

## السلطة التشريعية فى مصر: تكوينها ومقوماتها

صوفى أبوطالب\*

تأتى أهمية موضوع الدراسة من توافقها زمنيا مع التحولات السياسية التى يشهدها المجتمع المصرى فى وقتنا الحالى . وقد تناولت الدراسة التأريخ للسلطة التشريعية فى مصر منذ عهد محمد على وحتى الانتخابات النيابية التى جرت عام ٢٠٠٠ تحت الإشراف القضائى . ومن ثم فقد عنيت الدراسة بتحديد معنى السلطة التشريعية وتشكيلها من مجلس واحد أو من مجلسين ، وشروط عضوية البرلمان ، ثم تطور النظام الانتخابى والإشراف القضائى عليه ، والجرائم الانتخابية . ثم عنيت باستعراض تطور التنظيم الحزبى فى مصر وأسباب ضعف التعددية الحزبية فيها . ثم ألحقت الدراسة بمجموعة من التوصيات التى تتعلق بتعديل بعض النصوص الدستورية والقانونية لضمان تفعيل الاصلاحات السياسية الجارية .

### أولاً: معنى السلطة التشريعية

يجب أن نلاحظ أن مصطلح السلطة التشريعية مصطلح دخيل على أدبيات الفكر السياسى فى العالم الإسلامى ومنه مصر . فقد انتقل إلينا مع الفكر الأوروبى عن الديمقراطية منذ أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين ، واستقر فى أدبيات الفكر السياسى العربى والإسلامى منذ ذلك الوقت حتى الآن ، مثله فى ذلك مثل كثير من المصطلحات الدستورية والسياسية مثل : الأمة مصدر السلطات ، مبدأ الفصل بين السلطات ، الشخصية المعنوية للدولة ، الديمقراطية ، هيئة الناخبين ... إلخ . والفكر الغربى المعاصر ينطلق من مبدأ

\* أستاذ القانون ، كلية الحقوق جامعة القاهرة .

المجلة الجنائية القومية ، المجلد الثامن والأربعون ، العدد الثانى ، يوليو ٢٠٠٥

هام هو أن الأمة مصدر كل سلطات الدولة ، وضماناً لحرية الأفراد وحقوقهم ، يفصل بين سلطات الدولة المختلفة ، يفصل السلطة الزمنية عن السلطة الدينية ، وداخل السلطة الزمنية تنفصل السلطة العسكرية عن السلطة المدنية ، وهذه تنقسم إلى ثلاث سلطات : تشريعية ، وتنفيذية ، وقضائية . وناط الفكر الغربى المعاصر سلطة التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية وإقرار السياسة العامة للدولة وموازنتها العامة بممثلى الأمة ، ويتكون منهم مجلس واحد أو مجلسان يطلق عليه وصف البرلمان . وقد ظل هذا الوضع سائداً فى مصر منذ دستور ١٩٢٣ حتى دستور ١٩٧١ الذى نص فى مادته الثانية على أن مبادئ الشريعة الإسلامية مصدر رئيسى للتشريع ، وعدلت فى الاستفتاء الذى أجرى يوم ٢٤ مايو ١٩٨٠ إلى "مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع" . وهكذا ، أصبح تعبير السلطة التشريعية فى مصر بعد دستور ١٩٧١ يختلف مضمونه عن نظيره فى الدساتير المصرية السابقة على ١٩٧١ وعن نظيره فى الفقه الغربى .

وخلاصة القول ، إن السلطة التشريعية فى مصر أصبحت مقيدة بعد دستور سنة ١٩٧١ ليس فقط بما ورد الدستور من أحكام ومبادئ ، بل أيضاً بمبادئ الشريعة الإسلامية . ومن ثم تلتزم بالرجوع إلى هذه المبادئ لوضع ما تصدره من تشريعات ، فإن لم تجد بغيتها يمكنها استعارة أحكام من نظم أجنبية شرط عدم تعارضها مع مبادئ الشريعة . ويجب أن نلاحظ أن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد استقر على أعمال هذا القيد بالنسبة للتشريعات التى تصدر بعد تاريخ العمل بهذا الدستور ، أما التشريعات السابقة عليه فإنها تظل صحيحة رغم مخالفة بعض أحكامها لمبادئ الشريعة حتى يتم تغييرها . كما أن قضاء المحكمة الدستورية العليا جرى على ما استقر عليه الفقه الإسلامى من

التمييز بين الأحكام القطعية والأحكام الاجتهادية ، فلا يجوز لولى الأمر مخالفة الأحكام القطعية ، مثل نظم المواريث تطبيقاً لمبدأ هام هو "لا اجتهاد مع النص" أما الأحكام الاجتهادية فهي تقبل التغيير تبعاً لتغير الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية إعمالاً لمبدأ : تغير الأحكام بتغير الزمان" ، وقد عبرت عن كل ذلك المحكمة الدستورية فى حكمها الصادر بتاريخ ٢٦ مارس ١٩٩٤ فى خصوص تطبيق المادة الثانية من الدستور بجعل مبادئ الشريعة الإسلامية المصدر الرئيسى للتشريع ومدى التزام المشرع بها "فلا يجوز لنص تشريعى بعد العمل بالتعديل الدستورى أن يناقض الأحكام الشرعية القطعية فى ثبوتها ودلالاتها، وإنما يسوغ الاجتهاد فى المسائل الاختلافية . وليس الاجتهاد إلا جهداً عقلياً، فلا يجوز أن يكون تقليداً محضاً للأولين ، أو عزوفاً عن النزول على أحوال الناس والصالح من أعرافهم ؛ لأن الآراء الاجتهادية ليس لها فى ذاتها قوة ملزمة ، ولايجوز اعتبارها شرعاً ثابتاً متقراً لايحوز أن ينقضى" .

#### **ثانياً : مجلس تشريعى واحداً مجلسان**

تختلف النظم السياسية السائدة فى العالم المعاصر فى خصوص هذا الموضوع تبعاً لظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية . فالبلاد ذات النظم الديمقراطية العريقة تأخذ بنظام المجلسين مع ترجيح كفة المجلس الأدنى على المجلس الأعلى فى خصوص الاختصاصات ، ومع تباين المجلسين من حيث طريقة التشكيل . أما البلاد حديثة العهد بالاستقلال وأكثرها تدخل فيما يسمى بالبلاد النامية ومايسمى بالعالم الثالث ، وكذلك البلاد ذات التوجهات الاشتراكية والبلاد الشيوعية قبل سقوط الشيوعية عام ١٩٩١ ، ففى كل هذه البلاد يسود نظام المجلس التشريعى الواحد .

ومصر كانت تأخذ بنظام المجلس التشريعي الواحد منذ مجلس الشورى الذى أنشأه محمد على عام ١٨٢٩ حتى دستور ١٩٢٣ الذى أخذ بنظام المجلسين "يتكون البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ، ومجلس النواب" كما أن دستور ١٩٣٠ أخذ بنظام المجلسين ، وهذا الدستور لم يدم سوى فترة وجيزة جداً عادت بعدها البلاد إلى دستور ١٩٢٣ . وداثير ثورة يوليه كلها (دستور ١٩٥٦ ، ودستور ١٩٦٤ ، ١٩٧١) أخذت بنظام المجلس التشريعي الواحد (مجلس الأمة وتغير اسمه فى دستور ١٩٧١ إلى مجلس الشعب) . وبعد تعديل دستور ١٩٧١ نتيجة لاستفتاء ٢٢ مايو ١٩٨٠ أنشئ مجلس جديد بجانب مجلس الشعب اسمى مجلس الشورى . وتنص المادة ٨٦ من دستور ١٩٧١ على أن "يتولى مجلس الشعب سلطة التشريع ، وبقرار السياسة العامة للدولة والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والموارئة العامة للدولة ، كما يمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية ، وذلك كله على الوجه المبين فى القانون" ، ويشكل المجلس من عدد من الأعضاء المنتخبين لا يقل عن ٣٥٠ عضوا نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، ويكون انتخابهم عن طريق الانتخاب المباشر السرى العام ، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يعين عدداً من الأعضاء لايزيد على عشرة " ، ومدة عضوية المجلس ٥ سنوات . أما مجلس الشورى فقد استحدث بالاستفتاء الذى جرى يوم ٢٢ مايو ١٩٨٠ ، وأضيفت عدة مواد إلى دستور ١٩٧١ تحت الفصل الأول من الباب السابع بعنوان مجلس الشورى ، ونصت المادتان ١٩٤ و ١٩٩٥ على اختصاصات مجلس الشورى ، فورد فى المادة ١٩٤ مايتى : يختص مجلس الشورى بدراسة واقتراح مايراه كفيلاً بالحفاظ على مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، و ١٥ مايو ١٩٧١ ، ودعم الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى ، وحماية تحالف قوى الشعب العاملة والمكاسب الاشتراكية

والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا والحقوق والحريات والواجبات العامة وتعميق النظام الاشتراكي الديمقراطي وتوسيع مجالاته" ، كما نصت المادة ١٩٥ على ضرورة أخذ رأى مجلس الشورى فيما يلى :

- ١ - الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور .
- ٢ - مشروعات القوانين المكملة للدستور .
- ٣ - مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .
- ٤ - معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أوالتى تتعلق بحقوق السيادة .
- ٥ - مشروعات القوانين التى يحيلها إليه رئيس الجمهورية .
- ٦ - ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياستها فى الشئون العربية أو الخارجية . ويشكل مجلس الشورى حسبما نصت عليه المادة ١٩٦ من عدد من الأعضاء يحدده القانون ، على ألا يقل عن ١٣٢ عضواً ، وينتخب ثلثا أعضاء المجلس بالاقتراع المباشر السرى العام ، على أن يكون نصفهم على الأقل من العمال والفلاحين ، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقى . ومدة عضوية مجلس الشورى ست سنوات . وجرى العمل على أن رئيس الجمهورية يحيل إلى مجلس الشورى القوانين الهامة إعمالاً لسلطته المقررة فى المادة ١٩٥ فى البندين الخامس والسادس ، مثل قانون الموازنة العامة للدولة ، والقوانين المنظمة للصحافة ... إلخ .

ويثور جدل سياسى حول طبيعة مجلس الشورى ، هل هو مجلس تشريعى يتمتع باختصاص تشريعى غير كامل ، أم هو مجرد مجلس استشارى يعاون كلاً

من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب فيما يجريه من دراسات فى الموضوعات الهامة العامة الواردة فى المادة ١٩٤ ، وما يبيده من آراء فيما يختص به من أمور وردت فى المادة ١٩٥ . وأنصار الرأى الأول يؤيدون رأيهم بما ورد المادة ١٩٤ من اختصاص وجوبى بإبداء الرأى فى الأمور التى جدتها هذه المادة ، ولاينكرون عدم تمتع المجلس باختصاص رقابى على أعمال السلطة التنفيذية ، ويرون فيما ورد فى المادة ١٢٩ التى تجيز لعشرين عضوا على الأقل طرح موضوع عام للمناقشة لاستيضاح سياسة الوزارة بشأنه ، وما نصت عليه المادة ٢٠٣ بجواز قيام رئيس مجلس الوزراء والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة بإلقاء بيان أمام المجلس أو إحدى لجانته عن موضوع داخل فى اختصاصه . أما أنصار الرأى الثانى فيؤكدون على أن المادة ٢٠١ صريحة وقاطعة فى نفى السلطة الرقابية لمجلس الشورى على أعمال الحكومة ، فهى تقول "رئيس مجلس الوزراء ونوابه والوزراء وغيرهم من أعضاء الحكومة غير مسئولين أمام مجلس الشورى" ، كما يرون أن مانصت عليه المادة ١٩٥ من وجوب أخذ رأى المجلس فى الأمور الواردة فى هذه المادة (مشروعات القوانين المكتملة للدستور ، بعض المعاهدات ، تعديل مواد الدستور) لايفضى على المجلس سلطة التشريع ، إذ توجد كثير من المجالس التى ألزم الدستور أو القانون أخذ رأيها فيما يدخل فى اختصاصها ، مثل المجلس الأعلى للهيئات القضائية الذى أوجبت المادة ١٧٣ من الدستور أخذ رأيه فى مشروعات القوانين التى تنظم شئون الهيئات القضائية ، وما نصت عليه المادة ١٨٢ فى خصوص اختصاص مجلس الدفاع الوطنى" ، وغيرهما من المجالس .

وواقع الأمر ، إن التطورات الديمقراطية وعلى رأسها التوجه نحو التعددية الحزبية (القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧) وإنشاء المحكمة الدستورية العليا ، وقانون

المدعى الاشتراكي ، وإلغاء الاتحاد الاشتراكي ولجنته المركزية عام ١٩٧٨ التي كانت تملك وتشرف على الصحف ، وكان أمينها العام رئيسا للجنة شئون الأحزاب السياسية . هذه التطورات اقتضت ضرورة إنشاء مجلس للشورى ليحل محل اللجنة المركزية في اختصاصها الصحفى ، واختصاصها فى لجنة شئون الأحزاب ، فضلا عن اختصاصاتها العامة فى رسم السياسة العامة للدولة . ولكن التطبيق العملى الذى أصبح عرفاً دستوريا يتجه نحو تحوله إلى مجلس تشريعى بجانب مجلس الشعب ، ولذلك يتعين تقنين هذا الاتجاه والأخذ بنظام المجلسين بصورة كاملة فى التشريع ، وممارسة الرقابة على أعمال الحكومة ؛ لمزاياه العديدة بالمقارنة بنظام المجلس الواحد ، ومنها أن وجود عدد من الأعضاء المعينين يرتفع بمستوى الأداء البرلمانى ، ووجود مجلس ثانٍ يؤدى إلى التأنى والتروى وتلافى الأخطاء فى إصدار التشريع ، مما يجنبه الوقوع فى عدم الدستورية ، ويخفف من حدة التصادم بين البرلمان والسلطة التنفيذية ، ويحول دون استبدال نظام المجلس الواحد بسلطة التشريع أو الرقابة . والوصول إلى نظام المجلسين بصورة كاملة أو مقيدة يقتضى تعديل الدستور وحتى يحين الوقت المناسب للتعديل - يجب إعمالا للعرف القائم - الاستمرار فى سياسة إحالة مشروعات القوانين الهامة والموضوعات المتصلة بالسياسة العامة للدولة إلى مجلس الشورى .

وتلاحظ من ناحية أخرى أن فريقا من الباحثين والكتاب السياسيين يجرون مقارنة بين مجلس الشورى والمجالس القومية المتخصصة (قضايا برلمانية - العدد العاشر يناير ١٩٩٨) .

وانتهى فريق منهم ( الذين يرون أن مجلس الشورى ليس له اختصاص تشريعى ولا رقابى وينفى عنه صفة المشاركة فى السلطة التشريعية) إلى عدم

جدوى وجود مجلس الشورى باعتباره مجلس خبراء وحكماء ، لأنه يمارس ذات الاختصاصات التي تمارسها المجالس القومية المتخصصة توفيراً للنفقات والجهد . فالانتخابات والتعيينات الأخيرة كشفت عن أن عدد الخبراء فى مجلس الشورى لايتجاوز ثمانين عضواً ، فى حين أن عدد الخبراء فى المجالس القومية يصل إلى ٥٨٠ عضواً ، مع أن ميزانية المجالس القومية لا تتجاوز خمسة ملايين جنيه وتصل ميزانية مجلس الشورى إلى عشرين مليوناً من الجنيهات .

ويضيفون إلى ذلك أن عدداً من الأعضاء يصل إلى ٢٧ يجمعون بين عضوية مجلس الشورى والمجالس القومية . ويذهب فريق آخر بين الباحثين إلى أن وجود مجلس الشورى بجانب المجالس القومية المتخصصة فيه فوائد عديدة؛ نظراً لاختلاف الأهداف والاختصاصات ، رغم تداخل بعضها واختلاف طريقة التشكيل . فمجلس الشورى بوضعه الحالى مجلس مستقل معاون للسلطة التشريعية ، فى حين أن المجالس القومية جهاز تابع لرئيس الجمهورية ، ويعاون فى رسم السياسة العامة للدولة فى جميع المجالات .

ومن هنا كانت بحوث وآراء مجلس الشورى بالرغم من أنها غير ملزمة إلا أن لها طابعاً سياسياً يجب أن يدخل فى اعتبار صانعى القرار ، بينما آراء المجالس القومية يغلب عليها الطابع الفنى والتنفيذى . كما يختلف مجلس الشورى عن المجالس القومية من حيث التشكيل ، فثلاثاً أعضاء مجلس الشورى منتخبون ، وثلثهم معين من رئيس الجمهورية . أما المجالس القومية فكل أعضائها معينون من رئيس الجمهورية . واختصاصات مجلس الشورى - التى سبق أن أشرنا إليها وهى الواردة فى المادتين ١٩٤ و ١٩٥ من الدستور - تختلف عن اختصاصات المجالس القومية ، فقد صاغها الدستور فى المادة ١٦٤ منه على الوجه الآتى : "تنشأ مجالس متخصصة على المستوى القومى تعاون فى



رسم السياسة العامة للدولة فى جميع مجالات النشاط القومى ، وتكون هذه المجالس تابعة لرئيس الجمهورية ، ويحدد تشكيل كل منها واختصاصاته قرار من رئيس الجمهورية" . وبالفعل صدرت عدة قرارات جمهورية بتنظيم المجالس القومية وتحديد اختصاصاتها وتشكيلها ، أولها القرار الجمهورى رقم ٢٤١٨ لسنة ١٩٧١ ، ثم القرار رقم ٦١٥ لسنة ١٩٧٤ ، وآخرها القرار الجمهورى رقم ٤ لسنة ١٩٩٦ . وطبقا لهذا القرار الأخير تتكون المجالس القومية المتخصصة من أربعة : المجلس القومى للإنتاج والشئون الاقتصادية ، والمجلس القومى للتعليم والبحث العلمى والتكنولوجيا ، والمجلس القومى للثقافة والفنون والآداب والإعلام ، والمجلس القومى للخدمات والتنمية الاجتماعية .

### **ثالثا : شروط عضوية البرلمان**

حدد القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ فى شأن مجلس الشعب وما ورد عليه من تعديلات شروط الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، كما حدد القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى وما ورد عليه من تعديلات شروط الترشيح لعضوية مجلس الشورى ، وهى ذات الشروط التى اشترطها القانون للترشيح لعضوية مجلس الشعب .

كما أورد القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦ فى شأن مباشرة الحقوق السياسية وما لحقه من تعديلات بعض الأحكام المتعلقة بعضوية مجلسى الشعب والشورى ، ومنها شروط لانتير جدلاً ، وهى أن يكون اسمه مقيدا بأحد جداول الانتخابات ، وأن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل يوم الانتخاب بالنسبة لمجلس الشعب ، وخمسا وثلاثين سنة بالنسبة لمجلس الشورى ، وألا تكون قد أسقطت عضويته بقرار من المجلس بسبب فقد الثقة أو الاعتبار أو بسبب الإخلال بواجبات العضوية .

وهناك شروط أثارت مناقشات حامية ، وصدرت فيها أحكام قضائية باتة بجانب شروط أخرى تثير جدلاً سياسياً وفقهياً ، ومن أهم هذه الشروط بنوعيتها ما يلي :

#### ١- شرط إجادة القراءة والكتابة

وهو شرط ضرورى لتمكين النائب من أداء دوره التشريعى والرقابى ، وتعقد الحياة اليومية ، وماتثيره من مشاكل ، وانتشار نظام العولة وما يحمله من تكامل بين الحضارات - يصل فى بعض الأحيان - إلى فرضها قسراً ، كل ذلك يقتضى أن يكون النائب على درجة معينة من الثقافة تؤهله لذلك .  
ويقترح أن تكون شهادة إتمام الدراسة الإعدادية بالنسبة لأعضاء مجلس الشعب وشهادة الثانوية العامة لعضوية مجلس الشورى كدليل على إجادته القراءة والكتابة .

#### ٢- شرط التمتع بالجنسية المصرية

اشتراط القانون أن يكون المرشح مصرى الجنسية من أب مصرى ، وقد أثار هذا النص جدلاً شديداً فى خصوص مزدوج الجنسية فى انتخابات مجلس الشعب الأخيرة عام ٢٠٠٠ وصل إلى ساحة القضاء الإدارى .  
وقضت المحكمة الإدارية العليا بحرمان مزدوج الجنسية من الترشيح لعضوية مجلس الشعب ، وقام المجلس بتنفيذ هذا الحكم ، وأبطل عضوية من صدر الحكم ضده إعمالاً لحكم المادة ٩٣ من الدستور . ولم يقف الأمر عند هذا الحد ، بل اعتبره مبدأً واجب التطبيق فى الحالات المشابهة التى يثبت فيها ازدواج الجنسية دونما انتظار لحكم قضائى بات ، وطبقه بالفعل فى حالة اعتراف العضو بحمله لجنسية أجنبية بجانب جنسيته المصرية . وحرمان مزدوج

الجنسية من حق الترشيح للمجالس النيابية قام فى نظر المحكمة وفى نظر مجلس الشعب على أساس أنه يؤدى إلى ازدواج الولاء .

ومازال الجدل ثائراً حول هذا الموضوع ، ويتعين حسمه بتدخل المشرع وتعديل قانونى مجلس الشعب ومجلس الشورى ، سواء بتبنى مبدأ حرمان مزدوج الجنسية من حق الترشيح للمجالس النيابية ، أو بالسماح له بذلك أخذاً بالرأى الذى يبرر ذلك بعدة حجج أهمها : مانصت عليه المادة ٤٠ من الدستور فى شأن المساواة بين المواطنين فى الحقوق والواجبات العامة دونما تمييز بينهم بسبب حمل جنسية أخرى بجانب الجنسية المصرية ، وما نصت عليه المادة ٦٢ من الدستور بتقرير حق المواطنين فى الانتخابات أو الترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء واعتبار المساهمة فى الحياة العامة واجباً وطنياً ، كما أن قانون الجنسية المصرية الحالى (القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥) ينص فى مادته العاشرة صراحة فى خصوص تجنس المصرى بجنسية أجنبية على مايلى : " ويترتب على تجنس المصرى بجنسية أجنبية متى أذن له فى ذلك زوال الجنسية المصرية عنه . ومع ذلك يجوز أن يتضمن الإذن بالتجنس إجازة احتفاظ المأذون له وزوجته وأولاده القصر بالجنسية المصرية ... " . ومن النتائج الطبيعية للاحتفاظ بالجنسية المصرية الحق فى الترشيح للمجالس النيابية . وهذا الحكم بجواز ازدواج الجنسية فى التشريع المصرى أملتته الظروف الاجتماعية والسياسية والاقتصادية المعاصرة التى جعلت من مصر بلداً مصدراً للسكان ، وفى نفس الوقت تعاني من هجرة العقول التى هى فى مسيس الحاجة إليها لإنجاح خطط التنمية . فالأخذ بمبدأ ازدواج الجنسية يبقى على الصلة بين المصريين فى المهجر ووطنهم الأسمى ، ويمكنهم من الدفاع عن حقوق مصر فى المهجر ، ويفتح أمامهم الباب للعودة إلى الوطن إذا ما تهيأت الظروف لذلك . ويضيف أنصار هذا الرأى أن

الأصل هو الإباحة فى التمتع بالحريات والحقوق والواجبات العامة الواردة فى الباب الثالث من الدستور ، ومن ثم يتعين الالتزام بحرفية النص فيما يرد على ممارستها من قيود قانونية ، ولم يرد ضمن الشروط اللازمة للتشريع لمجلسى الشعب والشورى شرط كون الجنسية المصرية هى الجنسية الوحيدة ، فهذه بالإضافة من اجتهاد القضاء الإدارى كما أسلفنا ، وكثيرا ما يتغير الاجتهاد .

### ٣- شرط أداء الخدمة العسكرية الإلزامية

اشترط قانونا مجلسى الشعب والشورى أن يكون المرشح قد أدى الخدمة العسكرية الإلزامية أو أعفى من أدائها طبقا للقانون . وجرى العمل فى القضاء الإدارى على اعتبار التصالح الذى يتم فى خصوص من لم يؤد الخدمة العسكرية ويدفع الغرامة المقررة يدخل تحت بند الإعفاء من أداء الخدمة العسكرية . ولكن القضاء الإدارى غير اتجاهه وقضى فى الحكم الصادر بتاريخ ٣١ أكتوبر سنة ٢٠٠٠ بعدم الاعتداد بهذ التصالح ؛ لأنه لا يدخل فى حالات الإعفاء من أداء الخدمة العسكرية .

ولذلك يقترح مواجهة هذا الوضع بنص تشريعى واضح لايفتح الباب أمام اجتهادات قضائية أو فقهية فى موضوع جوهرى تترتب عليه نتائج حساسة ومصيرية .

### ٤- صفة العامل والفلاح

ينفرد النظام السياسى المصرى بالنص فى الدستور على تخصيص نسبة لا تقل عن ٥٠٪ للعمال والفلاحين من مجموع أعضاء مجلس الشعب المنتخبين ، وكذلك الحال بالنسبة لأعضاء مجلس الشورى المنتخبين . وهذا الحكم لانظير له فى أى

دستور فى العالم المعاصر . وقد ظهر هذا الحكم - لأول مرة - فى دستور ١٩٦٤ لتكريس وتقنين مبادئ التحول الاشتراكى التى بدأت فى بداية الستينيات . فقد طالب ميثاق العمل الوطنى الصادر عام ١٩٦٤ فى بابه الخامس تحت عنوان "الديمقراطية السلمية" بأن "الدستور الجديد يجب أن يضمن للفلاحين والعمال نصف مقاعد التنظيمات الشعبية والسياسية على جميع مستوياتها بما فيها المجلس النيابى" ، وعلل واضعو الميثاق ذلك الحكم بما يلى : "باعتبارهم أغلبية الشعب ، كما أنها الأغلبية التى طال حرمانها من حقها الأساسى فى صنع مستقبلها وتوجيهه" . وقد تناقلته الدساتير اللاحقة ، ومازال قائماً حتى الآن ، بالرغم من التحول إلى الليبرالية ، والتخلى عن مبدأ الصراع بين الطبقات ، وتبنى مبدأ إذابة الفوارق بين الدخول - كما ورد فى تعديل المادة الرابعة من دستور ١٩٧١ بناء على الاستفتاء الذى أجرى يوم ٢٢ من مايو عام ١٩٨٠ ، فأصبحت صياغتها على الوجه الآتى : الأساس الاقتصادى لجمهورية مصر العربية هو النظام الاشتراكى الديمقراطى القائم على الكفاية والعدل ، بما يحول دون الاستغلال ويؤدى إلى تقريب الفوارق بين الدخول ، ويحمى الكسب المشروع ، ويكفل عدالة توزيع الأعباء والتكاليف العامة" .

فدستور ١٩٧١ قبل تعديله عام ١٩٨٠ كانت توجهاته تجمع بين الاشتراكية والليبرالية ، ويظهر صدق التوجهات الاشتراكية فى المادة ٨٧ منه التى نصت على أن يكون نصف عدد أعضاء مجلس الشعب المنتخبين من العمال والفلاحين ، ويبين القانون تعريف العامل والفلاح . وقررت ذات الحكم المادة ١٩٦ فى شأن مجلس الشورى ، وأحالت المادة ٨٨ إلى القانون تحديد الشروط الواجب توافرها فى أعضاء مجلس الشعب وذات الحكم المادة ١٩٧ بالنسبة لأعضاء مجلس الشورى .

وعرفت المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته الفلاح

والعامل على الوجه الآتى :

"فى تطبيق أحكام هذا القانون يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الأساسى ويكون مقيماً فى الريف ، ويشترط ألا يحوز هو وزوجته وأولاده القصر ملكاً أو إيجاراً أكثر من عشرة أفدنه ، ويعتبر عاملاً من يعمل عملاً يدوياً أو ذهنياً فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل ، ولا يكون منضمًا لنقابة مهنية أو مقيداً فى السجل التجارى أو من حملة المؤهلات العليا ، ويستثنى من ذلك أعضاء النقابات المهنية من غير حملة المؤهلات العالية ، وكذلك من بدأ حياته عاملاً وحصل على مؤهل عال ، وفى الحالتين يجب لاعتبار الشخص عاملاً أن يكون مقيداً فى نقابته العمالية .

ولا يعتد بتغيير الصفة من فئات إلى عمال أو فلاحين إذا كان ذلك بعد ١٥ مايو ١٩٧١ . ويعتد فى تحديد صفة المرشح من العمال أو الفلاحين بالصفة التى ثبتت له فى مايو ١٩٧١ أو بصفته التى رشح على أساسها لعضوية مجلس الشعب" .

وقد قضت المحكمة الدستورية بعدم دستورية هاتين الفقرتين الأخيرتين فى حكمها بتاريخ ٨ يوليه سنة ٢٠٠٠ ، وقد عدلت هذه المادة بالقانون رقم ١٣ لسنة ٢٠٠٠ الذى ألغى الفقرتين الأخيرتين من هذه المادة ، وأحل محلها حكماً يقضى بالاعتداد بصفة العامل أو الفلاح وقت تقديم طلبات الترشيح ، غير أن هذا التعديل أثار خلافاً فى الرأى فى المحاكم حول من يحصل على مؤهل عال أثناء عمله .

واشترطت المادة الثالثة من هذا القانون لاستمرار عضوية أعضاء المجلس المنتخبين من بين العمال والفلاحين أن يظلوا محتفظين بالصفة التي تم انتخابهم بالاستناد إليها ، فإذا فقد أحدهم هذه الصفة أسقطت عنه العضوية بناء على قرار يصدر من المجلس بأغلبية ثلثي أعضائه .

وهذا الامتياز الممنوح للعمال والفلاحين المقرر بنص دستور ١٩٧١ صاحبه امتيازان آخران : أحدهما للنساء ، وثانيهما للشباب . فقد خصص القانون وليس الدستور نسبة معينة من أعضاء مجلس الشعب للنساء (٣٠ مقعداً) ، ونسبة أخرى للشباب (عشرة مقاعد) ، وقد ألغى هذان الامتيازان تمشياً مع التحول الديمقراطي والابتعاد عن الحكم الطبقي أو الفئوي ، بعد أن قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريتها بتاريخ ١٦/٥/١٩٨٧ ، رقم ١٣١ لسنة ٦ ق دستورية . وتخصيص نسبة لاتقل عن خمسين في المائة للعمال أو الفلاحين مازال يثير جدلاً شديداً بين المفكرين السياسيين رغم التعديلات المتكررة للمادة الثانية سالفه الذكر .

والرأى الغالب ينادى بضرورة إلغاء هذا الامتياز الذي فقد مبررات وجوده القانونية والاجتماعية والاقتصادية . فمن الناحية القانونية ، يتعارض هذا الامتياز مع مواد الدستور التي تنص على المساواة وتكافؤ الفرص بين المواطنين دونما تمييز . فواقع الأمر أن تخصيص هذه النسبة للعمال أو الفلاحين يؤدي إلى استبعاد المرشح الذي حاز على ثقة الناخبين وإحلال مرشح العمال أو الفلاحين محله ، رغم حصوله على عدد من الأصوات أقل من مرشح الفئات الأخرى لمجرد استكمال نسبة العمال أو الفلاحين ، كما أن التحول الديمقراطي والانفتاح الاقتصادي اللذان بدءا منذ السبعينيات ومازالا مستمرين حتى الآن أدبيا إلى حدوث تحول اجتماعي كبير ، فأبناء العمال والفلاحين أصبحوا

يزاحمون أبناء الطبقة المتوسطة فى مكانتهم الاجتماعية بعد ما حصلوا على قدر مساو من التعليم ، وقدر لابس به من ثروة البلاد . ومن ناحية ثالثة ، دل التطبيق العملى لهذا الامتياز على هبوط مستوى الأداء البرلمانى ، إذ تدل الإحصاءات (قضايا برلمانية ، العدد الخامس ، أغسطس ١٩٩٧) على تدنى مشاركة النواب المنتمين إلى العمال أو الفلاحين فى النشاط البرلمانى . ومن ناحية رابعة ، تبين سهولة التلاعب فى تغيير الصفة لدرجة أن أكثر الطعون الانتخابية تنصب على الصفة عند الترشيح وينتهى الأمر بالاحتكام إلى القضاء الإدارى ، ولكن الأحكام يتراخى صدورها حتى انعقاد المجلس ، فتثور مشكلة تنازع الاختصاص بين المجلس والقضاء فى البت فى صفة العضو . كما أن بعض هذه الطعون يعرض على محكمة النقض لتحقيقها ، وتصدر قرارها ، وكثيرا ما يتجاهل مجلس الشعب هذه القرارات ، وفى النهاية فإن الإصلاح الاقتصادى لا يؤتى ثماره المرجوة إلا إذا واكبه إصلاح سياسى .

والحجة الوحيدة الجديرة بالاعتبار التى يذكرها أنصار الإبقاء على نسبة العمال والفلاحين هى الحد من النفوذ المتزايد لرجال الأعمال وتخفيف آثاره ، غير أن طغيان نفوذ المال فى العمل السياسى لا يعالج بهذا الأسلوب الذى يهدم النظام الديمقراطى ويقوض أسسه ، بل يمكن أن يعالج عن طريق تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية بما يحد من أثر المال فى الانتخابات .

ويثور تساؤل أخير عن سبيل إلغاء هذه النسبة المخصصة للعمال أو الفلاحين . إن السبيل الطبيعى لذلك هو تعديل النص الدستورى الذى قرر هذه النسبة ، وحتى يحين الوقت المناسب لتعديل الدستور يمكن إعادة النظر فى نص المادة الثانية من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وما يناظرها فى قانون مجلس الشورى ، وتعديل تعريف العامل والفلاح ، فيصبح تعريف الفلاح كالتالى :



"يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الرئيسى ومصدر رزقه الرئيسى ويكون مقيما فى الريف" . ويلغى بقية التعريف الذى يحدد الحيازة أو الملكية بعشرة أفدنة كحد أقصى ، ولاخوف من عودة سيطرة كبار الملاك الزراعيين ؛ لأن القانون العام تكفل بذلك ، إذ جعل الحد الأقصى للملكية هى خمسين فداناً ، وتزايد السكان وقواعد الإرث ستؤدى بالضرورة إلى عدم الوصول إلى هذا الحد الأقصى .

أما عن تعريف العامل ، فيتغير النص ليصبح على الوجه الآتى : "ويعتبر عاملاً من يعمل عملاً يدوياً أو ذهنياً فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ، ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل" ، ويلغى بقية التعريف الوارد فى المادة الثانية سالفه الذكر .

#### ٥- الفصل فى صحة العضوية

تسود دساتير العالم فى هذا الخصوص ثلاثة اتجاهات : أحدها يجعل الاختصاص فى الفصل فى صحة العضوية للمجلس النيابى وحده ، سواء من حيث التحقيق فى الموضوع ، أو إصدار القرار . ويذهب الاتجاه الثانى إلى منح هذا الاختصاص - تحقيقاً وقراراً - إلى السلطة القضائية . وهناك اتجاه ثالث يشرك المجلس النيابى والسلطة القضائية فى الموضوع ، فيجعل الاختصاص بالتحقيق فى صحة العضوية للقضاء ، ويجعل قرار الفصل فى صحة العضوية من اختصاص المجلس النيابى . وقد تطور الأمر فى الدساتير المصرية بدءاً من دستور ١٩٢٣ على الوجه الآتى : اختصاص المجلس النيابى بالفصل فى صحة العضوية ، ثم اختصاص قضائى ، ثم اختصاص مشترك .

نص دستور ١٩٢٣ على اختصاص مجلس النواب ومجلس الشيوخ بالفصل فى صحة عضوية الأعضاء ، ولكنه أجاز للمجلسين إصدار قانون بإحالة موضوع الفصل فى صحة العضوية إلى أية سلطة أخرى ، ونص دستور ١٩٣٠ على اختصاص محكمة الاستئناف أو محكمة النقض بالفصل فى صحة عضوية أعضاء البرلمان . ويصدر القانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٥١ أصبح الاختصاص بالفصل فى صحة نيابة أعضاء مجلس الشيوخ والنواب لمحكمة النقض ، وأجاز هذا القانون فى مادته السادسة لمحكمة النقض بأن تأمر بإجراء ماتراه لازما من التحقيقات . ولكن هذا القانون لم ير النور فى التطبيق ، إذ قامت ثورة يوليه وأوقفت الحياة النيابية . أما دستور ١٩٧١ فقد جعل الاختصاص بالفصل فى صحة عضوية مجلس الشعب للمجلس ذاته بعد تحقيق تجريبه محكمة النقض . فقد نصت المادة ٩٣ من الدستور على ما يأتى : " يختص المجلس بالفصل فى صحة عضوية أعضاءه . وتختص محكمة النقض بالتحقيق فى صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليها من رئيسه ... وتعرض نتيجة التحقيق والرأى الذى انتهت إليه المحكمة على المجلس للفصل فى صحة الطعن خلال ستين يوما من تاريخ عرض نتيجة التحقيق على المجلس ، ولا تعتبر العضوية باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى أعضاء المجلس . وأحالت المادة ٢٠٥ من الدستور إلى هذه المادة فى شأن الطعن فى صحة عضوية أعضاء مجلس الشورى .

وقد احتدم الجدل والنقاش حول المادة ٩٣ من الدستور بعد انتخابات عام ١٩٩٥ ، وكثرت عدد الطعون التى بلغت ٩٥٠ طعنا ، أى ضعف عدد أعضاء مجلس الشعب ، فضلا عن أن المجلس رفض جميع تقارير محكمة النقض ببطان عضوية بعض الأعضاء . ومازال الجدل ثائرا حول الموضوع . ويمكن تلخيص

المناقشات فى ثلاثة اتجاهات : يرى أحدها أن تحقيق محكمة النقض مجرد رأى غير ملزم ، ويرى الثانى أنه ملزم ويقتصر دور المجلس النيابى على إعلانه .

#### أ- اتجاه مؤيد لاختصاص مجلس الشعب

يستند هذا الاتجاه إلى :

- صريح نص المادة ٩٣ من الدستور التى منحت المجلس الاختصاص بالفصل فى صحة عضوية أعضائه ، وقصرت دور محكمة النقض على إجراء تحقيق فى الموضوع ، وعلى ذلك فرأى محكمة النقض مجرد رأى لايلزم المجلس .
- إن طبيعة الأمور نتيجة للأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات يقتضى ترك أمر البت فى صحة العضوية للمجلس النيابى . ولذلك عرض القرار بنتيجة التحقيق الذى أجرته محكمة النقض على اللجنة الدستورية والتشريعية بالمجلس لدراسة الموضوع وإبداء رأيها فيه وعرض الرأى على المجلس .
- إن تقارير البطلان التى وردت من محكمة النقض اعتمدت على مخالفات فى إجراءات شكلية أو غير جوهرية لا تؤثر على استجلاء حقيقة إرادة الناخبين ، مثل عدم توقيع رؤساء اللجان الفرعية على محضر إجراءات الفرز فى اللجنة العامة اكتفاء بتوقيع رئيس اللجنة العامة ، وجود أسماء متوفين فى كشوف الانتخابات طالما أن حذفهم لا يؤثر فى نتيجة الانتخابات ... إلخ .
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بتاريخ ١٧/١١/١٩٩٦ الذى قضى بعدم اختصاص مجلس الدولة ولأئياً بنظر الطعون الانتخابية بما فيها قرار إعلان النتيجة ، وانعقاد الاختصاص لمجلس الشعب وحده للفصل فى صحة العضوية طبقاً لحكم المادة ٩٣ من الدستور .

## ب- ضرورة احترام قرارات محكمة النقض

يستند أنصار هذا الاتجاه إلى مايلي :

- إن موضوع الفصل في صحة العضوية هو احتكام في خصومة ، ومن ثم يدخل في اختصاص القضاء وتقرير محكمة النقض عن نتيجة ماتجريه من تحقيق يدخل في إطار الأحكام التقريرية التي يجب أن يلتزم بها مجلس الشعب ، ولايعرضها على لجنته التشريعية ، بل تعرض على المجلس مباشرة لإعلانها .
- إن قرارات البطلان الصادرة من محكمة النقض لاتعتمد فقط على مخالفة الإجراءات الشكلية ، بل تتصدى للموضوع ، وتعتبر تصويت الأشخاص المتوفين أو المجندين مهما قل عددهم دليلاً على تزيف إرادة الناخبين .
- إن إعطاء مجلس الشعب سلطة الفصل في صحة العضوية بعد مراجعة قرار محكمة النقض بتحقيق الموضوع ينتهي إلى منح مجلس الشعب سلطة تحقيق العضوية على خلاف حكم المادة ٩٣ .
- إن المشرع الدستوري حينما قرر إحالة الموضوع إلى محكمة النقض لإجراء تحقيق في شأنه لم تنصرف نيته إلى مجرد تحقيق يستطيع أن يقوم به عضو نيابة مبتدئ ، بل قصد من ذلك توفير النزاهة اللازمة والحيدة التامة لاستخلاص إرادة الناخبين ، فإن تجاهل المجلس قرار محكمة النقض بالبطلان فإنه يجعل من خصوم الأمس في المعركة الانتخابية هم القضاة الذين يفصلون في صحة العضوية .
- فرق المشرع الدستوري بين الفصل في صحة العضوية وإسقاط العضوية، فأوجب إحالة الطعن في الحالة الأولى إلى محكمة النقض للتحقيق ، ولم يوجب ذلك في حالة إسقاط العضوية ؛ لأن المجلس في الحالة الأولى يكون خصماً وحكماً في ذات الوقت ، أما في الحالة الثانية فهو حكم فقط .

### ج- حدود الاختصاص بين المجلس النيابي ومجلس الدولة

من الأهمية بمكان فض الاشتباك بين المجلس النيابي ومجلس الدولة فى شأن الطعون الانتخابية . فقانون مجلس الدولة عقد الاختصاص للمجلس النيابى للفصل فى صحة عضوية أعضائه . ويجب علينا أن نفرق بين المخالفات التى وقعت فى صحة الترشيح ، والمخالفات التى وقعت أثناء التصويت والفرز . والقضاء الإدارى طبقاً لقانون مجلس الدولة هو المختص بنظر هذه المنازعات ، كما ناط به قانون مباشرة الحقوق السياسية (م ١٨) الفصل فى الطعون المتعلقة بالقيود فى الجداول الانتخابية . وواقع الأمر أن تخلف شرط من شروط الترشيح التى حددتها المادة الخامسة من القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٧٢ وتعديلاته والتى سبق أن عرضنا لها يؤدى إلى بطلان الترشيح ، ومن ثم بطلان العضوية حتى ولو تم صدور الحكم البات بعد إتمام الانتخابات وانعقاد المجلس . وهو ما أخذ به مجلس الشعب فى خصوص موضوع ازدواج الجنسية . وهذا البطلان بطلان مطلق هو والعدم سواء . أما ما يحدث من مخالفات أثناء التصويت والفرز تؤدى إلى تزييف إرادة الناخبين ، فقد استقر القضاء الإدارى منذ حكم المحكمة العليا فى ٢٥ مايو ١٩٨٥ على اختصاصه بنظرها ، وحقه فى استمرار نظرها والحكم فيها ولو بعد إعلان النتيجة وانعقاد المجلس . غير أن المحكمة الإدارية العليا انتهت فى حكمها الصادر بتاريخ ١٧/١١/١٩٩٦ إلى عدم اختصاصها ولائياً بنظر الطعون الانتخابية بما فيها قرار إعلان نتيجة الانتخابات من وزير الداخلية ؛ تأسيساً على أن هذا الإعلان كاشف عن إرادة الناخبين ، ودور الوزير يقتصر على إثباته ، والأمر يصبح فى حوزة المجلس النيابى إعمالاً لاختصاصه بالفصل فى صحة العضوية (المادة ٩٣ من الدستور) ، ويقتصر أثر الأحكام القضائية على المطالبة بالتعويض أمام القضاء العادى ، وتقوم الدولة بدفعه من أموال الخزانة العامة . ولذلك يرى فريق من الباحثين أنه يمكن عرض

الأمر على دائرة توحيد المبادئ إذا مارئى العدول عن ذلك المبدأ . والواقع أن الاستناد إلى الأثر الكاشف لقرار إعلان النتيجة وأن عضوية المجلس النيابى تبدأ من وقت التصويت ، هذا القول محل نظر ؛ لأن الأثر الكاشف عن إرادة الناخبين واكتساب العضو للعضوية لا يكون إلا إذا كانت الوقائع التى أحدثت هذا الأثر صحيحة . أما إن كانت خاطئة وتنطوى على تزيف لإرادة الناخبين فإنه لايعتد بها حتى يفصل القضاء الإدارى فى صحة النزاع الذى يثور حولها ، ويدعم هذا النظر أن المادة ٣٥ من قانون مباشرة الحقوق السياسية تنص على أن "تفصل لجنة الفرز فى جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب أو الاستفتاء وفى صحة أو بطلان إبداء كل ناخب لرأيه" ، واختصاص القضاء الإدارى يستمر قائماً ولو انعقد المجلس مادامت الوقائع محل الطعن قد حدثت قبل انعقاد المجلس . وكثيراً ما يحدث تلاعب واستغلال ثغرات فى القانون لعدم تنفيذ أحكام القضاء الإدارى الصادرة قبل التصويت . ومن ذلك إشكالات التنفيذ التى ترفع أمام القضاء العادى فى أحكام صادرة من القضاء الإدارى بالرغم من صدور حكم المحكمة الدستورية بتاريخ ..... الذى قضى بعدم دستورية إشكالات التنفيذ مالم ترفع أمام الجهة القضائية التى أصدرت الحكم محل الإشكال .

وفى ضوء ماتقدم ، ينعقد الاختصاص للقضاء الإدارى للنظر فى الطعون الانتخابية ، ومنها قرارات لجنة فحص طلبات الترشيح المنصوص عليها فى المادة الثامنة من قانون مجلس الشعب ، وقرارات لجنة النظر فى اعتراضات المرشحين المنصوص عليها فى المادة التاسعة من القانون المذكور ، وما يناظرهما فى قانون مجلس الشورى ، وقرارات لجنة الفرز المنصوص عليها فى المادة ٣٥ من قانون مباشرة الحقوق السياسية . ولاينعقد الاختصاص للمجلس النيابى بالفصل فى صحة العضوية إلا فى الطعون التى تقدم إليه ولم يكن قد طعن فيها أمام القضاء المختص .

## ٦- الجمع بين عضوية المجلس النيابي والوظائف والمناصب الأخرى

نظمت المادتان ٨٩ و ٢٠٠ من الدستور حالات الجمع بين عضوية المجلس النيابي والوظائف الأخرى ، وفصل قانونا مجلس الشعب ومجلس الشورى هذه الحالات . فقد حرم هذان القانونان الجمع بين عضوية المجلس النيابي وعضوية المجلس الآخر أو عضوية المجالس الشعبية ، كما حرما الجمع بين عضوية المجلس النيابي ووظائف العمد والمشايخ أو عضوية اللجان الخاصة بها (م٢٢ من قانون مجلس الشعب) ، ويعتبر من ينتخب ممن أشارت إليهم هذه المادة متخلياً عن وظيفته أو عضويته الأخرى ما لم يبد رغبتة بعكس ذلك . وحرم قانون مجلس الشعب (م٢٨) ومثلها فى قانون مجلس الشورى أن يعين العضو فى وظائف الحكومة أو القطاع العام وما فى حكمها أو الشركات الأجنبية أثناء مدة عضويته . ومن ناحية أخرى ، أجازت المادة ٨٩ من الدستور ترشيح العاملين بالدولة لعضوية مجلس الشعب ، وأحال الدستور فى المادة ٢٠٥ إلى المادة سالفه الذكر فى شأن جواز الترشيح لعضوية مجلس الشورى ، ويجرى نصها على الوجه الآتى : "يجوز للعاملين فى الحكومة وفى القطاع العام أن يرشحوا أنفسهم لعضوية مجلس الشعب . وفيما عدا الحالات التى يحددها القانون يتفرغ عضو مجلس الشعب لعضوية المجلس ، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً لأحكام القانون" .

ووضع قانون مجلس الشعب ، ومثله قانون مجلس الشورى ، الأحكام التفصيلية لهذا التفرغ للعمل بالمجلس ، مع الاحتفاظ له بوظيفته أو عمله ، وتحتسب مدة عضويته فى المعاش أو المكافأة ، ويتقاضى من جهة عمله المرتب والبدلات والعلاوات المقررة لوظيفته أو عمله الأسمى (م٢٤) .

ولكن المادة ٢٧ من قانون مجلس الشعب ، ومثلها فى قانون مجلس الشورى ، تنص على أنه "يجوز للمجلس بناء على طلب مكتبه ، لاعتبارات تقتضيها المصلحة العامة ، أن يستثنى من التفرغ لعضوية المجلس كل الوقت أو بعضه :

أ - مديرى الجامعات ووكلائها وأعضاء هيئة التدريس والبحوث فيها ومن فى حكمهم من العاملين فى الوزارات والهيئات العامة والمؤسسات العامة التى تمارس نشاطاً علمياً .

ب - رؤساء مجالس إدارة الهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها .

ج - الشاغلين لوظيفة من وظائف الإدارة العليا بالحكومة ووحداتها المحلية والهيئات العامة والمؤسسات العامة والوحدات الاقتصادية التابعة لها" .

ودل التطبيق العملى على إشراف المجلسين فى إجازة الاستثناء من التفرغ كل أو بعض الوقت ، مما أدى إلى تغيب كثير من الأعضاء فى كثير من الجلسات أو اللجان ، مما يؤدى إلى تعطيل أعمال المجلس وأعمال الجهات التى يعملون فيها . ومن ناحية أخرى ، فإن الجمع بين عضوية المجلس النيابى وممارسة أعمال الوظائف العامة يحد من إرادة هذا النوع من الأعضاء فى ممارسة الرقابة على أعمال الحكومة ممارسة جادة على الأقل بالنسبة للوزارة أو المؤسسة أو الهيئة التى يعمل بها . كما دلت الممارسة على أن بعض هذه القيادات التنفيذية تستغل وظيفتها فى حملاتها الانتخابية من موظفين ، وسيارات ... إلخ . ووصل الحال ببعضهم إلى نقل قيد بعض العاملين معه إلى الجداول الانتخابية فى الدائرة الانتخابية التى يرشحون أنفسهم فيها ، وهو ما يعرف باسم "التهجير



الانتخابى" ، مما كان مثار طعون أمام القضاء . وعلاج هذا الوضع يقتضى إلغاء الاستثناء من التفرغ ، بحيث يتفرغ أعضاء المجلس النيابى تفرغاً كاملاً لعمل المجلس . ويمكن الإفادة من خبرة الفئات التى يجيز لها القانون الحالى الاستثناء من التفرغ فى صورة مستشارين للجان النوعية بالمجلس . والواقع أن مبدأ جواز ترشيح العاملين بالدولة أو القطاع العام ظهر وقت التحول الاشتراكى ؛ وعلّة ذلك أن أكثر الكفاءات السياسية والإدارية أصبحت تشغل وظائف فى الدولة ، وهو أمر لم يعد له مبرر فى ظل التحول نحو اقتصاديات السوق وإفساح المجال أمام القطاع الخاص فى الاشتراك فى خطط التنمية الاجتماعية والاقتصادية بصورة جعلت الدولة تعتمد عليه فى هذا الخصوص بما يصل إلى ٧٠٪ من الخطة . ونزولاً على مقتضى مبدأ الفصل بين السلطات فى ظل نظام ديمقراطى ، فإنه يتعين عدم قبول أوراق ترشيح العاملين فى الدولة أو القطاع العام إلا إذا استقالوا من وظائفهم وقبلت استقالتهم ، وهو مبدأ مطبق بالنسبة لضباط وأفراد القوات المسلحة وضباط وأفراد الشرطة ورجال القضاء ، مع النص على جواز عودتهم إلى وظائفهم الأصلية بعد انتهاء مدة عضويتهم حتى لان تقع فى مشاكل الاستثناء من التفرغ ، وهذا الحكم يقتضى تعديل الدستور .

#### **رابعاً: تطور النظام الانتخابى**

تقوم الانتخابات على وجود طرفين : الناخب ، والمرشح . وقد سبق أن تعرضنا للشروط الواجب توافرها فى المرشح ، أما الشروط الواجب توافرها فى الناخب فقد نظمها قانون مباشرة الحقوق السياسية (القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٦) ، وتعديلاته ، فضلاً عن قانونى مجلس الشعب ومجلس الشورى ، تطبيقاً لحكم المادة ٨٨ من الدستور التى تقول "..... ويبين القانون أحكام الانتخاب والاستفتاء

على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء هيئة قضائية" . فالقانون سالف الذكر حدد حق التصويت (ويسمى أيضاً حق الانتخاب أو حق الاقتراع) ، والقيود في جداول الانتخاب ، ونظم العملية الانتخابية ومنها طريقة الاقتراع (وتسمى أيضاً نظم الانتخاب أو الأنظمة الانتخابية) والإشراف القضائي والجرائم الانتخابية . وسنعرض لكل منها على التوالى :

#### ١- حق التصويت

اعتبر قانون مباشرة الحقوق السياسية (المادة الأولى) التصويت حقاً وواجباً فى ذات الوقت . وباعتباره حقاً يتمتع به كل مصرى ومصرية بلغ ثمانى عشرة سنة ميلادية ، واشترط أن يكون مقيداً فى جداول الانتخاب (م٤) . واعتبره فرض عين يلتزم الشخص بأدائه بنفسه وعقاب من يتخلف عن أدائه بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيهاً (م٣٩) . وأعفى من أداء هذا الواجب بعض الفئات ، ومنها ضباط وأفراد القوات المسلحة والشرطة أثناء مدة خدمتهم ، وحرّم من هذا الحق بعض الفئات ، كما أوقف مباشرة هذا الحق بالنسبة لبعض الفئات . وضماناً لسرية الانتخاب ، يتولى الناخب بنفسه التأشير برأيه على البطاقة الانتخابية التى يتسلمها من رئيس لجنة الانتخاب فى مقر اللجنة وفى المكان المعد لذلك . واشترط القانون أن يوقع أمين اللجنة فى كشوف الناخبين أمام اسم الناخب بما يفيد أنه أبدى رأيه (م٣٢) . وألّزمت المادة ٣١ الناخب بأن يقدم للجنة ما يثبت شخصيته بأية وسيلة . وحرمت المادة على الناخب أن يدلى برأيه أكثر من مرة فى الانتخاب .

وقبل الأخذ بنظام الإشراف القضائى الكامل على الانتخابات كان يحدث تلاعب فى التصويت نتيجة لعدم دقة كشوف الناخبين ، فقد يتكرر اسم الناخب

أكثر من مرة فى أكثر من كشف انتخابى وأمام أكثر من لجنة انتخابية ، وبذلك يدلى الناخب برأيه أكثر من مرة بالرغم من تجريم القانون لهذا الفعل بالحبس والغرامة (المواد ٤٠ ، ٤٣ ، ٤٤ من قانون مباشرة الحقوق السياسية) . غير أن صعوبة الإثبات حتى بعد الإشراف القضائى الكامل تجعل من المتعذر توقيع العقوبة . وعلاجاً لهذا القصور يتعين أن يوقع الناخب أمام اسمه فى كشف الناخبين بما يفيد أنه أبدى رأيه . ومن ناحية أخرى ، فتح القانون الباب أمام التلاعب فى إثبات شخصية الناخب بأية وسيلة ، ومنها تعرف مندوبى المرشحين أو أحد رجال الإدارة عليه . ولعل تعميم الرقم القومى يقضى على هذه الظاهرة . وقد تناقصت صور التلاعب بعد الأخذ بنظام الإشراف القضائى الكامل ، ولكن الظاهرة مازالت موجودة رغم تناقصها بشكل ملحوظ فى الانتخابات الأخيرة لمجلسى الشعب والشورى . وهناك عيب آخر ظهر فى التطبيق العملى كان موجوداً قبل الإشراف القضائى الكامل وظل موجوداً فى ظله . وهو الحيلولة دون تمكين الناخب من الإدلاء بصوته ، ويحدث ذلك عن طريق التلاعب فى كشف الانتخاب ، سواء عن عمد ، أو بسبب الإهمال مثلاً (سعد بدلا من سعيد أو حسين بدلا من حسن ... إلخ) ، أو تغيير مكان اللجنة الذى تعود عليه الناخب ، أو نقل اسمه من لجنة إلى لجنة أخرى . كما يحدث عن طريق منع الناخب بالقوة من الوصول إلى مقر اللجنة الانتخابية أو إبداء الرأى على وجه معين ، أو بإغرائه لحدوث ذلك ، وذلك بالرغم من تجريم هذه الأفعال ، إذ تنص المادة ٤١ من قانون مباشرة الحقوق السياسية على العقاب بالحبس أو بغرامة لاتجاوز خمسمائة جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين ، ولايجوز الحكم بوقف تنفيذ الغرامة : (أولاً) كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع شخص من إبداء الرأى فى الانتخاب أو الاستفتاء أو لإكراهه على إبداء الرأى على وجه خاص ، (ثانياً) كل من أعطى

آخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيره كى يحمله على إبداء  
الرأى على وجه خاص أو الامتناع عنه ، (ثالثاً) كل من قبل أو طلب فائدة من  
هذا القبيل لنفسه أو لغيره . كما أن القانون يعاقب بالحبس مدة لاتقل عن شهر  
كل من أخل بحرية الانتخاب أو الاستفتاء أو بنظام إجراءاته ، باستعمال القوة أو  
التهديد بها .

## ٢- الجداول الانتخابية

ناط قانون مباشرة الحقوق السياسية بوزارة الداخلية مهمة إعداد الجداول  
الانتخابية وقيد الناخبين بها دون حاجة لتقديم طلب من الناخب ، وتنص المادة  
(١١م) على تعريف الموطن الانتخابى بأنه الجهة التى يقيم فيها الشخص عادة .  
ومع ذلك يجوز له أنه يختار لقيد اسمه الجهة التى بها محل عمله الرئيسى أو  
التى له بها مصلحة جدية أو مقر عائلته ولو لم يكن مقيماً فيها . وأباحت ذات  
المادة للشخص أن يغير موطنه الانتخابى . وحددت المادة ١٢ الموطن الانتخابى  
للمصريين المقيمين بالخارج بأنه آخر جهة كانوا يقيمون فيها عادة فى مصر قبل  
سفرهم . أما بالنسبة للعاملين على السفن المصرية ، فإن موطنهم الانتخابى  
يكون فى الميناء المقيدة به السفينة التى يعملون عليها . وحرّم القانون القيد فى  
أكثر من جدول انتخاب (المادة ٩) ، واعتبر ذلك جريمة يعاقب عليها بالحبس  
والغرامة (م ٤٠) ، كما عاقب على العبث بها (م ٤٥) ، كما منع إدخال أو تعديل  
الجداول الانتخابية بعد دعوة الناخبين للاستفتاء أو الانتخاب . وأناط القانون  
الفصل فى طلبات القيد فى الجدول الانتخابى أو تعديلاته بلجنة مكونة من رئيس  
المحكمة الابتدائية للمحافظة وعضوية مدير الأمن بها وأحد رؤساء النيابة . ولكل  
من رفض طلبه حق التظلم أمام محكمة القضاء الإدارى المختصة . وبالرغم من

حرص وزارة الداخلية - وخصوصاً بعد تقرير نظام الإشراف القضائي - على تنقية جداول الانتخابات من الأسماء المكررة أو المتوفين أو غير مستوفى شروط القيد ، إلا أن الأمر يحتاج إلى مضاعفة الجهد فى هذا المجال . ويرى بعض الباحثين ضرورة نقل الإشراف على إعداد جداول الانتخابات إلى وزارة العدل ، وهو رأى بعيد عن الواقع ؛ لأن هذه الوزارة ستضطر إلى الاستعانة بالشرطة ، سواء لحفظ النظام ، أو الإشراف على الجداول الانتخابية . كما اقترح البعض أن يعهد بذلك إلى هيئة مستقلة . ولعل فى تشديد العقوبة رادعاً للمخالفين ، كما سنرى عند الكلام عن الجرائم الانتخابية . كما أن تعميم استعمال الرقم القومى يقضى على كثير من هذه العيوب . ولعله يكون من المفيد تمكين المصريين المقيمين بالخارج من المشاركة فى مباشرة الحقوق السياسية تأكيداً لولائهم لوطنهم مصر ، وتوثيقاً للروابط بينهم وبين الوطن الأسمى ، وهو ما تفعله كثير من الدول . وتُشكل لهم لجان فى القنصليات أو السفارات المصرية بالخارج .

### ٣- نظم الانتخاب

ترتبط النظم الانتخابية فى أى بلد بظروفه السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، بل إنها ترتبط فى البلد الواحد بالطابع الذى يسوده فى فترة زمنية معينة ، فتتغير النظم الانتخابية داخل البلد الواحد من زمن إلى آخر . وأحياناً يكون من المناسب أن تتباين النظم الانتخابية داخل البلد الواحد تبعاً لطبيعة اختصاصات المجلس النيابى ، هل هو تشريعى ، أم مجرد أخذ رأى ، أم مجرد مجلس شعبى محلى .

والملاحظ أن الدول العريقة في الديمقراطية - مثل الدول الغربية - تهتم اهتماماً كبيراً بنظامها الانتخابي ، وتحرص على نزاهة الانتخابات ، وتحيطها بكافة الضمانات التي تكفل حريتها ؛ لأن الهدف من الانتخابات هو الوقوف على الرأى الحقيقى للناخبين . فالأمة هي صاحبة السيادة ، والحكم يستمد شرعيته من رضاء الناخبين عنه ، ولذلك لا يثير تناوب السلطة بين الأحزاب وتغيير الحكومات أية غضاضة في هذه النظم . أما الدول حديثة العهد بالنظم الديمقراطية - مثل دول العالم الثالث ، أو الدول التي يسودها النظام الشمولى - فإنها لا تهتم كثيراً بإرادة الناخبين ، ولا تسلم بمبدأ تداول السلطة ، بل تهتم بما يدعم سلطة النظام الحاكم وعدم تغييره ، وكل ما تسطره في وثائقها عن حرية الناخب ونزاهة الانتخابات هي مجرد شعارات لا ترقى إلى مستوى التطبيق العملى ، فهي في حقيقتها نظم حكم جاءت وليدة انقلابات عسكرية ، أو وليدة انتخابات صورية . ونظم الانتخابات التي تسود العالم المعاصر تتراوح ما بين :

- أ - الانتخاب الفردى بالأغلبية المطلقة أو الأغلبية النسبية .
- ب - الانتخابات بالقائمة (مع تطبيق نظام الأغلبية المطلقة أو الأغلبية النسبية) .  
ومن أهم صورته الانتخاب بالقائمة المغلقة ، التصويت مع إمكانية تغيير ترتيب المرشحين داخل القائمة ، التصويت مع إمكانية المزج بين القوائم المختلفة بحيث يكون الناخب لنفسه قائمة تشتمل على أسماء المرشحين الذين يراهم جديرين بتمثيله في المجلس النيابى .
- ج - النظام المختلط الذى يجمع بين النظامين الفردى والقائمة بنسب متقاربة .

وقد عرفت مصر كل نظم الانتخاب ، رغم حداثة عهدنا بالنظام الديمقراطي السائد في البلاد الغربية . فالمجالس النيابية التي عرفتتها مصر منذ عهد محمد على حتى دستور ١٩٢٣ كانت تجمع بين التعيين والانتخاب ، وكان الانتخاب يتم على درجتين ، وكذلك فعل دستور ١٩٣٠ . أما دستور ١٩٢٣ فقد أخذ بنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية المطلقة وعلى درجة واحدة . وأخذت دساتير الثورة بالانتخاب الفردي على درجة واحدة مع تطبيق نظام الأغلبية المطلقة . غير أن الدساتير التي صدرت في فترة النظام الشمولى قبل دستور ١٩٧١ كانت تحرم الناخب من حق الترشيح ، وجعلت هذا الحق مقصوراً على من يرشحهم التنظيم السياسى الوحيد (الاتحاد القومى ، الاتحاد الاشتراكى) . وقد أُلغى هذا القيد فى ظل دستور ١٩٧١ وتعديلاته ، فأصبح من حق الفرد أن يرشح نفسه ، سواء ضمن قائمة حزب من الأحزاب ، أو بصفته مستقلاً . وظل الانتخاب الفردي مع الأغلبية المطلقة هو المطبق حتى عام ١٩٨٠ حينما صدر القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٨٠ فى شأن مجلس الشورى بالأخذ بنظام القائمة الحزبية بالأغلبية المطلقة . ولم يثر جدلاً فى حينه بالنظر للاختصاصات التشريعية المحدودة لهذا المجلس ، واقتصار دوره على مجرد إبداء الرأى ، فضلاً عن انعدام سلطته الرقابية على أعمال الحكومة . كما تقرر الأخذ بذات النظام فى انتخابات المجالس المحلية بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٨١ . ثم أخذ به بالنسبة لانتخابات مجلس الشعب بالقانون رقم ١١٤ لسنة ١٩٨٣ . وقد ثار جدل حول مدى دستورية هذا النظام بالنسبة لانتخابات مجلس الشعب ، وانتهى الأمر بتقرير عدم دستوريته من جانب المحكمة الدستورية ، بحكمها الصادر بتاريخ ١٩٨٧/٥/١٦ تأسيساً على أن هذا النظام يحرم المستقلين من حق الترشيح . ولذلك عدل المشرع عن نظام الانتخابات بالقائمة الحزبية المطلقة ، واستحدث

نظاماً جديداً بالقانون رقم ١٨٨ لسنة ١٩٨٦ يقوم على الجمع بين نظام القائمة الحزبية النسبية والانتخاب الفردي ، مع عدم التناسب بين عدد المقاعد المخصصة للقائمة الحزبية وتلك المخصصة للانتخاب الفردي . وصدرت قوانين مماثلة بالنسبة لانتخابات مجلس الشورى وانتخابات المجالس الشعبية المحلية . غير أن هذه القوانين كلها قضى بعدم دستوريتهما بأحكام من المحكمة الدستورية العليا فى ١١/٥/١٩٨٧ و ١٥/٤/١٩٨٩ و ١٩/٥/١٩٩٠ ؛ لأن هذا النظام يخل بمبدأ تكافؤ الفرص بين المرشحين . ولذلك اضطر المشرع إلى العودة إلى نظام الانتخاب الفردي بالنسبة لكل من مجلس الشعب ومجلس الشورى والمجالس الشعبية المحلية . وأجريت انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٩٥ على هذا الأساس ، وكذلك انتخابات عام ٢٠٠٠ ، وحدث نفس الأمر بالنسبة لانتخابات مجلس الشورى عام ١٩٩٥ ، وانتخابات عام ٢٠٠١ ، وانتخابات المجالس الشعبية المحلية .

وأسفرت انتخابات مجلس الشعب عام ٢٠٠٠ التى جرت فى ظل إشراف قضائى كامل عن تراجع كبير للأغلبية التى كان يحصل عليها الحزب الحاكم ، إذ لم تزد عن ٣٧٪ بالمقارنة بما كان عليه الحال من قبل ، إذ كانت تتجاوز النسبة أكثر من ٩٠٪ . وقد تدارك الحزب الحاكم هذا الوضع بضم أكثر من مائة عضو ممن رشحوا أنفسهم مستقلين . وصاحب ذلك حدوث بعض التجاوزات ؛ ولذلك تعالت الأصوات بضرورة الإصلاح ، وثار الجدل بين رجال السياسة وفقهاء القانون الدستورى وغيرهم من الباحثين حول نظام الانتخابات الأمثل لمصر ، ومازال الرأى منقسماً حول الأشكال الثلاثة سالفه الذكر ، فكل شكل من الأشكال سالفه الذكر له مزاياه وله عيوبه .

وواقع الأمر أن صلاحية أى نظام للحكم أو الانتخابات أو غيرهما لا ينظر إليها من زاوية مجردة ، بل يحكم عليها من واقع مدى مناسبتها وملاءمتها



لمجتمع معين فى زمان معين وما يسوده من نظم قانونية . فالأخذ بنظام القائمة أيا كانت مطلقة أو نسبية سبق أن قضى بعدم دستوريته ، وكذلك النظام المختلط بين نظام القائمة والنظام الفردى سبق أن قضى أيضاً بعدم دستوريته - كما رأينا - فلا مفر حينئذ إذا ما استقر الرأى على الأخذ به من تعديل الدستور . وقد حاول البعض أن يبرر الأخذ بنظام القائمة الخالى من العوار الدستورى دون حاجة لتعديل الدستور بالسماح للمستقلين بتكوين قوائم خاصة بهم ، أو بالاشتراك مع بعض الأحزاب ، ولكن الشك فى وجود عوار دستورى مازال قائماً ، إذ يؤدى هذا النظام إلى حرمان طائفة من الناس ترغب فى الترشيح للمجلس النيابى دون تكوين قائمة على خلاف ما تقضى به مواد الدستور (م ٨ عن تكافؤ الفرص ، ٤٠ عن المساواة ، و٦٢ التى تقر بصفة مطلقة الحق فى الترشيح) . وقد حاول البعض الآخر تجنب الطعن بعدم دستورية الانتخاب بالقائمة إلى إصدار قانون يبيح الأخذ بنظام القائمة بعد عرضه على الاستفتاء الشعبى وموافقته عليه ؛ تأسيساً على أن الإرادة الشعبية التى ظهرت فى الاستفتاء لا تعلق عليها إرادة وتحصن القانون من أى طعن دستورى . وهذا الرأى لا يحصن القانون من الطعن بعدم الدستورية . فقد استقر القضاء الإدارى على أن الاستفتاء ليس إلا إقراراً بالموافقة أو الرفض على الأمر المطروح للاستفتاء ، ومن ثم لا يغير من طبيعة القرار أو القانون المطروح للاستفتاء ، ولا يطهره مما قد يشوبه من عيوب . وحكم المحكمة الدستورية الصادر بتاريخ ١٩٨٣/٧/٥ قاطع فى أن "الموافقة الشعبية على مبادئ معينة طرحت فى الاستفتاء لاترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية التى لا يجوز تعديلها إلا وفقاً للإجراءات الخاصة المنصوص عليها فى المادة ١٨٩ من الدستور ، وبالتالي لا تصح هذه الموافقة ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور ، وإنما تظل هذه النصوص على

طبيعتها كعمل تشريعى أدنى مرتبة من الدستور ، فتتقيد بأحكامه ، وتخضع بالتالى لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية ، وعلى ذلك فالسبيل الوحيد للأخذ بنظام الانتخاب بالقائمة هو التعديل الدستورى بالأسلوب الذى نص عليه الدستور فى مادته رقم ١٨٩ .

كما أن نظام القائمة لا يتفق مع ظروف الشعب المصرى ، إذ إن عيوبه تفوق مزاياه ، فهذه الأخيرة تنحصر فى إضعاف تأثير سطوة المال وجهاز الإدارة والعصبية القبلية والانتماءات المحلية وتمكين الناخب من المفاضلة على أساس البرامج السياسية والحزبية . يحقق هذا النظام قدراً من العدالة فى توزيع المقاعد حسب نسبة الأصوات التى حصلت عليها كل قائمة ، وإفساح المجال أمام بعض الأقليات الدينية أو المرأة للوصول إلى البرلمان عن طريق إدراج الاسم فى القائمة . غير أن هذا النظام يبعد المرشح عن ناخبيه ، ويجعله أسير قيادات حزبه التى كثيراً ما تسمى استخدام سلطتها فى الاختيار ، وتدفع الناخب إلى العزوف عن الانتخابات ؛ لأن نظام القائمة يقضى على حريته فى الاختيار ، فضلاً عن أن كبر حجم الدائرة الانتخابية فى نظام القائمة ، يصعب مهمة الناخب فى الاختيار لعدم معرفته بأسماء المرشحين باستثناء الشخصيات المرموقة أو المشهورة .. وواقع الشعب المصرى يحول دون نجاح نظام القائمة ، فهذا النظام يفترض وجود أحزاب قوية ذات برامج متباينة ، وقانون الأحزاب رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ قيد قيام الأحزاب بعدة قيود وألزمها فى مادته الرابعة :

**أولاً :** بعدم معارضة مبادئه أو أهدافه أو برامج أو سياساته أو أساليبه

فى ممارسة نشاطه مع :

- ١ - مبادئ الشريعة الإسلامية باعتبارها المصدر الرئيسى للتشريع .
- ٢ - مبادئ ثورتى ٢٣ يوليو ١٩٥٢ ، و ١٥ مايو ١٩٧١ .
- ٣ - الحفاظ على الوحدة الوطنية والسلام الاجتماعى والنظام الاشتراكى الديمقراطى والمكاسب الاشتراكية .

**ثانياً :** تميز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه فى تحقيق هذا البرنامج  
تميزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى .

**ثالثاً :** عدم قيام الحزب فى مبادئه أو برامجيه أو فى مباشرة نشاطه أو  
اختيار قياداته أو أعضائه على أساس طبقي أو طائفي أو جغرافي ، أو على  
أساس التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو الدين أو العقيدة . وعلى ذلك ، فإن  
الاختلاف بين الأحزاب سينحصر فى بعض الجزئيات ليس إلا . ومن ناحية  
أخرى ، فإن أوضاع مصر الاجتماعية والاقتصادية ، وما ترتب على ذلك من  
قصور فى الخدمات ، ومركزية الإدارة ، وضعف الوعي السياسى ، وضعف  
الدخل ، حيث يعيش حوالى ٤٠٪ من السكان تحت حد الفقر ، وذات النسبة  
يدخلون فى عداد الأميين ، وسيطرة الدولة على النشاط الاقتصادى ، كل ذلك  
يجعل الناخب المصرى فى حاجة إلى نائب خدمات يعرفه ويلجأ إليه فى قضاء  
مصالحه الشخصية أو المحلية ، ويكون النائب على علم بمشاكل دائرته  
الاجتماعية والاقتصادية . كل الأوضاع سالفه الذكر تزكى الانتخاب الفردى ،  
وتحيل انتخاب القائمة إلى مجرد واجهة شكلية لا أثر لها فى نظر الناخب  
المصرى ، وكل ما يوجه إلى النظام الفردى من انتقادات يتضاءل أمام مزاياه  
بالنسبة للناخب المصرى سواء من حيث كون المرشح أسيراً لطلبات الناخب أو  
اهتمامه بالمشاكل المحلية أكثر من غيرها ، أو عدم العدالة فى توزيع الأصوات ،  
أو عدم تمكن الأقليات من الوصول إلى مقعد برلمانى .. إلخ . فكل هذه العيوب لا  
تصرف الناخب المصرى من التمسك بالنظام الفردى ، حيث يكون النائب حلقة  
الاتصال بين الناخب وبين من بيدهم سلطة الأمر والنهى واتخاذ القرارات . وإذا  
كنا نعيب على النائب تدافعه مع زملائه على الوزراء فى قاعات مجلس الشعب أو  
كثرة ترددهم على مكاتب الوزراء ومديرى المصالح والهيئات فإن ذلك يمكن  
تنظيمه .

#### ٤- الإشراف القضائي

اقتصر الدستور على النص (م٦٢) على تقرير حق الانتخاب والترشيح وإبداء الرأى فى الاستفتاء ، وأحال إلى القانون وضع التنظيم التفصيلى لذلك . كما نصت المادة ٨٨ من الدستور على أن " . يحدد القانون الظروف الواجب توافرها فى أعضاء مجلس الشعب ، ويبين أحكام الانتخاب والاستفتاء ، على أن يتم الاقتراع تحت إشراف أعضاء هيئة قضائية" . وذات الحكم يطبق بالنسبة لانتخاب أعضاء مجلس الشورى (المادة ٢٠٥ من الدستور) . وقد نظم قانون مباشرة الحقوق السياسية وتعديلاته إدارة العملية الانتخابية والإشراف عليها ، وناط بوزير الداخلية (المادة ٢٤) تحديد لجان الانتخاب العامة والفرعية وتعيين رؤسائها وأعضائها وأمنائها . وألزم وزير الداخلية بأن يكون رؤساء اللجان العامة من بين أعضاء الهيئات القضائية ، أما رؤساء اللجان الفرعية فإنهم يعينون من بين العاملين فى الدولة أو القطاع العام ، ويختارون - بقدر الإمكان - من بين أعضاء الهيئات القضائية أو الإدارات القانونية بأجهزة الدولة أو القطاع العام . كما نصت ذات المادة على ما يلى : وتشرف اللجان العامة على عملية الاقتراع لضمان سيرها وفقاً للقانون ، أما عملية الاقتراع فتباشرها اللجان الفرعية" . ومن المسلم فقها وقضاء أن الإشراف القضائى على الانتخابات الذى ورد فى دستور ١٩٧١ لأول مرة فى تاريخ الحياة النيابية فى مصر يعنى توافر الرقابة بالقدر الذى يستقيم به مراد الشارع من ضمان صحة الإجراء وسلامة نتيجته ، وعلى ألا يتخذ من تنظيم الحقوق التى قررها الدستور ، ومنها تنظيم العملية الانتخابية ، سواء من حيث زمانها أو مكان إجرائها أو كيفية مباشرتها ، وسيلة للإخلال بها بما يعطل جوهرها ، أو للحد من حرية التعبير عن الرأى أو إثبات سواه . إلا أن المادة ٢٤ من قانون مباشرة الحقوق السياسية ناطت

مباشرة التصويت باللجان الفرعية وأكثر رؤسائها من غير أعضاء فى هيئة قضائية ، ومن ثم انعدم الإشراف القضائى على عملية التصويت وهى لب الانتخابات . ولذلك طعن فى هذه المادة بعدم الدستورية . ومن ناحية أخرى ، أوصى مؤتمر العدالة الذى عقد فى أبريل ١٩٨٦ بأن يعدل قانون مباشرة الحقوق السياسية بما يدرأ عنه عيب عدم الدستورية بأن يرأس القضاة كل اللجان الانتخابية بما فيها اللجان الفرعية . ويعزز هذا الاتجاه أن رؤساء اللجان الفرعية أعضاء فى لجنة الفرز التى تنعقد برئاسة رئيس اللجنة العامة للانتخابات فى كل دائرة انتخابية (م٣٤) ، وهى تختص بالفصل فى جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب أو الاستفتاء وفى صحة أو بطلان إبداء كل ناخب لرايه ، وتكون مداولاتها سرية ، وتصدر قراراتها بالأغلبية المطلقة .

وبالفعل قضت المحكمة الدستورية بتاريخ ٨/٦/٢٠٠٠ بعدم دستورية الحكم الوارد فى المادة ٢٤ سالفه الذكر ، وبناء عليه صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٦٧ لسنة ٢٠٠٠ الذى عدل قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية، بحيث يكون لكل لجنة عامة أو فرعية رئيس من إحدى الهيئات القضائية .

#### ٥- الجرائم الانتخابية

نظم قانون مباشرة الحقوق السياسية الصادر عام ١٩٥٦ برقم ٧٣ وتعديلاته المتلاحقة جرائم الانتخاب ، فأفرد لها الباب الرابع من هذا القانون ، بدءاً من المادة ٣٩ إلى المادة ٥١ . ودل التطبيق العملى على عدم فاعلية أكثر هذه العقوبات ، إما لتعاس الدولة فى تطبيقها ، أو لتفاهة قيمة الغرامة المقررة بعد انخفاض قيمة الجنيه ، أو لأنها تسقط بتقادم قصير جداً . ولذلك يقترح تغليظ

- العقوبات بما يتناسب مع خطورة الفعل ، ويكون ذلك على الوجه الآتى :
- أ - تعديل المادة ٣٩ التى تنص على معاقبة من يتخلف بدون عذر عن الإدلاء بصوته فى الانتخاب أو الاستفتاء بغرامة لا تتجاوز عشرين جنيهاً ، بحيث تصبح الغرامة "لا تقل عن مائة جنيه أو لا تتجاوز خمسمائة جنيه" ، مع عدم تقاعس الدولة فى تطبيقها .
- ب - تعديل نص المادة ٤٠ بتشديد العقوبة فتصبح على الوجه الآتى : يعاقب بالحبس وبغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تتجاوز خمسة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين .
- ج - تشديد العقوبة المقررة فى المادة ٤١ بحيث تصبح السجن وغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على عشرة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين .
- د - تشديد العقوبة المقررة فى المادة ٤٤ فتصبح السجن وغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تتجاوز عشرة آلاف جنيه .
- هـ - تشديد العقوبات الواردة فى المواد ٤٥ ، ٤٦ ، ٤٧ ، و ٤٨ فصيح العقوبة هى السجن وغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تتجاوز عشرة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين . كما تضاف فقرة إلى المواد سالفة الذكر تقضى بعقاب العاملين فى الدولة أو القطاع العام بالعزل من الوظيفة ، فضلاً عن عقوبتى السجن والغرامة .
- و - تعديل المادة ٥٠ لتصبح على الوجه التالى : لا تسقط بالتقادم الدعوى العمومية والمدنية فى الجرائم المنصوص عليها فى هذا القانون .

### خامساً: تطور التنظيم الحزبي في ظل دستور ١٩٧١

استهدف دستور ١٩٧١ عدة توجهات ليبرالية ، غير أنه ظل - في سبيل تحقيق ذلك - يعتمد على أدوات اشتراكية سادت في الفترة الشمولية ، ولذلك نص في مادته الخامسة على أن نظام الحكم يقوم على التنظيم السياسي الوحيد متمثلاً في الاتحاد الاشتراكي . وتوفيقاً بين التوجهات الليبرالية والأدوات والوسائل الاشتراكية شكلت في ٢١/١/١٩٧٦ لجنة "مستقبل العمل السياسي" ، وانتهت إلى إباحة تعدد الآراء داخل الاتحاد الاشتراكي ، فأجازت تكون ثلاثة منابر أو تنظيمات داخل الاتحاد الاشتراكي : وسط ، ويمين ، ويسار . وجرت انتخابات سنة ١٩٧٦ على هذا الأساس . وبتاريخ ٢ يولييه ١٩٧٧ صدر القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية ، وطرأت عليه فيما بعد عدة تعديلات . وطبقاً لأحكام هذا القانون تقرر مبدأ حرية تكوين الأحزاب ، إذ نصت المادة الأولى على أن "للمصريين حق تكوين الأحزاب السياسية ، ولكل مصري الحق في الانتماء لأي حزب سياسي وذلك طبقاً لأحكام هذا القانون" ، كما نص في المادة ٣٠ على بقاء التنظيمات السياسية الثلاثة في مارسة نشاطها كأحزاب سياسية وحددها كالآتي : حزب مصر العربي الاشتراكي ، وحزب الأحرار الاشتراكيين ، وحزب التجمع الوطني التقدمي الوحدوي ، وهكذا تحولت مصر من نظام قائم على تنظيم سياسي وحيد إلى نظام يقوم على التعددية الحزبية بمقتضى القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ وتعديلاته . وقد قنن هذا التحول تعديل المادة الخامسة من الدستور الذي تم الاستفتاء عليه في ٢٢ مايو ١٩٨٠ فأصبح نصها كالآتي : "يقوم النظام السياسي في جمهورية مصر العربية على أساس تعدد الأحزاب وذلك في إطار المقومات والمبادئ الأساسية للمجتمع المصري المنصوص عليها في الدستور . وينظم القانون الأحزاب السياسية" . ويبين من

النص الدستوري - سالف الذكر - أن حق تكوين الأحزاب مقيد بعدم مخالفة المقومات الأساسية للمجتمع المصرى المنصوص عليها فى الدستور . ومن ناحية أخرى ، تضمن قانون الأحزاب السياسية - سالف الذكر - عدة قيود سواء من حيث شروط تأسيس الحزب ، أو شروط العضوية أو إجراءات تأسيس الحزب ، أو موارد الحزب المالية والتصرف فيها وخضوعها لرقابة الجهاز المركزى للمحاسبات ، أو نشاط الحزب ، وخاصة اتصاله بالتنظيمات السياسية الأجنبية .

وبعد مضى ما يزيد على ربع قرن على إقرار مبدأ حرية تكوين الأحزاب أصبح عددها الآن تسعة عشر حزباً سياسياً ، نشأت كلها فى ظل ثورتى يولييه ومايو ، وقلتها منها لها جذور تاريخية ترجع إلى ما قبل عهد الثورة . وبالرغم من كل ذلك ، فإن التعددية الحزبية لم يظهر أثرها فى الحياة السياسية سواء فى ذلك الشارع السياسى أم البرلمان ، وما زلنا نعيش - من حيث الواقع - فى ظل نظام سياسى وحيد هو الحزب الوطنى ، ودور الأحزاب الأخرى مازال هامشياً . ومن ناحية أخرى ، كشفت انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٩٥ و انتخابات عام ٢٠٠٠ عن وجود خلل فى نظام التعددية الحزبية ، إذ إن ما حصلت عليه أحزاب الأقلية فى تناقص مستمر ، وأصبح لا يزيد عدد أعضائها فى البرلمان لكل هذه الأحزاب على عدد أصابع اليدين . ومن ناحية أخرى ، تزايد عدد المرشحين من المستقلين إذ تجاوز عددهم ثلاثة آلاف مرشح ، وفاز منهم فى انتخابات ٩٥ قرابة ١٠٠ عضو وأكثر من ذلك فى انتخابات ٢٠٠٠ . والغريب فى الأمر أن عدداً كبيراً من هؤلاء المستقلين انضموا بعد نجاحهم إلى الأحزاب السياسية القائمة ، مما خلق شعوراً بالاستياء لدى ناخبهم ، وإن كان لا يمثل مخالفة قانونية .



## أسباب ضعف التعددية الحزبية

تباينت الآراء فى أسباب ضعف التعددية الحزبية فى مصر ، سواء فى ذلك آراء المعارضة ، أم بعض الباحثين والمفكرين ، نذكر منها :

١ - يرى فريق من الباحثين أن ضعف أحزاب المعارضة يرجع - بصفة أساسية - إلى عدم وجود عدد مناسب من الشخصيات السياسية المرموقة فى أحزاب المعارضة ، إذ إن أكثرها نشأ فى ظل الثورة بعد التحول إلى النظام الليبرالى ، وبعد أن عاشت البلاد قبل ذلك فترة طويلة فى ظل نظام شمولى يقوم على الحزب الواحد ، مما يمتنع معه ظهور شخصيات سياسية بارزة خارج إطار النظام الحاكم .

٢ - سماح نظام الانتخاب لموظفى الدولة والقطاع العام وقطاع الأعمال العام بالترشيح للانتخابات مع احتفاظهم بوظائفهم بجانب عضوية المجلس النيابى أدى إلى الخلط - لدى الناس ولدى أجهزة الدولة - بين العمل التنفيذى وعضوية المجلس النيابى ، واستغلال إمكانات وظائفهم المادية والبشرية فى العملية الانتخابية ، الأمر الذى يقتضى تعديل النظام القائم لتوفير مناخ الحيطة الانتخابية وتكافؤ الفرص :

أ - عدم السماح لهؤلاء الموظفين بالترشيح لعضوية المجلس النيابى ، وعليهم إن يرغبوا فى ذلك بتقديم استقالتهم وقبولها من جانب الجهة المختصة ، كما هو الشأن فى أعضاء السلطة القضائية والعاملين فى بعض الهيئات ذات الكادرات الخاصة ، مثل : ضباط القوات المسلحة ، وضباط الشرطة ، ورجال المخابرات العامة ، وأعضاء الرقابة الإدارية .

ب - وضماناً لتوفير الحيطة الانتخابية ، يطالب البعض بإخضاع العملية الانتخابية برمتها من البداية حتى إعلان الانتخابات للهيئة القضائية أو لهيئة مستقلة عن السلطة التنفيذية على غرار النظام المعمول به في الهند .

ج - إصدار تعليمات مشددة بضرورة التزام أعضاء السلطة التنفيذية - وخاصة الشرطة والإدارة المحلية - الحيطة التامة بين المرشحين .

٣ - القيود التي أوردها قانون الأحزاب السياسية سالف الذكر ولم يعد لها محل الآن بعد أن استقرت الأوضاع في ظل تعددية حزبية ، إذ إن إقامة ديمقراطية سليمة من المبادئ الأساسية التي نادت بها الثورة ، ومن أهم ركائز الديمقراطية وجود أحزاب قوية يسمح نظام الحكم لها بتداول السلطة فيما بينها . ومن أهم هذه القيود :

أ - ما أورده المادة الرابعة من القانون (تحت بند **ثانياً**) عن شروط تأسيس الحزب أو استمراره شرط تمييز برنامج الحزب وسياساته أو أساليبه في تحقيق هذا البرنامج تمييزاً ظاهراً عن الأحزاب الأخرى ، وهو أمر يستحيل تحقيقه من حيث الواقع بالنظر لالتزام كل الأحزاب عند تأسيسها أو أثناء ممارستها لنشاطها بالقيود الواردة في هذه المادة تحت البنود **أولاً وثالثاً ورابعاً وخامساً وسادساً** .

ب - ماورد في هذه المادة تحت بند **سابعاً** بقولها "ألا يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحريض أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع المبادئ المنصوص عليها بالبند السابق

(أى بند سادساً) . فهذا النص يفتح الباب على مصراعيه لتعقب أخطاء وهفوات المعارضة وتقييد حركتها .

ج - ماورد تحت بند **ثامناً** الذى حرم إعادة تكوين حزب من الأحزاب التى كانت قائمة وقت قيام الثورة وتم حلها . فالتطورات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية قد جاوزت هذه المرحلة ، ليس فقط فى مصر ، بل فى العالم كله . فقد استقرت مبادئ الثورة وما أحدثته من تحولات اجتماعية على نحو يصعب العدول عنها .

د - ما اشترطته المادة السابعة من ضرورة أن يكون نصف الأعضاء المؤسسين للحزب من العمال والفلاحين . فهو تزيد لم يعد له محل ؛ لأن تخصيص نصف المقاعد النيابية الوارد فى الدستور محل نقد شديد الآن .

هـ - نصت المادة الثامنة من قانون الأحزاب على تشكيل لجنة تسمى "لجنة شئون الأحزاب السياسية" برئاسة رئيس مجلس الشورى ومن بين أعضائها ثلاثة من الوزراء وثلاثة من غير المنتمين إلى أى حزب سياسى من بين رؤساء الهيئات القضائية السابقين أو نوابهم أو وكلائهم يصدر باختيارهم قرار من رئيس الجمهورية ، وتختص هذه اللجنة بالنظر فى المسائل المنصوص عليها فى هذا القانون ، بما فيها وقف إصدار صحف الحزب أو نشاطه فى حالات محددة .

وهذه الصياغة من بقايا نظام الحزب الواحد الذى كان سائداً فى الماضى قبل التحول الديمقراطى ، حيث كانت تختلط اختصاصات رئيس الجمهورية بين صفته كرئيس للجمهورية ، وصفته كرئيس للتنظيم السياسى . وتقضى ذات المادة الثامنة بجواز "الطعن فى

قرارات هذه اللجنة أمام الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التي يرأسها رئيس مجلس الدولة ، على أن ينظم لتشكيلها عدد مماثل من الشخصيات العامة يصدر باختيارهم قرار من وزير العدل" وهكذا يحدث الخلط مرة ثانية بين الصفة الحزبية والصفة القضائية والصفة التنفيذية .

و - نصت المادة ٢١ على أن تضع لجنة شؤون الأحزاب السياسية القواعد المنظمة لاتصال الحزب بأى حزب أو تنظيم سياسى أجنبى وذلك بناء على ما يقترحه رئيس هذه اللجنة . الأمر الذى أدى إلى استحالة الاتصال بأحزاب فى البلاد العربية ، مما ترتب عليه تعطيل تطبيق المادة الثانية من الدستور .

ز - خصص قانون الأحزاب الباب الثانى للعقوبات التى تطبق ضد من يخالف أحكام قانون الأحزاب - ومنها مخالفة شروط تأسيس الحزب - وتصل هذه العقوبات فى بعض الحالات إلى حد السجن أو الأشغال الشاقة . هذا الوضع أدى إلى حجب أنصار بعض التيارات الفكرية عن المشاركة فى الحياة السياسية الحزبية سواء بصفة مستقلة أو بالائتلاف مع أحزاب قائمة . وواقع الأمر أن قانون الأحزاب الصادر عام ١٩٧٧ صدر فى بداية التحول الديمقراطى ، ولذلك جاءت صياغته وأحكامه متأثرة - إلى حد كبير - بنظام التنظيم السياسى الوحيد الذى ساد فى مرحلة الحكم الشمولى . وكان المفروض أن يعاد النظر فى هذا القانون بعد التعديل الدستورى عام ١٩٨٠ الذى أخذ بنظام التعددية الحزبية ، غير أن ما طرأ من تعديلات على هذا القانون فيما بعد لم تمس جوهره ولا الأسس التى قام عليها ، الأمر الذى

يقتضى ضرورة إعادة النظر فى قانون الأحزاب السياسية سالف الذكر بما يجعله متمشياً مع التوجه الليبرالى الذى مضى عليه قرابة ربع قرن ، وبما يتفق مع التحول الديمقراطى الذى ساد العالم بعد سقوط الشيوعية منذ عام ١٩٩١ .

## التوصيات

- ١ - تعديل الدستور بما يكفل لمجلس الشورى اختصاصات كاملة أو منقوصة فى مجال التشريع والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية . وحتى يحين وقت تعديل الدستور ، يجب التوسع فى تطبيق العرف القائم بإحالة مشروعات القوانين الهامة على مجلس الشورى ، إعمالاً للحكم الوارد فى الفقرة الخامسة من المادة ١٩٥ من الدستور .
- ٢ - الإبقاء على المجالس القومية المتخصصة بالرغم من تداخل بعض اختصاصاتها مع بعض اختصاصات مجلس الشورى .
- ٣ - تعديل المادة ٥ فقرة ٤ من قانون مجلس الشعب التى تنص على شرط إجادة القراءة والكتابة ، بحيث تصبح حصول عضو مجلس الشعب على شهادة إتمام الدراسة الإعدادية ، وتعديل النص المماثل فى قانون مجلس الشورى لتصبح الحصول على شهادة إتمام الدراسة الثانوية .
- ٤ - إفساح المجال أمام مزدوجى الجنسية للترشيح لعضوية مجلس الشعب والشورى فى خصوص شرط الجنسية المصرية الوارد فى قانونى مجلس الشعب ومجلس الشورى بتعديل صياغة هذا الشرط بصورة جلية ، إذ إن جلاء النصوص خير من تركها لاستجلاء القضاء . أما إن استقر الرأى على عدم جواز ترشيح مزدوج الجنسية فينص على ذلك صراحة .

٥ - تعديل الفقرة الخامسة من المادة الخامسة في قانون مجلس الشعب (ونظيرها في قانون مجلس الشورى) ، بما يحدد - بوضوح - معنى "الإعفاء من أداء الخدمة العسكرية" ، تجنباً لاختلاف الرأى فى تفسيرها من جانب القضاء الإدارى ، إذ إن جلاء النصوص أولى من استجلائها .

٦ - تعديل النص الدستورى الوارد فى المادة ٨٧ من الدستور بإلغاء الامتياز المقرر للعمال والفلاحين بتخصيص نصف عدد مقاعد مجلسى الشعب والشورى المنتخبين لهم ، وحتى يحين الوقت المناسب لتعديل الدستور يعدل قانونا مجلسى الشعب والشورى فى خصوص تعريف الفلاح والعمال على الوجه الآتى :

إلغاء شرط الحد الأقصى للحيازة أو الملكية الوارد فى تعريف الفلاح فى المادة الثانية من قانون مجلس الشعب (ونظيرتها فى قانون مجلس الشورى) فتصبح كالتى " .. يقصد بالفلاح من تكون الزراعة عمله الوحيد ومصدر رزقه الرئيسى ، ويكون مقيماً فى الريف " . وفى خصوص تعريف العامل يصبح النص على الوجه الآتى " .. ويعتبر عاملاً من يعمل عملاً يدوياً أو ذهنياً فى الزراعة أو الصناعة أو الخدمات ويعتمد بصفة رئيسية على دخله الناتج من هذا العمل " ، ويلغى بقية التعريف . ومن لا يدخل فى هاتين الفئتين (فلاحين وعمال) يكون من الفئات .

٧ - إعادة النظر فى الأحكام القانونية المنظمة للفصل فى صحة عضوية المجلس النيابى التى أدت إلى تضارب الاختصاصات وتنازعها ما بين مجلس الشعب وقضاء محكمة النقض ومجلس الدولة . ويكون ذلك بجعل الاختصاص للقضاء الإدارى بنظر كل الطعون الانتخابية التى يتقدم بها أصحابها قبل انعقاد المجلس حتى ولو صدر الحكم البات فيها بعد

انعقاده . ولا ينعقد الاختصاص للمجلس النيابى إلا فى الطعون التى تقدم لأول مرة أمام المجلس . على أن يلتزم المجلس بما ينتهى إليه رأى محكمة النقض فيما تجريه من تحقيقات فيما يحال إليها من طعون .

٨ - تقنين حكم المحكمة الدستورية الذى قضى بعدم قبول إشكالات التنفيذ ما لم ترفع أمام الجهة القضائية التى أصدرت الحكم محل الإشكال .

٩ - تعديل حكم المادة ٨٩ من الدستور بما يمنع العاملين فى الدولة أو القطاع العام من الترشيح لعضوية المجلس النيابى إلا بعد قبول استقالتهم من وظائفهم ، مع تقرير حقهم فى العودة إلى وظائفهم الأصلية أو وظائف مماثلة بعد انتهاء عضويتهم فى المجلس النيابى ، وحتى يحين الوقت المناسب لتعديل الدستور يعاد النظر فى قانونى مجلس الشعب ومجلس الشورى بما يودى إلى التفرغ الكامل لعمل المجلس النيابى ، وإلغاء مبدأ الاستثناء المقرر حالياً ، وكذلك تحريم ترشيح العاملين بالدولة ما لم يقدموا استقالتهم من عملهم أسوة بما هو متبع فى قانون بعض الفئات مثل : القضاء ، والشرطة ، والجيش .... إلخ .

١٠ - تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية بما يودى إلى إلزام الناخب بالتوقيع أمام اسمه فى كشوف الانتخاب ، فإن تعذر ذلك يؤخذ بنظام الرقم القومى .

١١ - إلغاء جواز إثبات شخصية الناخب عن طريق تعرف مندوبى الناخبين أو جهة الإدارة ، وتعميم الرقم القومى .

١٢ - مضاعفة الجهد فى تنقية جداول الانتخاب مما يشوبها من عيوب ، سواء فى ذلك الأخطاء فى كتابة الأسماء ، أو تكرارها ، أو الإبقاء على أسماء المتوفين .... إلخ .

- ١٣ - تمكين المصريين المقيمين فى الخارج من الإدلاء بأصواتهم فى الانتخابات ، وتشكل لجان انتخابية لهم فى السفارات أو القنصليات .
- ١٤ - التشديد فى نقل القيد فى الجداول الانتخابية بصورة جماعية تفادياً لما يعرف باسم "التهجير الانتخابى" .
- ١٥ - توحيد التعليمات فيما يتعلق بتحديد جمعية الانتخاب ومواعيد فتح وإغلاق لجان الانتخاب ضماناً لتكافؤ الفرص بين المرشحين .
- ١٦ - تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية والعودة إلى النظام القديم الذى كان يسمح للمرشح أن يختار مندوباً عنه فى لجنة الانتخابات من بين الأشخاص المقيدة أسمائهم بكشوف الناخبين فى الدائرة ، وليس فى كشوف ناخبى اللجنة (م٢٤) .
- ١٧ - تعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية (م٣٤) بما يسمح للجنة الفرعية بفرز أصوات اللجنة فى مقرها ؛ حتى لا تتور شكوك حول تبديل الصناديق أثناء نقلها إلى مقر اللجنة العامة .
- ١٨ - تليظ عقوبة التخلف بدون عذر عن الإدلاء بصوته الانتخابى ، بحيث لا تقل الغرامة عن ١٠٠ جنيه ولا تزيد على خمسمائة جنيه (م٣٩ من قانون مباشرة الحقوق السياسية) .
- ١٩ - رفع الحد الأدنى للغرامة المقررة فى المادة ٤٠ فتصبح ألف جنيه ، ورفع الحد الأقصى إلى خمسة آلاف جنيه .
- ٢٠ - تعديل العقوبة الواردة فى المادة ٤١ بحيث تصبح السجن وغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تزيد على عشرة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين .
- ٢١ - تشديد العقوبة فى المادة ٤٤ لتصبح السجن وغرامة لا تقل عن ألف جنيه ولا تجاوز عشرة آلاف جنيه .



- ٢٢ - تشديد العقوبات الواردة فى المواد : ٤٥ ، ٤٦ ، ٤٧ ، و٤٨ لتصبح العقوبة هى السجن وغرامة لا تقل عن ألفى جنيه ولا تجاوز عشرة آلاف جنيه أو بإحدى هاتين العقوبتين ، وتضاف فقرة إلى كل مادة من هذه المواد تقضى بعقوبة العزل من الوظيفة إذا اشترك فى أى من هذه الجرائم أحد العاملين فى الدولة أو القطاع العام .
- ٢٣ - تعديل المادة ٥٠ بحيث لا تسقط بالتقادم الدعاوى العمومية والمدنية المقررة فى قانون مباشرة الحقوق السياسية .
- ٢٤ - إعادة النظر فى قانون نظام الأحزاب السياسية لتخفيف ما تضمنه من قيود على تكوين ونشاط الأحزاب السياسية .
- ٢٥ - إعادة النظر فى العقوبات المقررة بالبواب الثانى من قانون نظام الأحزاب السياسية بما يؤدى إلى إلغاء بعضها وتخفيف البعض الآخر .
- ٢٦ - إعادة النظر فى تشكيل لجنة شئون الأحزاب السياسية المنصوص عليها فى قانون الأحزاب السياسية ، بحيث تكون لجنة مستقلة عن الحكومة وعن الأحزاب السياسية .
- ٢٧ - إلغاء ما ورد فى المادة الثامنة من قانون الأحزاب فى خصوص ضم عدد من الشخصيات العامة بقرار من وزير العدل مساو لعدد أعضاء الدائرة الأولى للمحكمة الإدارية العليا التى يرأسها رئيس مجلس الدولة ، وهى التى تختص بالنظر بالطعون فى قرارات لجنة شئون الأحزاب ، بحيث يقتصر الأمر على أعضاء الدائرة الأولى من مستشارى مجلس الدولة .

Abstract

THE LEGISLATIVE POWER IN EGYPT:  
FORMATION AND PRINCIPLES

**Soufi Abou Taleb**

The importance of this issue arised from its synchronization with the political transformation that Egypt gets through nowadays. The study refers to the history of legislative power in Egypt since the era of Mohamed Ali until the parliament elections in the year 2000 under judicial supervision. It determines the meaning of the legislative power and its formation from one council or two, membership conditions, election system development, judicial supervision and election crimes. The study deals with the development of party system and the reasons of its plurality weakness in Egypt. It also includes some recommendations that concern the amendment of some constitutional and legal articles to insure the activation of the current political reforms.