تعديلات هامة .... وتعديلات أهم

(رؤيه حول اقتراح تعديل الدستور)

فى نهاية ديسمبر 2006 قدم رئيس الجمهورية اقتراحاً بتعديل 34 مادة من الدستور.

وأى اقتراح بتعديل الدستور ، بوصفه القانون الاساسى للدولة ، يتعين الاحتفاء به.

ولذا ليس بمستغرب انشغال دوائر الرأى العام ، الرسمية وغير الرسمية ، بالتعديلات المثارة وانعكاساتها على قادم الأيام .

إلا أننا لاحظنا ان الانشغالات ، خصوصاً فى مراكز صنع القرار ، انحصرت فى مقترحات رئيس الدولة .

وبتأمل تلك المقترحات نجد ان شقاً منها انصب على الشكل والصياغة ، كما هو الحـــال بخصوص حذف عبارة "تحالف قوى الشعب العاملة" من المادتين (1)، (37) من الدستور .

فتلك العبارة ربيبه الاتحاد الاشتراكى ، وبزواله عام 1980 ، فقدت كل سند لوجودها .

وذات الشئ تشى به الاضافة المقترحة للمادة 78 لتحديد بدء ولايه الرئيس بعد اعلان انتخابه ، بحيث لا تتداخل الولاية المنصرمة مع الولاية المقبلة .

علماً بان تقريب النصوص المتعلقة باجراء انتخاب رئيس الدولة ومدته ، توصد أى وجه للتنازع بهذا الصدد .

هذا من جـــانب ، ومن جانب آخر ، امتد التعديل لمواد تجاوزها الواقع منذ عقـــــــود ، واضـــحى الحـــديث عنهـــــا بلا صدى فارغ المضمون ، وهو ما تجسده النصوص المتصلة بالقطاع العام وقيادتـــــه التقـــــدم فى مختلف المجالات (م 30 / 2) وتبنـــى الافكار الاشتراكية (م 4 ، 12 / 1 ، 24 ، 30 ، 33 ، 37 ، 56 / 2 ، 59 ، 73 ، 180 / 1) .

وفضلاً عما تقدم ، فان اكثر من نص من النصوص محل التعديل ، الغايه منها إعادة صياغتها للتأكيد على معانى قائمة بالفعل .

ومثال ذلك الاشارة الى مبدأ المواطنه فى المادة الأولى ، فالمادة 40 من الدستور ترسى هذا المبدأ فى اجلى صورة وأوضح بيان بنصها " المواطنون لدى القانون سواء ، وهم متساوون فى الحقوق والواجبات العامة ، لا تمييز بينهم بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة ".

وبرغم انطواء النص على العديد من مظاهر التمييز ، فان القاضى الدستورى اعتبر أن هذه المظاهر وردت على سبيل المثال لا الحصر ، بما يعنى توكيد المواطنة وترسيخ جذرها ....

(انظر على سبيل المثال – المحكمة الدستورية العليا – 4 / 2 / 1995 – المجموعة الرسمية – ج 6 – ص 511) .

ويندرج فى هذا الاطار اقتراح وصف الاخطار المفضيه لاعلان العمل بالمادة 74 بالحلول والجسامة .

فقد استقر الفقه والقضاء على ذلك ، منذ لحظه تسلل تلك المادة إلى نظامنا الدستورى عام 1971 .
(انظر على سبيل المثال – يحيى الجمل – نظرية الضرورة فى القانون الدستورى – 1975 – ص 192 ، محكمة القضاء الادارى – 11 / 2 / 1982 – دعوى رقم 3133 لسنة 35 قضائية) .

والاعتبارات السابقة افضت الى ان يتداعى للذهن ، أكثر من نص دستورى تبدو الحاجه الى تعديلها أولى بالاهتمام وأجدر بالمناقشة .

وسنعرض فيما يلى شطراً من تلك المواد ، والأسباب التى تؤهلها لتحتل مكاناً فى قائمة النصوص المراد تنقيحها .

<u>المادة (5)</u> : توضح تلك المادة ان نظامنا السياسى قوامه التعددية الحزبية .

الا ان تلك التعددية انيط بالقانون بسط ضوابطها. واستعمالاً لتلك الرخصة قيد الشارع العادى انشاء الاحزاب بالظفر بترخيص إدارى . وشكل هذا الترخيص قيداً ثقيل الوطأة على انشاء الاحزاب السياسية ، والفرض الغالب ، اضطرار الاحزاب عقب الرفض الادارى ، لولوج سبل التقاضى ، للحصول على صك ميلادها .

ولقد تعددت التلميحات فى اقتراح التعديل باستهدافه تفعيل الحياة الحزبية واثراء تجربتها . ولا يخالنا الشك فى ان تلك الغاية رهن بتحرر تأسيس الاحزاب من أسر الترخيص والاكتفاء بالاخطار .

وقــد يتصور أن الهدف المبتغى يتحقق باحلال المشرع الاخطار محل الترخيص ، إلا ان هذا التصور يتغافل عن ان ادراج ضابط الاخطار فى الدستور ، يغل يد المشرع عن تقييد انشاء الاحزاب ببواعث ودوافع سياسية .

ولا يفوتنا التنويه بان الاحزاب فى ظل دساتير العهد الملكى كانت تعامل كالجمعيات ، بحيث تبدأ فى ممارسة نشاطها لحظه الاخطار عنها .

وفى فرنسا ، وبعد ان كان الاخطار أداة انشاء الاحزاب السياسية ، عاد المشرع فى عامى 1988 ، 1990 الى تمييز الاحزاب السياسية بقواعد أكثر بساطه عن تلك الخاصة بالجمعيات .

فالاحزاب تكتسب – حالياً – الشخصية القانونية وأهلية التقاضى بمجرد الاتفاق بين مؤسسيها .
(انظر فى ذلك : Burdeau , Hamon . et Troper , Droit constitutonnel , 1991 . P. 497) .
(مؤلفنا : القانون الدستورى – الكتاب الثانى – 2000 – ص 110 وما بعدها) .

المادة 59 : يتغيا التعديل الدستورى الحالى الغاء تلك المادة ، فى اطار السعى لحذف ما يشير الى تبنى الدولة لنهج اقتصادى محدد .

والمح الى ان هذا الالغاء سيتبعه استحداث مادة تتعلق بالحق فى بيئة صالحة وحمايتها .

وهنا يلح التساؤل: الم تقر المحكمة الدستورية هذا الحق فى احكامها ، باعتباره من تبعات الحق فى الحياة ؟

(المحكمة الدستورية العليا – 2 / 3 / 1996 – المجموعة الرسمية – ج 7 – ص 520) .

واليس الأجدر بدلاً من صياغة نص يتناول حق معلن ومقرر ، تكريس التعديل لاحد الحقوق المتواربه أو المغفلة حتى الآن كالحق فى المعرفة ؟

فالتطبيق الفعلى لسيادة الشعب يترجمه اطلاع الشعب على الحقائق فى كافة المجالات ، ليس تفضلاً وتنازلاً ، وانما كواجب والتزام يثقل كاهل كافة السلطات .

وبـــدون هذا الحق يتراجع الدور الرقابى للرأى العام ، بما يبعد الشعب عن دائرة صنع القرار ، ويبقى التصرفات – خصوصاً المؤثرة منها – بعيداً عن دائرة الحساب .

وهذا الوضع يحول سيادة الشعب الى تسلط الحكام ، ولو تدثر هذا التسلط برداء شعارات خاوية عن الإرادة الشعبية .

فتلك الارادة تشكلت بصورة مشوهه نتيجة المعلومات المغيبة .

<u>المادة 75</u> : تتعلق هذه المادة بشروط الترشيح لرئاسه الدولة ، وهى تحتاج إلى اعادة نظر من اكثر من زاويه :

الشروط الواردة بها اغفلت حق مزدوج الجنسية فى الترشيح .

ولا محل للرد على ذلك بالاستعانه بالمادة 13 / 3 من قانون الانتخابات الرئاسية ، والتى تتطلب تقديم اقـــرار من طالب الترشيح بانه لا يحمل جنسية أخرى .

فالدستور لم يفوض المشرع العادى فى اضافة أى شروط لتلك التى نص عليها للترشيح لرئاسة الدولة .

ولا يمكن ان تترك مسأله كتلك نهباً لخلاف أو مسرحاً لنزاع ، ولذا يتعين الفصل فيها بنص قاطع وصريح .

حددت المادة محل البحث الحد الادنى لسن الترشيح ، ولكنها اغفلت الحد الاقصى . ولا شك ان التقدم الكبير فى العمر يحول دون القيام بالاعباء الجسيمة لتلك الوظيفة الخطيرة ، خصوصاً إذا كان المشرح يتقدم لتولى الرئاسة لأول مرة .

وظيفة " الحكم " المسندة لرئيس الدولة فى المادة 73 من الدستور تقتضى استحداث فقرة تضاف للمادة 75 تفرض على رئيس الحزب السياسى التخلى عن منصبه الحزبى لحظه تقدمه للترشيح . فبدون هذا الضابط لن يتحقق الحياد الواجب توافره فيمن ينهض بمهمة " رعاية الحدود بين السلطات " .

<u>المادة 76</u> : تتميز تلك المادة بطولها غير المسبوق ، وهو ما يناقض منهج الصياغة الدستورية . فبحكم اقتصار الدستور على العموميات والكليات دون التفاصيل والجزئيات ، فان نصوصه تتسم – كقاعدة – بالاختصار مقارنه بباقى التشريعات .

وحال اعادة تشكيل بناء تلك المادة عام 2005 ، وجه الفقه نداءات عدة لتجنب وضع ضوابط شديدة الوطأة ، حتى لا تتحول الى حواجز عسيرة التخطي لكل من يفكر فى الترشيح لرئاسة الدولة .

إلا ان تلك النداءات ذهبت سدى . وحينما تبين أن تطبيق تلك المادة سيفضى فى اى انتخابات رئاسية قادمة، إلى انحصار الترشيح فى الحزب الحاكم ، اعلن ضم تلك المادة الى قائمة النصوص المطلوب تنقيحها .
إلا التعديل – حسبما سطره الاقتراح – سيتناول مرشحى الاحزاب دون المرشحين المستقلين .

ولامراء ان اختيار رئيس الجمهورية بانتخاب حقيقى يعنى فتح باب الترشيح للمستقلين لخوض المنافسة فى هذا المضمار . ولا يمكن الزعم – بحال – ان الوضع الحالى للنص – يتفق وتلك الغاية .
فالمرشح المستقل يتعين عليه الحصول على 65 توقيعاً من أعضاء مجلس الشعب ، 25 توقيعاً من أعضاء مجلس الشورى المنتخبين، يضاف الى ذلك تأييد عشرة أعضاء من كل مجلس محلى موزعه على أربعة عشر محافظة على الأقل ، بحيث يصل مجموع التوقيعات الى 250 توقيعاً . علماً بانه لا يجوز – طبقاً لصريح النص الحالى – لاى عضو بالمجالس المشار اليها تأييد أكثر من مرشح .

وهكذا وزع الشارع التأييد المقتضى بين مجالس متنوعه الطبيعة .

وهذا التنوع لا نتيجة له إلا تعليه الحواجز أمام كل من توافرت لديه إرادة المشاركة فى حلبه سباق الانتخابات الرئاسية .

ناهيك عن ارتفاع عدد التزكيات المقررة .

ولا أدل على صحة ما سبق اكثر من ان أى مرشح مستقل لم يوفق فى الحصول على أى توقيع من المجالس المحددة نصاً !

وليس هذا الشق وحده المستحق التعديل فى المادة 76 ، وانما ما تنص عليه كذلك من أن قرارات لجنة الاشراف على الانتخابات الرئاسية " غير قابلة للطعن عليها بأى طريق وأمام أى جهه " .

فكهذا عدنا للتقليد المتبع فى الماضى بتحصين القرارات الادارية ضد الطعون القضائية . فلازاله وصمة وأد حق الطعن على الأعمال الادارية غير المشروعة ، نصت المادة 68 من الدستور على عدم جواز " تحصين أى عمل أو قرار ادارى من رقابة القضاء " .

وبدون أى أسباب مقبولة فتحت المادة 76 ثغرة فى المبدأ السابق ، باستثناء قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية من الخضوع للرقابة القضائية .

وهذا المسلك معيب ، فالدستور غايته حماية الحقوق وصيانة الحريات ، ليس فقط باقرارها ، وانما ايضاً بتوفير آليات وأدوات ضمانها ، ولا غرو فى أن الحماية القضائية أبرز هذه الادوات وأنجع تلك الآليات ، الامر الذى يجعل النص الدستورى فى وضعه الحالى يتناقض والغاية المرجوة منه ، مما يرشحه الى احتلال صدارة المواد المراد تعديلها .

وفى الختام ، ننوه بانه لا محل لاثارة مكانه منصب الرئيس كذريعه لعدم عرض منازعات الانتخابات الرئاسية على ساحة السلطة القضائية . وحسبنا للدلالة على ذلك بالتذكرة بان الانتخابات الرئاسية التى جرت فى الولايات المتحدة الامريكية بين جورج بوش وآل جور لم تحسم إلا من خلال قرار قضائى ، ولم يثر كائناً من كان مساس ذلك برفعه الوظيفة أو عظم شأنها .

المادة 77 : تحدد تلك المادة مدة رئاسه الدولة ، وهى ابرز نموذج على منهج التعديلات القانونية بصفة عامة ، والدستورية بصفة خاصة .

ففى حال اعداد دستور 1971 انتهت لجنة نظام الحكم الى تولى الرئاسة فترة واحدة ، مع جواز انتخاب الرئيس مرة ثانية بعد انقضاء فترة أخرى " ست سنوات " من تاريخ انتهاء الولاية .

إلا ان هذا النص اختفى من المشروع الذى طرح على الاستفتاء ، وحل محله نصاً آخر قضى بان " مدة الرئاسة ست سنوات ميلادية تبدأ من تاريخ اعلان نتيجة الاستفتاء ويجوز اعادة انتخاب رئيس الجمهورية لمدة تالية ومتصلة " .

وهذا النص وان اطال بقاء وجود الرئيس فى الحكم مقارنة بما كان مقرراً فى المشروع الأول للدستور ، إلا انه كان يمنع الرئاسة مدى الحياة .

وبلا اسباب واضحة طال تعديل الدستور عام 1980 المادة 77 دون اسباب واضحة .

وبمقتضى هذا التعديل اصبح من الممكن تجديد مدة الرئاسة لمدد تالية ، مما جعلنا ننتقل من تأقيت مدة الرئاسة الى تأبيدها .

ومنذ ذلك الحين والدعوة لتعديل المادة يعلو ضجيجها حيناً بعد حين .

وكان المأمول الا تخلو قائمة التعديلات من تلك المادة .

ويؤازر هذا الأمل اكثر من اعتبار :

أعلـــن الرئيس مبارك فى خطابه أمام مجلس الشعب بتاريخ 24 نوفمبر 1984 " ... اننى أومن بأن رئاسة أى شخص منا للدولة يجب ألا تتجاوز مدتين متتاليتين . ويسعدنى أن اكون أول من ينطبق عليه هذا الحكم من رؤساء مصر " .

يتردد احياناً ان اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب يتيح للشعب الحق فى عدم اعادة اختياره الرئيس ، مما يجعل النص على تحديد فترات الرئاسة غير ذى جدوى، بل يمكن ان يفضى الى ضرر حتمي لما يمليه على الشعب من تنحيه الحاكم رغم ما اتسم به من عدل لمجرد الرغبة فى التغيير .

وهذه الحجه تبدو براقه فى شكلها وظاهرها دون مضمونها وجوهرها.

فمن ناحية أولى ، يمنع تأبيد الرئاسة التداول السلمى للسلطة ، حيث تتحول الجمهوريات الى ملكيات وراثية ، وهو ما يتعارض مع جوهر الديمقراطية .

ومن ناحية ثانية ، كان يمكن الحديث عن ارادة الشعب ، لو كانت فرص الترشيح متاحة بيسر سواء أمام الاحزاب أو المستقلين .

اما وقد ضيقنا الفرص على الاحزاب واغلقناها – تقريباً – أمام غيرهم ، فان الاستناد الى ارادة الشعب يبدو فى غير موضعه .

ومن ناحية ثالثة ، الديمقراطية ليست غايه فى ذاتها ، وانما أداة لحياة أفضل للشعب . وتعويلاً على ذلك من حقنا ان نتساءل اليست الدول التى تسمح بتأبيد فترات الرئاسة أقل تقدماً من تلك التى تخطر تولى الرئاسة لاكثر من مرتين ؟

وبحسب علمنا لا يوجد استثناء واحد على تلك القاعدة ، مما يجعل من المسألة حقيقة واقعة ، لا مجال لمناقشتها أو الجدل حولها .

ومـــن ناحية أخيرة ، فان القول بان تقييد فترات الرئاسة قد يلحق الضرر بالشعب ، محل نظر شديد .

فربما كان الحاكم عادلاً ، ومع ذلك قد يأتى التغيير بفائدة باختيار حاكم اكثر عدلاً ، وأبعد بصراً ، وأنفذ بصيرة .

وإذا حدث العكس ، فلا يوجد ما يمنع اعادة اختيار الشعب حاكمه السابق ، بعد انقضاء فترة فاصلة اتيح له فيها رؤية سياسات جديدة ، وطريقة تقدير مختلفة ، مما يجعل للمفاضلة أسس واقعية لا افتراضات نظرية .

فمن غير المقبول وضع حكم مطلق بانتفاء وجود حاكم أكثر عدلاً ممن يسير دفة الأمور فى البلاد . اننا بذلك نصادر على المطلوب ونهدر ارادة الاجيال المستقبلية .

وتلح علينا فى هذا الصدد تساؤلات عدة : اليست أعباء رئاسة الدولة شديدة الوطأة عظيمة الجسامة ، بما يفضى إلى ضرورة الدفع بعد فترة ، بدماء جديدة للمنصب ضماناً لحسن النهوض بتبعاته ؟ ألا تهئ إمكانية تأبيد فترة الرئاسة لتكوين مراكز قوى ، وبالتالى نشوء أوضاع ضارة بالصالح العام .

ولا نظـــــن اننا بعد ما تقدم فى حاجه الى كثير من الاقناع بضرورة تعديل المادة 77 .

ومن اللافت للنظر اننا بدأنا بقاعدة ديمقراطية تتمثل فى تأقيت مدة الرئاسة ، وانتهينا الى تأبيدها . فى حين ان دولة كالولايات المتحدة الأمريكية ، لم يكن الدستور يقيد فترات تولى الرئاسة ، إلا ان عادة نشأت وقيدت تلك المدة بفترتين . وعندما تمت مخالفة هذه المادة عدل الدستور ليقنن تقييد فترات الرئاسة . وهكذا بدأ الدســـتور الأمريكى بالتأبيد وانتهي بالتأقيت ، أى بالنهج الاكثر توافقاً مع الديمقراطية .

<u>المادة 84</u> : تدرج المادة 84 عجز الرئيس الدائم عن العمل كسبب لخلو المنصب .

ولكن النص التزم الصمت حول اثبات هذا العجز ، والجهه المناط بها هذه المهمة .

والحاجه لتلافى هذا التصور تزداد ابعاده ، إذا وضعنا فى الاعتبار ان عجز الرئيس عن العمل يرتبط – عادة – بأوضاع غير مستقرة ، والنقص الخاص باثبات هذه الحالة من شأنه ان يضاعف عدم الاستقرار ويعرض المجتمع لعواقب وخيمة .

وتتجسد خطورة مثل هذا الوضع فى الدولة النامية ، فإزاء تخلف النص على اجراء اثبات العجز ، قد يدعى من انتقلت اليه السلطة بصورة فعليه عدم وجود عجز كامل ، ليستمـــر قابضاً على مقدرات الحكم فى الدولة لأطول فترة ممكنه ، أو على الأقل للفترة الكافية لتمهيد السبل أمامه للفوز بالرئاسة لحظة بدء اجراءات شغلها .

وجدير بالذكر ان الدستور الفرنسى اناط بالحكومة تقديم طلب الى المجلس الدستورى لاثبات العجز الدائم لرئيس الدولة .

واسند الدستور الامريكى تلك المهمة للكونجرس .

فمثل تلك المشكلة لا تحتمل الانتظار لحدوثها ، لنفكر فى مخرج منها .

المادة 87 : تتشكل المادة 87 من فقرتين كلاهما موضع نقد ، ونقد شديد :

الفقرة الأولى : تفرض الفقرة الأولى من المادة 87 ان يكون نصف أعضاء مجلس الشعب على الأقل من العمال والفلاحين .

ولا يوجد مثيل لتلك المادة فى بلاد العالم شرقه وغربه . ولم يشذ عن ذلك سوى الدستور السورى نقلاً عنا .

وهذا الوضع " الفريد " فى حد ذاته كاف لاعادة النظر فى النص .

يضاف الى ذلك ان الانتخابات هى تعبير عن إرادة الشعب دون وصاية من طبقة على الطبقات الأخرى .

علاوة على ذلك ، ان هذا القيد يفرض وصاية على طبقة العمال والفلاحين نفسها ، حيث يحرمها من اختيار احد ابنائها من الفئات لتمثيلها والدفاع عن مصالحها .

وعلى صعيد الواقع العملى من حقنا أن نتساءل هل نجحت طبقة العمال والفلاحين فى الدفاع عن مصالحها بعد صدور قانون منع تجديد عقود الأراضى الزراعية ، واتمام الخصخصة بقرارات إدارية لا قواعد تشريعية تسمح للبرلمان بان تكون له الكلمة الأولى فى بيع الممتلكات العامة ؟

الفقرة الثانية : طبقاً لتلك الفقرة يجوز " لرئيس الجمهورية أن يعين فى مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد على عشرة " .

تتعـــدد دوافع منح رئيس الجمهورية سلطة تعيين بعض الاعضاء بمجلس الشعب : ضمان تمثيل بعض الفئات أو الطوائف أو حتى الاتجاهات الحزبية بالبرلمان .

ولكن نظراً لاعتلاء احد الاعضاء المعينين رئاسة البرلمان عام 1987 ، وتولى آخر وكالته فى 2005 ، نقترح ان يقضى الدستور صراحة بعدم تولى الأعضاء المعينين رئاسة مجلس الشعب أو وكالته .

ولا محل للاعتراض على ذلك بسند قاعدة المساواة بين العضو المنتخب والعضو المعين ، فمثل هذا القول يتجاهل حكمه التعيين وغايته ، مما يبرر وجود اختلاف فى بعض الاحكام التى يخضع لها هذا الفريق دون ذاك .

المادة 89 : تسمح المادة للعاملين بالحكومة أو القطاع العام عضوية مجلس الشعب، والأكثر من ذلك تجيز لهم الجمع دون تفرغ . أى أن عضو مجلس يباشر تبعات وظيفته وواجبات عضويته فى ذات الآن .

وهذا الوضع يعترضه نقد مزدوج .

تلقي العضوية على النائب مهام جسام :

حضور اجتماعات اللجان والاجتماعات العامة ، المساهمة فى مناقشة الموضوعات المثارة على ساحة البرلمان ، تقديـــم اقتراحـــات بمشروعات قوانين أو اداة من الادوات الرقابية المتاحة ، وكذا استطلاع رأى القواعد الشعبية .

فهـــل سيجد النائب بعد ذلك الفرصة لمباشرة وظيفته ، خصوصاً إذا كانت قيادية ، وكان مسموحاً له ايضاً بمباشرة مهنة حرة ؟

طبيعة الأمور تقضى ان الكفه ستميل نحو العضوية أو الوظيفة .

والصالح العام هو الخاسر فى الحالتين .

واذا كان النقد السالف من طبيعة عملية ، فان الاعتبار القانونى ليس غائباً .

فالجمع بين العضوية والوظيفة ، تدعونا الى التساؤل كيف سينهض النائب الموظـــف بمراقبة السلطة التنفيذية ومستقبله الوظيفى رهن بقرارات تملك تلك السلطة ناصيتها .

<u>المادة 93</u> : يسند الدستور الفصل فى صحة العضوية النيابية للبرلمان ذاته .

وقد اثبتت التجارب فى الداخل والخارج ان جمع البرلمان بين صفتى الخصم والحكم لا توفر الموضوعية فى نظر طعون صحة العضوية .

ولذلك منحت فرنسا المجلس الدستورى منذ عام 1958 سلطة الفصل فى طعون صحة العضوية ، بعدما بات جلياً كيف تتكاتف الاغلبية وتنحاز ضد المعارضة .

ونحت العديد من الدول العربية هذا المنحى : لبنان – الكويت – الجزائر – المغرب .

والحقيقة ان هذا النص كان سائغاً وقت وضعه عام 1971 ، حيث كان كافة الاعضاء ينتمون الى ذات التنظيم : الاتحاد الاشتراكى العربى .

وبالتالى تختفى شبهه تحزب الأغلبية ضد الأقلية .

إلا انه بعد نبذ فكرة التنظيم الواحد ، والاتجاه الى التعددية الحزبية ، وتأكيد التطبيق العملى لمحاباه الأغلبية الصارخ لانصارها ، وتحيزها ضد خصومها ، بات ملحاً اعادة النظر فى المادة 93 ليمنح الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية لجهه قضائية .

ومن المؤسف الاشارة الى ان ما ننادي به اخذت بد الدساتير الملكية (1923 ، 1930) رغم ما ينسب لاسلوب اصدارهما (المنحة) ومناخ صياغتهما (وجود حكم ملكى متهم بالفساد – احتلال اجنبى) من مآخذ .

ان استهداف تعميق الممارسة الديمقراطية ، لا يمكن تحققه الا بضمان نزاهه العملية الانتخابية ، ومنح القضاء الاختصاص بالفصل فى صحة العضوية كعامل أساسى لبلوغ ذلك الهدف .

<u>المادة 95</u> : يشوب تلك المادة قصور مركب :

أ – حظرت المادة فى شطرها الأول التعاملات التى تتم بين الدولة والنائب بشخصه ، ولم تتطرق للمعاملات التى تجرى من خلال الشركات .

ولذا من الضرورى النص على منع التعامل بين النائب وشركة يملك فيها هو وزوجته وأولاده القصر نصف رأس مالها فأكثر .

فالنص الحالى يسهل التحايل عليه من خلال تكوين شركة خصوصاً شركة مساهمة ، والزعم بعد ذلك ان الشركة لها شخصية مستقلة عن المساهمين فيها .

ب – فى مجال العقود ضرب النص حظراً على ثلاثة عقود : الالتزام والتوريد والمقاولات ، وهذه العقود تمثل أهم صور التعاملات مع الدولة ، إلا ان عله الحظر قائمة فى هذه العقود قائمة فى غيرها ، مما يدعونا الى اضافة العبارة الآتية لعجز النص : " أو أى عقداً آخر " .

ج – تنص اللائحة الداخلية لمجلس الشعب على جواز تعامل الاعضاء مع الدولة ، اذا كان هذا التعامل يتم وفقاً لقواعد عامة . وهذا النص خصص المادة 95 من الدستور ، وهو ما لا يجوز، فالتخصيص لابد وان يكون باداة من ذات مستوى النص الذى أرسى القاعدة .

وقد افتى مجلس الدولة فعلاً بذلك . ورغم هذا لم تطفو علي السطح أى مبادرة لحذف النص من اللائحة الداخلية .

ولا مخرج إلا بالنص صراحة على ان الحظر يشمل حتى التعاملات التى تتم وفقاً لقواعد عامة ، لاغلاق الباب أمام التعاملات التى تتخفى وراء اللائحة الداخلية، غافلة عن النصوص الدستورية .

المادة 99 : تكفــل تلك المادة لاعضاء البرلمان حصانة ضد الاجراءات الجنائية .

ويتردد عادة ان عضو مجلس الشعب فى حاجة الى ضمانة يحتمى بها ضد الاتهامات الكيدية التى قد توجه اليه من السلطة التنفيذية أو من خصوم سياسيين .

إلا ان ذلك لا ينبغى يجعلنا نغفل ان الحصانة استثناء على مبدأ المساواة ، وبالتالى يجب حصرها فى نطاق ضيق .

إلا ان **<u>المادة 99</u>** تبنت اتجاهاً معاكساً ، بالتوسع فى الحصانة بصورة غير مبررة :

أولاً – يتمتع عضو البرلمان بحصانة اجرائية تجاه كافة الجرائم : جنايات – جنح – مخالفات .

وبساطة عقوبة المخالفة تدعونا للتساؤلات عن عله امتداد الحصانة الى هذا النوع من الجرائم ، وتنكب ذلك لمبدأ التفسير الضيق للاستثناء .

ولعله من المفيد الاشارة الى تنبه دستور 1930 للمشكلة مما دفعه الى حصر الحصانة فى الجنايات والجنح فحسب ، وهو ما نتمنى العودة اليه الآن.

ثانياً – الحصانة مقررة طوال الفصل التشريعى ، أى ان الحصانة لا تنسحب عن العضو وقت العطلة البرلمانية ، بالرغم من افتقاد دواعيها فى تلك الفترة .

وجدير بالتسجيل ان كافة الدساتير المصرية الصادرة قبل عام 1971 قصرت الحصانة على فترات الانعقاد دون العطلات والطبيعة الاستثنائية للحصانة تدعونا الى العودة لهذا الوضع .

ثالثاً – " ابتكرت " اللائحة الداخلية لمجلس الشعب آليه لرفع الحصانة بصورة جزئية من خلال ما يسمى بالسماح بالادلاء بالأقوال .

والحقيقة ان هذه الآلية تتعارض وصحيح القانون . فالسماح بالادلاء بالاقوال ، يعنى ضرورة اعادة اجراءات رفع الحصانة بمراحلها المتعددة ، حال تبين الجهات القضائية الحاجه لاتخاذ أى اجراءات مقيدة للحرية . وهذا التكرار يحول الحصانة الى أمر اشبه بالامتياز لا الضمانة .

ولـــذا يتعين النص صراحة على مجلس الشعب عليه رفض الطلب أو قبوله كلية . وياحبذا لو نص على ابداء المجلس لرأيه خلال وقت معقول " شهر مثلاً " حتى لا تتسلل الاعتبارات السياسية للموضوع ، فنرى اجراءات طلب رفع الحصانة تسابق الزمن فى حالة ، ولا تكاد تبارح مكانها فى حالة أخرى .

ولا يفوتنا ان نذكر ان الرأى العام فى فرنسا لاحظ ميل النواب الى مجاملة بعضهم البعض ، مما دعا الى المطالبة بإلغاء الحصانة ، وهو ما تحقق فعلاً . وبالتالى يمكن اتخاذ كافة الاجراءات ضد عضو البرلمان ، دون استئذان ، وللبرلمان التدخل فقط حال صدور اجراء مقيد للحرية .

<u>المادة 103</u>: وفقاً لهذه المادة ينتخب مجلس الشعب رئيساً له ووكيلين في بداية كل دور انعقاد.

وهذا النص محل نظر من حيث حاجته لاعادة نظر في المبدأ الذي قرره، والاحكام الواجب اضافتها إليه.

فالنص يقيد إعادة انتخاب رئيس البرلمان كل عام، مما لا يشعر الرئيس بالاستقرار في منصبه، فرضاء حزب الأغلبية هو السبيل لاستمرار وجوده.

ولا مخرج من هذا المأزق إلا بجعل البرلمان ينتخب رئيسه لكامل مدة الفصل التشريعي.

ولا يحرر هذا النص شاغل المنصب من ضغوط حزب الاغلبية فقط، وإنما يدعم دوره الحيادي، كعامل أساسي في أداء نشاطه البرلماني.

أما الحكم الواجب إضافته للنص، تتمثل في ضرورة تخلي رئيس البرلمان عن انتمائه الحزبي.

وقد كان مشروع دستور لجنة الخمسين اعد عام 1954 ينص علي ذلك انطلاقاً من مبدأ تأكيد حيادية رئاسة البرلمان.

وعلاوة علي ذلك من الضروري النص علي الجهة التي يمكنها النظر في منازعة انتخابات الرئاسة البرلمانية. فهذه الانتخابات علي أهميتها، لا نكاد نعرف الجهة المختصة بفض منازعاتها ولا يكتمل إحكام المادة إلا بالنص علي آلية سحب الثقة من رئيس البرلمان بوصفه كذلك.

وتبدو أهمية ذلك إذا تبنينا الاقتراح بجعل الرئاسة لفترة الفصل التشريعي.

<u>المادة 107</u>: تنص الفقرة الأولى من المادة المشار إليها. علي انه "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور أغلبية أعضائه" ونظراً لان العمل جري علي كفاية التحقق من النصاب لحظة بداية الجلسة دون الالتفاف لعدد الحضور أثناء الجلسة.

ونظراً لان المناقشات هي جوهر العمل البرلماني، حتى أن السلطة التشريعية يطلق عليها أحياناً، سلطة المناقشة، فإننا نطالب بأن تقضي المادة 107 صراحة بضرورة توافر النصاب من بداية الجلسة إلى نهايتها.

المادة 108: ترخص هذه المادة لرئيس الجمهورية أن يشرع في غيبة البرلمان أو في وجوده.

وبرغم خطورة النص، إلا أن الصياغة والعمل زاد تلك الخطورة وضاعف من حجمها، ومن ثم وجب التفكير في وضع تصور جديد للنص من زاويتين.

من اشتراطات التفويض أن يكون لمدة محددة، حتى يمكن لصاحب السلطة الاصيلة أن يسترد كامل سلطته ويراقب ما صدر بعيداً عنه.

إلا أن العمل أهدر كل قيمة لذلك من خلال "حيلة" مد المدة ومن خلال هذا المسلك صدرت قرارات بقوانين منذ عام 1972، 1974 ولم تعرض علي مجلس الشعب حتى الآن.

من هنا تعين النص علي أن يكون التفويض لمدة اقصاها سنة، لا يجوز تجديدها إلا بعد عرض القرارات السابق اتخاذها.

يفترض النص عرض القرارات بقوانين علي البرلمان، للموافقة أو الرفض، ولكنه لم يحدد حكم التزام البرلمان الصمت، وهو ما ينعكس سلباً علي الحقوق والحريات التي يظل موقفها بلا أمل في نهاية.

المادة 118: تشير تلك المادة إلى دور الجهاز المركزي للمحاسبات في معاونة مجلس الشعب في أداء وظيفته المالية.

ونظراً لعدم تحديد الدستور الجهة التي يتبعها الجهاز المركزي للمحاسبات تذبذبت تلك التبعية بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، إلى أن استقرت في يد رئيس الجمهورية منذ عام 1988.

وهذا الوضع غير منطقي، فكيف يلحق الجهاز برئيس الدولة ورئيس السلطة التنفيذية، ومهمة الجهاز أساساً رقابة تصرفات تلك السلطة مالياً.

ولا مخرج من ذلك سوي بنص الدستور علي تبعية الجهاز المركزي للمحاسبات للسلطة التشريعية.

المادة 131: تتعلق تلك المادة بأحد أهم الأدوات الرقابة البرلمانية: لجان تقصي الحقائق.

وبرغم أن النص تناول العديد من جوانب هذه المادة، إلا انه اغفل اهمها، ألا وهو دعوة البرلمان لوضع قانون يحدد الجزاء الذي يطول من يمتنع عن الشهادة أمام تلك اللجان أو مدها بالمستندات اللازمة للقيام بالمهمة الموكولة إليها.

المادة 133: يشير النص إلى تقديم رئيس مجلس الوزراء عند افتتاح دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب برنامج الوزارة.

واغفل النص موعد تقديم برنامج الحكومة، وتعقدت المشكلة باشارة لائحة مجلس الشعب عن الامتناع عن إدراج الأدوات الرقابية بجدول الأعمال قبل تقديم الحكومة برنامجها.

ومفاد ذلك أن الحكومة الجهة الخاضعة لرقابة البرلمان هي التي ستحدد متي تراقب؟!!!

ولذا يتعين النص علي تقديم الحكومة لبرنامجها خلال فترة لا تزيد عن شهر من بدء دور الانعقاد.

وعلاوة علي ذلك، فإن النص الزم مجلس الشعب بمناقشة البرنامج، والنص علي هذا النحو يعطي الانطباع بأن دور المجلس يقف عند حد المناقشة دون اتخاذ قرار.

ولذلك نصت لائحة مجلس الشعب علي أن المجلس يصوت علي تقرير اللجنة المشكلة لمناقشة برنامج الوزارة لا البرنامج نفسه.

لكل ذلك يتعين إعادة صياغة النص بما يسمح للبرلمان برقابة حقيقة علي برنامج الوزارة.

المادة 134: تجيز تلك المادة الجمع بين منصبي الوزارة والعضوية البرلمانية. ولما كانت المهمة الأولى للنائب مراقبة السلطة التنفيذية، فإن هذا الجمع يتصادم مع المعطيات الواقعية والمنطقية.

ولا محل للدفاع عن هذا الجمع بذريعة أنه مسموح به في الأنظمة البرلمانية القائمة علي التعاون بين السلطات، فمن ناحية نظامنا يجنح بشدة نحو النظام الرئاسي، ويردد الحزب الحاكم أن هذا النظام لن تتغير طبيعته حتى بعد التعديلات المثارة والمستهدفة تقليص اختصاصات رئيس الجمهورية. والنظام الرئاسي قوامة الفصل شبه المطلق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية بما يحول دون دخول الوزراء البرلمان كأعضاء.

وفضلاً عما تقدم، فإن فرنسا ومظاهر نظامها البرلماني تفوق ببعيد تلك التي نقابلها عندنا، حظرت منذ عام 1958 الجمع بين الوزارة والعضوية النيابية.

وفي النهاية نشير إلى أن منع الجمع بين المنصبين المشار إليهما، ينهي الاقاويل التي تطارد الوزير المرشح للبرلمان واستغلاله لمكنات وظيفته وإمكانياتها للوصول لعضوية السلطة التشريعية.

المادة 147: تنظم تلك المادة ما يعرف اصطلاحاً بلوائح الضرورة.

والمادة 147 تتفق مع المادة 108 في منح رئيس الجمهورية الحلول محل البرلمان في ممارسة السلطة التشريعية، وتشترك معها كذلك في الثغرة الصياغية بإهمال حكم التزام البرلمان الصمت حال عرض القرارات بقوانين التي اصدرها رئيس الجمهورية عليه لفرض رقابته.

وعلاوة علي ذلك فإن الالتزام بعرض القرارات بقوانين علي البرلمان، فسر علي انه يكفي إيداع تلك القرارات امانة المجلس وهذا التفسير لا يستقيم لا مع الطبيعة الاستثنائية لاختصاص رئيس الجمهورية، ولا مع السرعة التي تطلبتها النصوص للعرض.

ولذلك يتوجب النص صراحة علي انه حال وجود البرلمان يتعين دعوته لدور انعقاد غير عادي ينظر القرارات بقوانين الصادرة في غيبته.

ولهذا التعديل المقترح دوره في تفعيل الرقابة البرلمانية، إذا كانت هناك إرادة جادة لتفعيلها.

المادة 148: تخص تلك المادة إعلان حالة الطوارئ، وأهم قصور يشوبها يتمثل في عدم تحديد مدة لاعلان حالة الطوارئ، وهو ما جعل ذلك الإعلان يتم لفترة تحسب بالسنوات.

ولا مراء في أن طول المدة، خاصة إذا تم تجديدها، يتعارض مع فكرة الطوارئ كظرف استثنائي مؤقت وعارض.

ولذلك يلزم أن تحدد فترة إعلان حالة الطوارئ بمدة لا تتجاوز ثلاثة اشهر، تعود السلطة التنفيذية للبرلمان بعدها لتطلب التجديد مدعمة بالمبررات التي تراها، وللبرلمان القول الفصل في كفاية هذه المبررات من عدمه.

المادة 2/151: تتطلب تلك المادة موافقة مجلس الشعب علي طائفة من المعاهدات الهامة (معاهدات الصلح والتحالف– التجارة والملاحة – المعاهدات التي يترتب عليها تعديل في اراضي الدولة– المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة – المعاهدات التي تحمل خزانة الدولة شيئاً من النفقات غير الواردة في الموازنة).

والمعاهدات المشار إليها غاية في الخطورة، فبنودها قد تنقص من اراضي الدولة أو حقها الثابت في السيادة، ومع ذلك يكفي موافقة مجلس الشعب عليها بالاغلبية العادية.

وهنا يقفز وجه التناقض جلياً: الفصل في صحة عضوية نائب يتطلب 2/3 مجموع أعضاء المجلس، في حين أن اقتطاع جزء من اراضي الدولة لا يقتضي اكثر من 25% + 1من الأعضاء!!

النص في حاجة أذن ماسة للتعديل ليقضي بضرورة توافر أغلبية خاصة بصدد المعاهدات السالف بيانها.

المادة 176: احالت تلك المادة تشكيل المحكمة الدستورية العليا إلى القانون. واظهر الواقع أن عدم تحديد أعضاء المحكمة الدستورية العليا في الدستور يتيح للسلطة التنفيذية التدخل لتعديل الاتجاهات داخل المحكمة بتعيين أعضاء جدد بها.

وليس الأمر علي سبيل الافتراض النظري، ففي عام 2000 عين رئيساً للمحكمة من خارجها، وفي ذات الوقت ألحق بالمحكمة خمسة أعضاء جدد.

ويلزم لما سلف تحديد أعضاء المحكمة حصراً في الدستور

المادة 209: تكفل المادة المشار إليها حرية إصدار الصحف للأشخاص الاعتبارية العامة والخاصة، وهكذا منذ عام 1980 تاريخ إدخال النص في دستورنا، حرم الأفراد من حق اصدار الصحف التي نعم بها، في ظل الحكم الملكي والاستعمار الأجنبي.

ولما كانت حرية الصحف تعد من الحريات الأساسية، فإنه لا يتصور حرمان الفرد منها، والادعاء مع ذات الوقت أن هناك اتجاه نحو تعميق الممارسة الديمقراطية.

يعضد هذا أن ثورة الاتصالات التي يعيشها العالم الآن، لم تعد تتقبل مثل الحجر علي الحريات.

ولا يتخيل والوضع كذلك إجراء تعديل دستوري دون استرداد الفرد حريته في اصدار الصحف.

إعـــــــداد

د. فتحـــــي فكـــــري