية أو مصادر الطاقة، ولها منفعة عامة، وتحويلها إلى الدولة أو إلى مؤسسات عامة أو إلى هيئات عمالية، وذلك لقاء تعويض.

ونص دستور إيطاليا على أنه من أجل استثمار الأرض بطريقة عقلانية، وإقامة علاقات اجتماعية متوازنة، يفرض القانون قيوداً وموجبات على الملكية العقارية الخاصة، ويضع حدوداً لمساحتها حسب المناطق الزراعية، وذلك من أجل تحسينها، ومساعدة الملكيات المتوسطة والصغيرة الحجم، واتخاذ إجراءات لصالح المناطق الجبلية.

تعترف الجمهورية الإيطالية بدستورها بالوظيفة الاجتماعية للمؤسسة التعاونية ذات الطابع التعاضدي والتي لا تتوخى الربح الخاص. فالقانون يساعدها على تحقيق نموها بوسائل ملائمة ويسهر على

مراقبتها لتحقيق الغايات التي أنشئت من أجلها. والقانون يحمي ويسهم في نمو القطاع الحرفي. ومن أجل رفع المستوى الاقتصادي والاجتماعي للعمل، وبالتناغم مع مقتضيات الانتاج، تعترف الجمهورية بحق العمال بالمساهمة في ادارة المؤسسات الاقتصادية وفق الأنماط وفي اطار الحدود التي تحددها القوانين.

تشجع الجمهورية وتحمي الإدخار بكل أشكاله، وتنظم وتنسق وتراقب التصرف بالقروض، وتساعد على تحول المدخرات الشعبية الى تملك المساكن والأرض من قبل الذين يزرعونها، والى شراء الأسهم مباشرة وغير مباشرة في المشاريع الانتاجية في الدولة.

وهكذا يبدو ان الدستور الإيطالي تناول مباشرة الأسس التي يقوم عليها الاقتصاد الإيطالي، وبشكل صريح، وأحياناً بشيء من التفصيل، كما رسم التوجهات العامة للسياسات الاقتصادية الواجب اعتمادها.

ث. دستور إسبانيا

تناول دستور إسبانيا في تسع مواد، مباشرة وبشيء من التفصيل الاقتصاد والمال، وذلك تحت العنوان السابع منه. فنص على ان جميع الموارد في البلاد، على اختلاف أشكالها وملكيته، خاضعة للمنفعة العامة، واعترف الدستور بالمبادرة العامة في المجال الاقتصادي، ونص على ان قانوناً يستطيع ان يحفظ للقطاع العام موارد وخدمات أساسية، وبخاصة في حالة الإحتكار، ويستطيع أيضاً أن ينص على مراقبة المشاريع اذا تطلبت ذلك المصلحة العامة (المادة ١٢٨). ويحدد القانون أشكال مشاركة المعنيين في الضمان الاجتماعي وفي نشاطات الهيئات العامة التي تعنى مباشرة بنوعية الحياة ورفاه الجميع. وتحس السلطات العامة بفاعلية مختلف أشكال المشاركة في المشاريع، وتشجع بواسطة التشريع الملائم المجتمعات التعاونية، وتتخذ الإجراءات الآيلة الى تسهيل بلوغ العمال ملكية وسائل الانتاج (المادة ١٢٩).

تسهر السلطات العامة على تحديث ونمو كل القطاعات الاقتصادية، وبخاصة الزراعة وتربية الماشية وصيد الأسماك والأعمال الحرفية، وذلك من أجل توازن مستوى الحياة لجميع المواطنين الإسبان. وتهتم السلطات العامة للغاية ذاتها، بشكل خاص بالمناطق الجبلية (المادة ١٣٠).

تستطيع الدولة، بواسطة قانون تنظيم الحياة الاقتصادية العامة، وذلك من أجل الاهتمام بالاحتياجات الجماعية، والتوازن المتناسق لنمو المناطق والقطاعات، والحس على زيادة المداخل والثروة وعدالة توزيعهما. وتضع الحكومة مشاريع الخطط، آخذة بالاعتبار المدخرات المتأتية من الكيانات ذات الادارة الذاتية، واقتراحات ومساهمات النقابات والتنظيمات المهنية والهيئات الاقتصادية وأصحاب العمل. ولهذه الغاية يتم انشاء مجلس تتحدد طريقة تشكيله وصلاحياته بقانون (المادة ١٣١).

يحدد القانون القواعد ونظام ثروات القطاع العام وثروات البلديات، والثروات التي تعود الى الدولة هي تلك التي يحددها القانون، وتضم في كل الأحوال، الشواطئ والمساح والمياه الإقليمية والثروات الطبيعية داخل المنطقة الاقتصادية ومنطقة الجرف القاري. والقانون ينظم الإرث الوطني، وطريقة ادارته والحفاظ عليه وحمايته (المادة ١٣٢).

يعود للدولة حصراً وضع الضرائب، وذلك بقانون. ويمكن للهيئات المحلية التي تتمتع بحكم ذاتي وضع الضرائب وجبايتها طبقاً للدستور والقانون. وكل ميزة أو نفع مالي يمس الضرائب يجب اعتماده في قانون. ولا تستطيع الادارات العامة تحميل الدولة أعباء مالية أو مصاريف الا تنفيذاً لقانون (المادة ١٣٣).

يقع على الحكومة واجب وضع الموازنة العامة للدولة، وعلى البرلمان في مجلسيه، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، دراستها وتعديلها وإقرارها. وموازنة الدولة سنوية، وتشمل مجموع واردات ونفقات الدولة. وعلى الحكومة ان تقدم الموازنة العامة للدولة أمام مجلس النواب، قبل ثلاثة أشهر على الأقل من انتهاء موازنة السنة السابقة. وإذا لم تقرر الموازنة في اليوم الأول من السنة المالية، تعتبر الموازنة السابقة ممددة تلقائياً حتى إقرار الموازنة الجديدة. وعند إقرار الموازنة العامة للدولة، تستطيع الحكومة وضع مشاريع قوانين تقود الى زيادة الإنفاق العام أو تخفيض الواردات العائدة للموازنة نفسها.

كل اقتراح قانون أو كل تعديل يفترض زيادة الاعتمادات أو تخفيض الواردات في الموازنة، يتطلب موافقة الحكومة ليجري درسه (المادة ١٣٤).

على كل الإدارات العامة ممارسة عملها طبقاً لمبدأ الاستقرار في الموازنة. ولا تستطيع الدولة وإدارات الحكم الذاتي تجاوز سقف العجز البنوي المحدد من قبل الاتحاد الأوروبي للدول الأعضاء. ويتم وضع قانون عضوي يحدد العجز البنوي المسموح به للدولة وإدارات الحكم الذاتي، قياساً على إنتاجها، وعلى الهيئات المحلية احترام التوازن في الموازنة (المادة ١٣٥).

هذا وقد تضمن الدستور الإسباني من المادة ١٣٥ العديد من التفاصيل التي تدخل في تحديد العجز، وذلك في ضوء المعايير التي وضعها الاتحاد الأوروبي في هذا الشأن. كما تضمن بنوداً تشدد على ضرورة الالتزام بالتوازن المالي في الموازنة العامة للدولة.

وقد نص في المادة ١٣٦ على ديوان المحاسبة، وهو الجهاز الأعلى في الدولة المناط به مراقبة الحسابات والإدارة الاقتصادية للدولة والقطاع العام. وهو يرتبط مباشرة بالبرلمان، ومفوض من قبله بممارسة وظائفه في فحص الحسابات العامة للدولة والتدقيق بصحتها. فالحسابات العامة للدولة وللقطاع العام تقدم لديوان المحاسبة ليقوم بمراقبتها. ويقدم ديوان المحاسبة تقريراً سنوياً للبرلمان، يحدد فيه المخالفات والمسؤوليات الناتجة عنها. ويتمتع أعضاء ديوان المحاسبة بالحصانة التي يتمتع بها القضاة.

وهكذا يبدو ان الدستور الإسباني وضع المبادئ الأساسية التي تحكم الاقتصاد وترك للحكومات مهمة رسم السياسات الاقتصادية والاجتماعية العامة وإقرارها من قبل البرلمان. وبدا واضحاً التركيز في الدستور الإسباني على التوازن الاقتصادي ما بين القطاعين العام والخاص، وتنظيم الحياة الاقتصادية من أجل تلبية احتياجات المواطنين، وتحقيق العدالة الاجتماعية، لذلك جرى التركيز في الدستور على التوازن في تنمية المناطق وتنمية القطاعات، وتشجيع الاستثمار من أجل التنمية الاقتصادية الشاملة وتحقيق التوازن الاقتصادي بين المناطق وبين القطاعات، وبخاصة تنمية القطاعات التي تعاني منها الطبقات المتوسطة والفقيرة. كما ان الدستور وضع المبادئ والأسس التي تؤدي الى ضبط المالية العامة للدولة وانتظامها في اطار موازنة عامة سنوية، والتدقيق في حسابات الدولة ومؤسسات القطاع العام من خلال ديوان المحاسبة، المرتبط مباشرة بالبرلمان وليس بالحكومة، كون البرلمان هو ممثل الشعب والمال العام هو مال الشعب، ويجب على الجهة التي ترأب وتدقق في حسابات الدولة والقطاع العام ان تكون مرتبطة بالبرلمان وتقدم تقاريرها له.

سابعاً: المبادئ والأسس الاقتصادية في الدستور

في ضوء التجارب الدستورية التي تناولناها، وضرورة وضع الاقتصاد في خدمة المواطن والشعب، من أجل تحقيق التنمية الشاملة والمتوازنة والمستدامة في جميع القطاعات والمناطق، لتشمل كل فئات الشعب، وتقود تدرجياً الى ردم الهوة بين الأغنياء والفقراء، وتوسيع حجم الطبقة الوسطى التي تشكل الركيزة الأساسية للإستقرار والتطور والتقدم، ينبغي تضمين الدستور المبادئ والأسس التي تحدد سياسة الدولة الاقتصادية على مختلف الصعد، وتجعل الإقتصاد في خدمة المواطن، وذلك من خلال

رفع مستوى معيشتة وتوفير الشروط المادية التي تمكنه من العيش الكريم. فالحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية، المعترف بها في الدستور، لا قيمة لها الا بقدر ما يتمكن المواطن من التمتع بها عملياً، ولا يتحقق ذلك إلا بتوافر الأوضاع الاقتصادية الملائمة لأوسع شرائح المجتمع.

من ناحية ثانية، يبدو ان للمعطيات الاقتصادية والاجتماعية دوراً أساسياً في تحديد المبادئ والأسس الواجب اعتمادها في الدستور لتحديد الركائز الأساسية لبنية الإقتصاد الوطني، وبالتالي للمنظومة الإقتصادية في الدولة، ورسم الإطار للسياسات الإقتصادية والاجتماعية الواجب اعتمادها من قبل السلطات في الدولة. فالإقتصاد يتعاطى مع الواقع ويعمل على تطويره باتجاه الأفضل من خلال عملية التنمية التي تحقق الازدهار الذي يعكس إيجاباً على حياة جميع المواطنين، بحيث لا يقتصر مردود التنمية والازدهار على فئة دون غيرها. فللتنمية الشاملة والمتوازنة التي تشمل جميع المواطنين مردود إيجابي ليس فقط على الصعيد المعيشي، انما أيضاً على الصعيد السياسي، لأنها تساهم في تحقيق الأمن والاستقرار وترسيخ الوحدة الوطنية وتحسينها. فالفقر يشكل تربة خصبة لنمو التطرف والإرهاب، ويسهم في تغذية الإنقسامات وتعميقها، ولابد من معالجته من طريق التنمية الاقتصادية الشاملة والمتوازنة.

إن المبادئ والأسس الاقتصادية التي ينبغي ان يتضمنها الدستور تأتي نتيجة خيارات سياسية، ولابد لها من أن تتناول الأمور الآتية :

١- **طبيعة النظام الإقتصادي** : لطبيعة النظام الإقتصادي أثر مباشر على المسار الذي يسلكه الإقتصاد في الدولة في مختلف المجالات وعلى الصعد كافة، ولابد من أن تتحدد طبيعة النظام الإقتصادي في الدستور في ضوء المعطيات الاقتصادية في الداخل والمعطيات الاقتصادية على الصعيد الدولي لأنها تؤثر بشكل مباشر على اقتصاد الدولة، وبخاصة في عصر العولمة، كما ينبغي تحديد طبيعة النظام الإقتصادي في ضوء مصلحة الشعب. والخيارات تتراوح هنا بين الإقتصاد الحر والإقتصاد الموجه، مع العلم ان هناك عدة أنواع تندرج بين الإثنين، فالإقتصاد الحر يمكن وضع ضوابط له لكي لا يتحول الى احتكارات والى تركز الثروات في يد فئة محدودة، والإقتصاد الموجه ممكن الحد من مفاعيله بإفساح المجال أمام المبادرة الفردية والتنافس الحر ضمن حدود، والاتجاه الغالب في العصر الحالي هو لمصلحة اعتماد الإقتصاد الحر، ولكن ضمن ضوابط ملائمة للنمو الإقتصادي الشامل والمتوازن، وتوزيع الثروة الوطنية توزيعاً عادلاً، والحد من الفروقات بين طبقات الشعب.

٢- **التنمية الاقتصادية** : يجب ضمان تحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة والمتوازنة والمستدامة في نص دستوري، نظراً لأهميتها، كونها ركيزة أساسية للإقتصاد، فاعتمادها في الدستور يلزم السلطات على الصعيدين المركزي والمحلي، بوضع السياسات الاقتصادية الأيلة الى تحقيق التنمية في أبعادها المختلفة.

٣- **التوزيع العادل للدخل القومي** : العدالة في توزيع الدخل القومي لا تنفصل عن تحقيق العدالة في الدولة، وتؤدي الى ردم الهوة على الصعيد المعيشي بين مختلف فئات الشعب، وتساهم في تحقيق التضامن الوطني. وينبغي ان يتضمن الدستور نصاً صريحاً يؤكد على ضرورة توزيع الثروة الوطنية توزيعاً عادلاً وذلك من خلال نظام ضريبي عادل، وتوفير الخدمات وبخاصة للفئات الفقيرة، واعتماد سياسة التقديمات الاجتماعية للفئات المحتاجة اليها.

٤- **ضمان الملكية الخاصة** : التأكيد في الدستور على ضمان الملكية الخاصة مع التأكيد أيضاً على ان للملكية الخاصة وظيفة اجتماعية. ولا يجوز نزع الملكية الخاصة الا في سبيل المصلحة العامة ومقابل تعويض عادل.

- ٥- **ضمان الملكية العامة :** التأكيد في الدستور على صون الملكية العامة للقطاعات والمرافق التي تديرها الدولة، وبخاصة في مجال الخدمات الأساسية، وتلك التي لها أبعاد استراتيجية، وفي مجال استثمار الثروات الوطنية الطبيعية.
- ٦- **منع الإحتكار والتنافس غير المشروع :** وضع نص في الدستور يمنع الإحتكار، ويطلق حرية التنافس في المجال التجاري والخدماتي، ويمنع في الوقت نفسه التنافس غير المشروع الذي من شأنه ان يؤدي الى الإحتكار، وبالتالي التحكم بأسعار السلع.
- ٧- **اشراك العمال في ادارة المؤسسات :** تشجيع العمال على تملك أسهم في الشركات المساهمة التي يعملون فيها، والزام هذه الشركات بإفصاح المجال أمام عمالها لتملك أسهم فيها، واشراكهم في مجالس ادارتها.
- ٨- **ضمان الاستثمارات وتشجيعها :** التأكيد في الدستور على ضمان الاستثمارات وتشجيعها، وبخاصة الاستثمارات التي تؤدي الى تشغيل الأيدي العاملة بأعداد كبيرة، وتساعد بالتالي على الحد من نسبة البطالة وزيادة الدخل القومي.
- ٩- **الإهتمام بالقطاع الزراعي :** التأكيد على ضرورة تنمية القطاع الزراعي في نص دستوري، وتحديد الملكية الزراعية بحيث لا تتجاوز حداً معيناً يقود الى شبه احتكار للملكية الزراعية. وتشجيع صغار المزارعين من خلال التقديمات على مستوى الإرشاد الزراعي والمعدات الزراعية والأسمدة والأدوية الزراعية، والمساعدة على تصريف الانتاج الزراعي، وتشجيع التعاونيات الزراعية وتوسيع رقعة انتشارها، واستصلاح الأراضي.
- ١٠- **الإهتمام بالقطاع الحرفي :** تشجيع القطاع الحرفي والعمل على تطويره والمساعدة على تصريف انتاجه ومنح التقديمات الاجتماعية للحرفيين.
- ١١- **تشجيع الإدخار ومنح القروض :** تشجع الدولة الإدخار بكل أشكاله، وتساعد على توظيف المدخرات في تملك المساكن والأراضي الزراعية من قبل العاملين في الزراعة، وشراء الأسهم في المؤسسات الانتاجية. كما تشجع الدولة الاقتراض من خلال ضمان القروض وبفائدة متدنية، اذا ما استخدمت هذه القروض للاستثمار في قطاعات ومشاريع منتجة.
- ١٢- **في المالية العامة :** ضرورة ان يتضمن الدستور الأسس والضوابط المعتمدة في الحفاظ على المال العام وجبايته وانفاقه، ومن أهم هذه الأسس وضع موازنة سنوية تتضمن جميع واردات ونفقات الدولة ومؤسسات القطاع العام، وضع حساب ختامي يبين الواردات والنفقات الفعلية لكل سنة مالية، اقرار الموازنة العامة والحساب الختامي من قبل مجلس النواب أو المجلس المنتخب مباشرة من الشعب، وضرورة اقرار الضرائب والرسوم والنفقات، والاعتمادات الإضافية للإنفاق، وعقد القروض العمومية، والتزامات أو امتيازات استغلال أي مورد من موارد الثروة الوطنية، بقانون، وذلك عملاً بالمبدأ القائل بأن المال العام هو مال الشعب، لا يجوز التصرف به الا بقرار من ممثلي الشعب وتحت إشرافهم.

شارك في الإعداد (حسب الترتيب الأبجدي)

اسانجا وليكالا دكتور باحث في جامعة أديبرا، وباحثة قانونية متخصصة في عمليات السلام ووضع الدستور. وقد شارك في عمليات بناء السلام و صياغة الدستور في العديد من البلدان بما في ذلك سري لانكا والعراق.

الدكتور خالد عطية شغل منصب المدير التنفيذي لجهاز حماية المنافسة ومنع الممارسات الاحتكارية منذ شهر يناير عام ٢٠٠٦ حتى شهر يناير ٢٠١٠، وعضو مجلس إدارة جهاز المنافسة الإقليمي لدول السوق المشتركة لجنوب شرق أفريقيا (كوميسا)، وحاليا عضو مجلس إدارة الجمعية المصرية لحماية المنافسة. وقبل ذلك، كان رئيساً للنيابة بالمكتب الفني للنائب العام – مكتب التعاون الدولي، من عام ٢٠٠٠ وحتى عام ٢٠٠٦. وفي تلك الفترة شغل منصب مستشار قانوني لوزير التجارة الخارجية في الفترة من عام ٢٠٠٠ وحتى عام ٢٠٠٤ ثم مستشارا قانونيا لوزير المالية من عام ٢٠٠٤ وحتى عام ٢٠٠٦.

المستشار جورج سعد غبريال رئيسا بمحاكم الاستئناف العالي المصرية، شارك في العديد من المؤتمرات الدولية المعنية بدور القضاء في العدالة الجنائية، له العديد من المؤلفات في مجال العدالة الجنائية.

ريتشارد ستايسي مرشح دكتوراه في المعهد المتعدد التخصصات في "جامعة نيويورك" للقانون والمجتمع. تخرج من جامعة ويتواترسراند في جوهانسبرج، جنوب أفريقيا، مع درجات علمية في الفلسفة السياسية والقانون، وشغل منصب كاتب قانوني للقاضي لكيت أوريغان والقاضي بأس نكايند في المحكمة الدستورية لجنوب أفريقيا. درس دورات في النظرية السياسية والقانون الدستوري، والقانون الإداري وحقوق الإنسان في جامعة يتواترسراند، وجامعة كيب تاون وجامعة مدينة نيويورك كلية القانون. بالإضافة إلى العمل الأكاديمي، استشارته وزارة العدل في جنوب أفريقيا وبرلمان جنوب أفريقيا في مجموعة من القضايا القانون العام، وفي عام ٢٠٠٩ شارك في عملية مراجعة الدستور في كينيا. وقد ظهرت أعماله العلمية في عدد من المجلات القانونية والنظرية السياسية.

زيد العلي مستشار بناء الدستور في "المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات". يمارس القانون منذ عام ١٩٩٩، متخصص في التحكيم التجاري الدولي والقانون الدستوري المقارن. لديه درجات علمية في القانون من جامعة هارفارد، جامعة باريس الأولى (السوربون) وجامعة كنغس لندن. وله منشورات في مجال القانون الدستوري على نطاق واسع.

سوجيت شودري مدير كلية المركز "التحولات الدستورية" في "مدرسة القانون في جامعة نيويورك" (التحولات الدستورية). الأستاذ شودري يحمل درجات جامعية في القانون من جامعة أكسفورد، تورونتو، وجامعة هارفارد، أستاذ شودري قدم المشورة الدستورية لمجموعة واسعة من القطاع العام ومؤسسات القطاع الخاص، وشارك في وضع السياسات العامة. وهو عضو في قائمة الأمم المتحدة للوساطة، وكان مستشارا لمعهد البنك الدولي في البنك الدولي، عمل كخبير دستوري اجنبي لدعم التحولات الدستورية في مصر والأردن وليبيا وتونس (مع المؤسسة الدولية للديمقراطية و الانتخابات)، ونيبال (مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ونقابة المحامين في نيبال)، وسري لانكا (مع منتدى الاتحادات الفدرالية ومركز البديل السياسية).

القاضي عمر أحمد مكي قاض بالمحاكم الابتدائية المصرية و المستشار القانوني الإقليمي باللجنة الدولية للصليب الأحمر بدول مجلس التعاون الخليجي، حصل على ماجستير القانون الدولي لحقوق الإنسان من جامعة سان توماس بالولايات المتحدة الأمريكية و عمل باحثاً قانونياً بكلية الدراسات الدولية بجامعة جونز هو بكنز بالولايات المتحدة الأمريكية و عمل محققاً باللجنة الدولية لتقصي الحقائق بمملكة البحرين.

المستشار عمر محمد محمد احمد سلامة قاضى بمحكمة الاستئناف، مفتش قضائي أول بالتفتيش القضائي، سبق أن عمل عضواً الأمانة العامة للجنة الانتخابات الرئاسية ٢٠١٢، رئيس المكتب الفني للجنة القضائية لانتخابات النقابات المهنية.

الدكتور عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري في لبنان، أستاذ في المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق في الجامعة اللبنانية.

محمد هلال باحث ومحاضر بجامعة هارفارد بالولايات المتحدة، وسبق أن عمل مستشاراً قانونياً للجنة البحرينية لتقصي الحقائق وكأستاذ زائر للقانون بمكتب المعهد الدولي لحقوق الإنسان التابع لجامعة دي بول الأمريكية بالعراق، كما سبق له العمل كملحق دبلوماسي بمكتب وزير الخارجية المصري حيث كان يتولى ملفات العلاقات الدولية متعددة الأطراف والمنظمات الدولية.

المستشار محمد محمود خلف مستشار لدى محاكم الاستئناف العالي المصرية، سبق وأن عمل خبيراً قانونياً مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالجريمة والمخدرات في مجال مكافحة الفساد، عمل مستشاراً قانونياً للجنة البحرينية المستقلة لتقصي الحقائق عن أحداث فبراير ومارس ٢٠١١، له العديد من المؤلفات في مجال التعاون القضائي الدولي والمكافحة القانونية للفساد وغسل الأموال والجريمة المنظمة عبر الوطنية والعدالة الانتقالية، شارك في العديد من برامج التدريب للقضاة وأعضاء النيابة العامة على التعاون القضائي الدولي ودور القضاء وأجهزة إنفاذ القانون في مكافحة الفساد وغسل الأموال والجريمة المنظمة عبر الوطنية في عدد من الدول، كما يعمل أستاذ زائر للقانون في عدد من المعاهد العلمية.

مايكل دافيل أحد "علماء القانون العالمي هاوزر"، ماجستير في القانون في عام ٢٠١٢ : ببرنامج "الدراسات القانونية الدولية" في جامعة نيويورك. كان مساعداً لرئيس القضاة المعيّنين السابق في "المحكمة الدستورية بجنوب أفريقيا"، وحاضر في جامعة بريثوريا. في عام ٢٠١٢، كان "باحثاً" في "المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات" على بناء الدستور.

القاضي وليد عاكوم قاضي بالمحكمة الدولية الخاصة بلبنان، مستشاراً بمحكمة التمييز بلبنان، عمل أستاذاً محاضراً في عدة كليات للحقوق تابعة للجامعات اللبنانية.

مراجعة :

المستشار محمد محمود خلف.

