

**نحو برلمان جديد  
في الدستور المصري**

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري



Global Partners  
Governance



منتدى البدائل العربي للدراسات  
Arab Forum for Alternatives

### أوراق ورش عمل مقدمة إلى لجنة تعديل الدستور

١. البرلمان في مسودة دستور ٢٠١٣ "١٠ سبتمبر ٢٠١٣"
٢. البرلمان في دستور مصر الجديد (غرفة أم غرفتين؟) الخبرات الدولية والسياق المصري "٢٣ سبتمبر ٢٠١٣"
٣. النظم الانتخابية (مفاهيم وخبرات دولية) "٩ أكتوبر ٢٠١٣"

### الباحثون حسب ترتيب الدراسات:

- البروفسور أنطوني موغان، أستاذ العلوم السياسية ومدير قسم الدراسات الدولية بجامعة أوهايو.
- د. ريكاردو دي خويوا براغا، بروفيسور برلماني في برنامج الماجستير بقسم الدراسات التشريعية في مجلس النواب البرازيلي.
- د. أندري سائلر غيوماريس، رئيس برنامج الماجستير بقسم الدراسات التشريعية في مجلس النواب البرازيلي.
- د. كريستينا لستون - بنديرا، كبير محاضري الدراسات التشريعية بكلية السياسات والفلسفة والدراسات الدولية بجامعة هل، المملكة المتحدة.
- د. / مارياتيريزا باولو، خبير برلماني معاون للجنة المعلومات التشريعية والبرلمانية بالبرلمان البرتغالي.
- د. أحمد عبد ربه، أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة، والجامعة الأمريكية.
- د. جيمس كونولي، أستاذ العلوم السياسية والفلسفة والدراسات الدولية، جامعة هال، المملكة المتحدة.
- د. آلان رينويك، أستاذ السياسات المقارنة، بقسم العلوم السياسية والدراسات الدولية، جامعة ريدينغ، المملكة المتحدة.
- د. عمرو الشويكي، خبير سياسي، برلماني سابق، وعضو لجنة تعديل الدستور المصري (لجنة الخمسين).

**الناشران:** منتدى البدائل العربي للدراسات، ومؤسسة الشركاء الدوليين للحوكمة

رقم الإيداع: ٢٠١٢ / ١٨٦١٨

مراجعة: أيمن عبد المعطي



للتنشيط والتوزيع

### نشر وتوزيع

+2 01222235071  
[rwafead@gmail.com](mailto:rwafead@gmail.com)  
[www.rwafead.com](http://www.rwafead.com)

هذه الأوراق تعبر فقط عن رأي كاتبها ولا تعبر بالضرورة عن رأي منتدى البدائل العربي

لدراسات أو أي مؤسسة شريكة

# نحو برلمان جديد في الدستور المصري

أوراق ورش عمل

مقدمة إلى لجنة تعديل الدستور



# المحتويات

٧	مقدمة . . . . .
٩	البرلمان في مسودة دستور ٢٠١٣ . . . . .
١١	أولاً: الرئيس والبرلمان . . . . .
١٣	ثانياً: البرلمان والحكومة . . . . .
١٥	ثالثاً: البرلمان والسلطة القضائية . . . . .
١٧	رابعاً قضية المشاركة المجتمعية وعلاقتها بالبرلمان . . . . .
١٩	خامساً: البرلمان والأجهزة الرقابية . . . . .
٢١	سادساً البرلمان والقضايا الاجتماعية والاقتصادية . . . . .
٢٥	البرلمان في دستور مصر الجديد (غرفة أم غرفتين؟) الخبرات الدولية والسياق المصري . . . . .
٢٧	نظام المجلس الواحد مقابل نظام المجلسين - . . . . .
٣١	نظام المجلسين في البرازيل، حالة مجلس الشيوخ البرازيلي: التاريخ، الأسباب والأداء - . . . . .
٣٧	خيار نظام البرلمان الأحادي المجلس من أجل البرتغال - . . . . .
٤٣	دستور ٢٠١٣ والبرلمان: لماذا نرجح نظام الغرفتين؟ - . . . . .
٥١	النظم الانتخابية (مفاهيم وخبرات دولية) . . . . .
٥٣	معجم النظم الانتخابية - . . . . .
٥٩	المسائل الرئيسية في اختيار نظام انتخابي - . . . . .
٦٧	التجربة الكندية للإصلاح الانتخابي - . . . . .
٧٣	التمثيل النسبي في نيوزيلندا - . . . . .
٨١	نحو قانون جديد للانتخابات البرلمانية - . . . . .
٨٧	ملحق (السلطة التشريعية في الدستور) . . . . .



## مقدمة

"قدم دستور ٢٠١٢ كوثيقة شاملة تمثل أهداف كل قطاعات المجتمع المصري التي سعت إلى تغيير النظام بعد ثورة ٢٠١١. وقد نظم في هذه الأثناء منتدى البدائل العربي ومؤسسة الشركاء الدوليون مائدة مستديرة أقيمت في نوفمبر ٢٠١٢ ناقشت بشكل محدد علاقة البرلمان بالسلطات الأخرى في دستور ٢٠١٢، ظهر خلالها إجماع واسع على أن مسودة دستور ٢٠١٢ لم تخلق نظاما فعالا من المسؤولية السياسية بشكل كافٍ بين البرلمان والرئيس، مع تركيز السلطة في يد الرئيس على حساب المؤسسة المنتخبة ديمقراطيا والممثلة للشعب.

وبعد صدور مسودة لجنة العشرة لدستور ٢٠١٣ ومع بداية اجتماعات لجنة الخمسين لتعديل الدستور، نظم منتدى البدائل العربي ومؤسسة الشركاء الدوليين ثلاث حلقات نقاشية تناولت مدى التطور الذي طال المؤسسة التشريعية. وقد ناقشت الحلقة الأولى في ١٠ سبتمبر ٢٠١٣ دور المؤسسة التشريعية وعلاقتها بالسلطات الأخرى، اتفق خلالها الحاضرون على أن مسودة دستور ٢٠١٣ لم تحقق تطورا ملحوظا بعد وأشاروا إلى عدد من النقائص الرئيسية التي تتعلق بما يمكن تعريفه بـ"الأعراف الدستورية" للفصل بين السلطات بشكل عام وضمان المساءلة الفعالة للرئيس بشكل خاص. أما الحلقة الثانية والثالثة، فقد ناقشتا موضوعين رئيسيين كانا محل كثير من الجدل داخل لجنة الخمسين وهما: إلغاء مجلس الشورى وتبني نظام تشريعي ذي غرفة واحدة والنظام الانتخابي الأمثل للمرحلة الانتقالية.

يستعرض هذا الكتاب تلك المناقشات وأهم المقترحات والتجارب الدولية التي تم استعراضها من خلالها والتي قدمنا حولها تقارير للجنة الخمسين للاستعانة بها في مناقشاتهم. وبعد أن طرحت اللجنة مشروع الدستور للتصويت عليه في منتصف يناير ٢٠١٤، وفي قراءة أولية للسلطة التشريعية يتبين أنه ورغم تبني الدستور للنظام شبه الرئاسي فقد أعطي هذا المشروع مساحة واسعة للبرلمان ودوره في النظام السياسي القادم في مصر فجعلته شريكا مع الرئيس في العديد من القضايا والمهام، من أهمها اختيار رئيس الوزراء المادة (١٤٦)، كما أعطت البرلمان صلاحية عزل الرئيس المادة (١٦١) وجعلته مسئولاً أمام البرلمان إلى حد كبير. أما في علاقته بالحكومة فالمواد من

(١٢٤) حتى (١٢٨) تناولت الرقابة المالية للبرلمان على الحكومة من خلال الموازنة العامة، أما الرقابة على الحكومة كسلطة تنفيذية فجاءت من المادة (١٢٩) حتى (١٣٥) وتحديدًا المادة (١٣١) التي أعطت البرلمان حق سحب الثقة من رئيس الوزراء أو نوابه أو أحد الوزراء.

وفي علاقته بالسلطة القضائية، فكان مناقشة تفاصيل ميزانية القضاء التي ستدرج كرقم واحد في الميزانية، هي الطريقة التي رأتها لجنة الخمسين لصلاحيات البرلمان في هذا الإطار في المادة (١٨٥)، وعلى الجانب الآخر القضاء هو الجهة التي تفصل في صحة عضوية المجلس. كما أعطى الدستور دورا للبرلمان في اختيار رؤساء الأجهزة الرقابية والمستقلة المادة (١٠٧).

إلا أن الدستور ترك الباب مفتوحا أمام قضيتي النظام الانتخابي ومستقبل "المجلس الثاني" وهما ما تناولتهما هذه المطبوعة مما يجعلها مرجعا لأية مناقشات مستقبلية حولهما. فالنظام الانتخابي تركه الدستور للرئيس لتحديده منعا لتضارب المصالح، إذ أن كثيرا من أعضاء اللجنة قد يرشح نفسه في هذه الانتخابات. أما فيما يتعلق بـ"المجلس الثاني" فقد وصلت نقاشات اللجنة إلى إلغاءه نظرا لعدم إمكانية توفر الظروف التي تجعل منه مجلسا فعالا، إلا أنها عادت ومنحت البرلمان القادم حق مناقشة تأسيس مجلس ثاني إذا وجد حاجة له لدعم السلطة التشريعية.



# البرلمان في مسودة دستور ٢٠١٣<sup>١</sup>

---

أوراق ورشة عمل أقيمت في ١٠ سبتمبر ٢٠١٣. المشاركون أبجدياً: (١) أحمد عبد ربه: أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة والجامعة الأمريكية بالقاهرة. (٢) آدم سايجن: أستاذ القانون بجامعة ليستر. (٣) جورج فهمي: باحث بمنتهى البدائل العربي للدراسات. (٤) دينا يحيى: مبادرة "شراع". (٥) ريم عوني: مديرة برنامج الأحزاب بالمعهد المصري الدانماركي للحوار. (٦) زيد العلي: مستشار قانوني في الشؤون الدستورية- المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات. (٧) سامر عطا الله: أستاذ الاقتصاد بالجامعة الأمريكية. (٨) سمير مرقص: مفكر وباحث. (٩) سوزان جريفيث: نائبة مدير مؤسسة الشركاء الدوليين. (١٠) علي الرجال: باحث في الاجتماع السياسي. (١١) عمر سمير: باحث مساعد بمنتهى البدائل العربي للدراسات. (١٢) كريم سرحان: محامي، وباحث بالشؤون القانونية والدستورية. (١٣) محمد العجاتي: باحث ومدير منتهى البدائل العربي للدراسات. (١٤) محمود قنديل: محامي بالنقض، حقوقي، عضو المجلس الاستشاري لمنتهى البدائل العربي للدراسات. (١٥) نوران أحمد: باحث مساعد بمنتهى البدائل العربي للدراسات. (١٦) ياسمين إسماعيل: مديرة مؤسسة جلوبال بارتنرز إيجيبت للاستشارات والدراسات.



## أولا الرئيس والبرلمان

علاقة الرئيس بالبرلمان لا ترتبط فقط بالمواد التي تحدد طبيعة العلاقة بين الطرفين إنما كذلك بصلاحيات كل طرف على حده وعلى علاقته بالمؤسسات والهيئات الأخرى التي قد تمكن طرف من فرض سيطرته على الآخر بشكل غير مباشر، ولا تزال العلاقة كما كانت في دستور ٢٠١٢ تتأثر بصلاحيات الرئيس بشكل عام وليس فقط في العلاقة المباشرة بينهما وفي هذا المجال هناك مجموعة من الملاحظات:

- الرئيس وكيفية مساءلته أمام البرلمان: ليس هناك مساءلة سياسية للرئيس في مصر من قبل البرلمان، ولا بد من مناقشة هذه القضية بالتوازي مع الحديث عن مكانة الرئيس وسلطاته. في الدستور السابق لم يكن هناك مواد لمحاسبة الرئيس وهو وضع الرئيس فيه محصن، وفي المسودة الحالية الرئيس أكثر تحصينا. كانت هناك صعوبات في علاقة الرئيس بالبرلمان ومن ثم لابد من التعامل مع هذه القضية وتنظيمها. ومناقشة كيفية سحب الثقة من الرئيس بآليات واضحة ومحددة.
- المادة (١١٢) في صياغتها الجديدة تخل بمبدأ توازن السلطات بشكل كبير، حيث يحق للرئيس حل البرلمان عبر استفتاء، لكن المادة أغفلت ماذا لو رفض هذا الحل. وهو ما يدخل البلاد في أزمات سياسية متكررة في حال وجود تعنت بين الطرفين. ولإعادة التوازن بين السلطات ولحل هذه الوضعية يقترح إعادة الفقرة المحذوفة من دستور ٢٠١٢: "وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه. وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في الميعاد المحدد، يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد".
- هناك انتقاص واضح من مبدأ الفصل بين السلطات وفقا لنص المادة ١٦٢ من المشروع الذي انتهت إليه لجنة العشرة، فالرئيس له تدخل واضح في السلطة القضائية وخاصة في موضوع النائب العام حيث عادت الأوضاع إلى دستور ١٩٧١، بينما كانت الصياغة والمضمون أفضل في ٢٠١٢، وفي هذا السياق فالعودة لنص ٢٠١٢ أفضل وخصوصا أن منصب النائب العام وطريقة تعيينه شهد جدلا كبيرا في السنوات الثلاث الماضية.

- فكرة غياب نائب لرئيس الجمهورية عن دساتير ٢٠١٢، ٢٠١٣، غير مفهومة ومن ثم نحتاج للتفكير بجديّة في مدى حاجة مصر لمثل هذا المنصب من عدمه وخصوصا بعدما ثار من جدل في الفترة الأخيرة حول من يتولى رئاسة الجمهورية حال شغوره.
- سلطات الرئيس في إعلان الطوارئ وتمديدها طبقا للمادة ١٢٩ من مسودة لجنة العشرة، وفيها عودة لدستور ١٩٧١ ويفضل العودة لنص دستور ٢٠١٢، مع تعديل المدة لتصبح ثلاثة أشهر غير قابلة للتمديد إلا باستفتاء عام، مع ضرورة وضع تعريف لحالة الطوارئ والضرورات التي يمكن فرضها فيها حصريا.
- لا يوجد طريقة للرقابة الشعبية على الرئيس، وخاصة تنظيم مسألة إمكانية عزل الرئيس بغير التدخل المباشر من إحدى مؤسسات الدولة، وهنا يمكن التفكير في طريقة ما تستطيع مواكبة ما حدث في ٢٥ يناير و٣٠ يونيو ودسترتها على نحو دقيق.
- إضافة إلى ذلك، فإن النصوص التي تفوض لرئيس الوزراء سلطات من الرئيس (المادتان ١٢٢ و١٢٣) تفتقد لتحديد كيف سوف يتم ذلك بالضبط. وبينما أنه ليس من المناسب بالضرورة تضمين مثل هذه التفاصيل في الدستور، تظهر ضرورة للتوضيحات في هذه المرحلة من العملية الدستورية فيما يتعلق بكيفية عمل النصوص المفوضة للسلطات والتي تنظمها قوانين، والمشار إليها في المادة ١٢٣. ويجب أن يأتي هذا على شكل مسودة قانون مصاحب لمسودة الدستور ويعرض على المواطنين في الوقت نفسه. بالمثل، يشير الدستور في المادة ١١٠ إلى "لجان خاصة للتحقيقات" تابعة للبرلمان، لكن المجال الدقيق لعمل هذه اللجنة والسلطات الفعلية لها على الحكومة تحتاج لمزيد من الإيضاح.
- بموجب مسودة دستور ٢٠١٣، يحتفظ الرئيس بحق النقد على التشريعات، لكن البرلمان يمكنه تمرير تشريع نقضه الرئيس بأغلبية الثلثين (المادة ٩٨). هذا يُبقي موقف دستور ٢٠١٢ (المادة ١٠٤) وهو محل ترحيب لأنه يحافظ على الاعتراف بالوظائف التشريعية للمجلس المنتخب. إلا أنه، كما أشير من قبل، يظل ما يثير القلق أنه مع بقاء سلطات تنفيذية واسعة في يد الرئيس، هناك شك، على أقل تقدير، في أن البرلمان سوف يكون قادرا على العمل كمؤسسة فعالة وفاعلة إذا سعى إلى الاعتراض على قرار للرئيس بنقض تشريع. وهذا يطرح أسئلة ذات صلة تتعلق باستقلال البرلمان من الضروري أن تحدد تحديدا أكثر وضوحا في الدستور، وتكون هذه الأسئلة محورية لفصل أكثر وضوحا بين السلطات.

## ثانياً البرلمان والحكومة

سلطات المجلسي المسودة: ليس واضحاً طبيعة العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية وكذلك دور البرلمان في وضع الموازنة، وطريقة تنظيم سحب الثقة سواء من الحكومة أو من الرئيس أو من أحد الأعضاء غير واضحة، ولم توضح طريقة الاستجواب وهي ملتبسة وتعيدنا إلى ممارسات سلبية سابقة، يجب التفصيل أكثر في أدوات الرقابة البرلمانية وخصوصاً أن هناك تعقيدات في لوائح المجلس حول العلاقة بين البرلمان والسلطة التنفيذية (مساءلة الرئيس ورئيس الوزراء والمسؤولين التنفيذيين).

لا يجيب الدستور عن السؤال الخاص بالكيفية والإجراءات التي قد يسعى بها البرلمان للاعتراض على ممارسة الرئيس للسلطة التنفيذية. فرغم توفر إجراءات لضمان التصويت بحجب الثقة عن رئيس الوزراء ونائب رئيس الوزراء (المادة ١٠٦)، فإن الإجراءات الواضحة لإزالة الرئيس من موقعه أو فرض الرقابة عليه ما تزال غائبة. إن إحدى النتائج المحتملة لهذا الشكل من الأوضاع هي احتمال أن يؤدي إلى التضحية برئيس الوزراء/الحكومة لحماية الرئيس في أوقات الأزمات السياسية. ووفقاً لذلك، يمكن انتقاد المسودة الحالية لدستور ٢٠١٣ لحمايتها الرئيس من المساءلة السياسية المباشرة أمام البرلمان.

- كان يجب العودة لقوانين محاكمة الرئيس ورئيس الوزراء ٦ لسنة ١٩٥٦، وغيره.
- فيما يخص محاسبة رئيس الجمهورية م. (١٣٤)، انتهاك أحكام الدستور عامة ومبهما ومطاطة وتهدد رئيس الجمهورية بشكل عام ولا بد من تحديد دقيق لما يشكل انتهاكاً لأحكام الدستور وترتيب عقوبات واضحة ومحددة لمن يحدث هذه الانتهاكات في الدستور نفسه وليس القانون.
- اقتصرت وسائل الرقابة والمساءلة من جانب البرلمان للحكومة على ذات الآليات التقليدية وكان يمكن تطويرها من خلال فكرة لجان تقصي الحقائق، م. (١١٠) لم تشر إلى آلية محددة لعمل لجان تقصي الحقائق ومصير مخرجاتها وكان لدينا عديد من اللجان والنيابة العامة لم تتعاط معها بآليات واضحة، يجب تحويل عمل لجان تقصي الحقائق من آلية شكلية لتهدئة الرأي العام لآلية محترمة للرقابة البرلمانية ولآلية جنائية للملاحقة أي جناة يمكن أن يفلتوا من

العقاب وفقا للقوانين والإجراءات العادية، ويفضل أن يكون المجلس ملزما بمناقشة توصيات لجان تقصي الحقائق بعد تفعيلها أو أن يكون الجهة الوحيدة المختصة بالتحقيق في نتائج تقارير هذه اللجان كأداة رقابية جيدة.

• م. (١١٢) لم تحدد المقصود بحالة الضرورة التي تتيح للرئيس حل البرلمان وهي فيها بعد سياسي في صياغة النص ويمكن استعماله لإقصاء الخصوم وحالة الضرورة هنا مبهمة وتختلف عن المذكورة في الطوارئ.

• أثارت فكرة عودة مجلس الشورى جدلا بين الحاضرين، فهناك من أيد عودة المجلس لتفتيت السلطة بما يضمن عدم استئثار طرف على السلطة دون رقابة أو محاسبة عن طريق توزيع السلطة التشريعية بين مجلسين، وهناك من عارض خاصة وأن دور مجلس الشورى منذ إنشائه في مصر كان يقف دائما عند حد كونه مجلسا استشاريا فقط وليس له دور في العملية التشريعية. إلا أن المشاركين اتفقوا على إمكانية طرح عودة مجلس الشورى وتفعيله في مناقشات لجنة الخمسين. (ويسعد منتدى البدائل العربي ومؤسسة الشركاء الدوليين أن يقدموا مزيدا من المعلومات حول النظام البرلماني ذو الغرفة الواحدة، ونظام الغرفتين، مع توضيح نقاط القوة والضعف لكل منهما).

## ثالثا البرلمان والسلطة القضائية

المنطق وراء مبدأ الفصل بين السلطات هو توزيع السلطات، النموذج الأمريكي يعلي من دور السلطة القضائية في مراقبة الحقوق والحريات، بينما النموذج الفرنسي يعلي من السلطات المنتخبة، وإن تطور الأمر في فرنسا مؤخرًا لإعطاء سلطات للمجلس الدستوري، وفي عهد مبارك كانت المحكمة الدستورية في ظل ضعف المعارضة هي الطرف المدافع عن بعض الحقوق والحريات وخصوصًا فترة الدكتور عوض المر.

الوضع في الفترة الانتقالية: العلاقة بين السلطة التشريعية والقضائية سادها التوتر وخصوصًا مع محاولة تعديل قانون المحكمة الدستورية ونقد المجلس لأحكام القضاء. وفي هذا الإطار يمكن الإشارة لمجموعة من الملاحظات بخصوص المسودة الحالية:

- م. (١٥٨) المؤسسة القضائية تحسن نفسها أكثر بكثير من دستور ٢٠١٢ وخصوصًا قضية إدراج موازنة الهيئات القضائية رقمًا واحدًا، وهو انتهاك لحق السلطة التشريعية المنتخبة في الرقابة على أموال الدولة.
- النص على تمرير القوانين بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس أمر جيد لكن يمكن القول بأن أي حزب يحصل على أغلبية معينة في البرلمان لا يستطيع أن يوقف مشروع قانون أو يعترض على ميزانية السلطة القضائية، ويفضل العودة لنص ٢٠١٢.
- م. (١٦٢) الخاصة بتعيين النائب العام: لم يحدد ما إذا كان موافقة مجلس القضاء الأعلى على قرار التعيين أو الاختيار منذ البداية، كما لم تحدد ماذا لو لم يوافق المجلس.
- لم يتم النص على استقلالية الإشراف القضائي عن السلطة التنفيذية. أي أنه لم يخرج السلطة القضائية من تحت وصاية السلطة التنفيذية لكنه من خلال المادة (١٥٨) أخرجها من رقابة الجهة الممثلة للشعب (السلطة التشريعية).
- م. (١٦٤) إلغاء الرقابة السابقة على قوانين انتخابات المجالس التشريعية والمحلية والرئاسة لكل طرف حججه في موضوع الرقابة السابقة أو اللاحقة لكن الاتجاه الواضح في الفقه الدستوري أن الرقابة اللاحقة أفضل، وإن كان يجب مناقشة

هذه القضية مع فقهاء قانون دستوري مصريين وغير مصريين ويفضل إقرار الرقابة السابقة واللاحقة معا.

- م. (١٦٥) بشأن طريقة تعيين أعضاء المحكمة الدستورية ينطبق عليها نفس الملاحظة بالنسبة للنائب العام من حيث التباس العلاقة بين الرئيس والهيئات التي تشاركه في الرأي بشأن تعيين أعضائها وهي مسألة يجب تحديدها بوضوح.
- كان من الممكن وضع تفصيل أكثر بخصوص مجلس القضاء الأعلى من حيث التشكيل وضمان الاستقلالية.
- هناك تساؤلات حول وضع الأطباء الشرعيين ولماذا تم حذف م. (١٨٢) والخاصة بتحسين استقلالية الأطباء الشرعيين؟ خاصة أن هناك قضايا كثيرة يحتاج البرلمان فيها للرجوع لتقاريرهم، إذ أن استقلال هؤلاء أصل أكثر من استقلال هيئات مثل الرقابة الإدارية ومجلس الدولة التي هي "قلم الحكومة" في الأصل وتدافع عنها بطبيعتها، لماذا لا يتم النص على استقلالية الرقابة القضائية عن السلطة التنفيذية.

### **وفي هذا الإطار يمكننا إضافة بعض النقاط الخاص بالبرلمان ذاته حيث أنها بالتأكيد ستؤثر على فاعليته في العمل مع مختلف الأطراف المذكورة:**

- م. (٨٣) بشأن شغور عضوية المجلس: تحتاج لمزيد من التوضيح والتفرقة بين الشغور لإسقاط العضوية والشغور لسبب آخر مثل الوفاة أو المرض.
- م. (٨٤) بشأن تقديم العضو إقرار الذمة المالية: يجب أن يشمل الأبناء وأفراد الأسرة من الدرجة الأولى ويفضل أن تنطبق المادة بكاملها على العضو وأفراد أسرته لسد باب من أبواب الفساد الذي عانينا منه لعقود.
- في موضوع بطلان العضوية: في حالة إسقاط العضوية اشترط الثلثين بينما بطلان العضوية مجرد وصول الحكم إلى المجلس. ومسألة الإخلال بالواجبات مبهمة وغير واضحة فلم يوضح ما إذا كان تغيير الانتماء الحزبي والسياسي الفائز به العضو، ويفضل حل هذه الإشكالية في هذا الدستور خصوصا في حالة الأخذ بالنظام الفردي.
- م. (٩٥) علنية جلسات المجلس كان يجب الحديث عن طرح مضابط المجلس للجمهور وهي مفيدة للباحثين والقانونيين لفهم فحوى المواد ومضمونها ومن المهم طرحها سواء اليكترونيا أو ورقيا.



## رابعاً

### قضية المشاركة المجتمعية وعلاقتها بالبرلمان

تعد قيمة المشاركة المجتمعية من أهم الأسس التي يمكن الارتكاز عليه لضمان فعالية وحيوية العملية الديمقراطية والسياسية ومن ثم استمرارها، وهي المشاركة التي لا بد أن يتوافر لها مجموعة من الأسس القيمية ومن ثم الدستورية لترسيخ وتدعيم تفاعلها الواقعي، وهي صورة من صور تطور العمل السياسي والعملية الديمقراطية بعد أن كانت قاصرة على الديمقراطية التمثيلية لتصبح في صورة أكثر حيوية وارتباطاً بالجماهير فيما بات يُعرف بالديمقراطية التشاركية:

- أولى الأسس التي يجب توافرها لممارسة هذا الحق (المشاركة المجتمعية) وهو المواطن، بالنظر لمعالجة التعديل الدستوري نرى أنه انتقص من هذا الحق عندما سمح للجماعات الدينية المصرية بالاحتكام لشرائعها. ومن ثم تأسيس المواطن على أساس ديني.
- لا يوجد ما يفيد بالالتزام بالحقوق والموثيق الدولية من جانب الدولة المصرية أو إمكانية الرجوع إليها رغم وجودها في الدستور والقانون الأساسي لـ ١٦ دولة عربية.
- مظاهر وصور المشاركة المجتمعية المنتظمة مثل الجمعيات، لا يوجد ذكر للمؤسسات الأهلية التي تقوم على تجمع طوعي دون إلزام بعضوية مفتوحة.
- النص على "المشاركة" باعتبارها واجب وطني وليس حق. لأنه في هذه الحالة قد يفتح الباب أمام عقوبات لغير الراغبين في المشاركة والتي تُفترض أن تكون حرية والا تساوت بفكرة التعبئة والحشد.
- هناك غياب للمساواة في الحقوق والواجبات كما يتضح مثلاً في النص على حقوق الشهداء والمصابين وقصرها على الرجال دون النساء.
- غياب ضمانات واضحة في حال تعرض المواطن للانتهاكات على يد السلطات من إمكانية مقاضاة هذه الأجهزة. كما هو الحال في المادة ٨٠ من دستور ٢٠١٢ والتي تم حذف هذه العبارة منها.
- الاعتماد على النمط التقليدي من الديمقراطية (التمثيلية) كالاقتصار على إمكانية تقديم المواطنين لاقتراحات وشكاوى للبرلمان وإغفال حقهم في تقديم مقترحات تشريعية عبر جمع توقيعات كما هو الحال في العديد من الدول مثل إسبانيا.

- لا وضوح ل ضمانات حول رقابة المواطنين على النواب، بحيث يمكن النص على فتح الباب أمام مواطني كل دائرة انتخابية من تجميع عدد محدد من التوقيعات لإسقاط نائب الدائرة في حال عدم رضاهم عن أدائه، ما يزيد من الرقابة الشعبية على هذا الأداء.
- عدم وجود معايير لسرية الجلسات في مجلس الشعب والقضاء، مما يعوق حق المواطن في المعرفة التي تعتبر أحد ركائز المشاركة.
- غياب واضح لعلاقة محددة بين المحليات ومجلس الشعب، مما يفقد المواطنين القدرة على المشاركة غير المباشرة عن طريق مجالس وسيطة.
- لا وجود للهيئات المستقلة التي تسمح بالتواصل بين المواطن والبرلمان ونقصد هنا المجلس الاقتصادي والاجتماعي والتي تضمن مشاركة المواطنين أو طرح قضاياهم الاقتصادية والاجتماعية على المجلس.

## خامسا البرلمان والأجهزة الرقابية

تعد الأجهزة الرقابية أحد أبرز الأجهزة التي تقوم على رقابة السلطة التنفيذية ومن ثم تقليل ومكافحة الفساد المحتمل، وهو ما يقتضي أن تتمتع هذه الأجهزة بقدر من الاستقلالية والحيادية في مواجهة السلطة التنفيذية، وفي هذا الصدد إن التعديلات الدستورية الأخيرة وما سبقها في دستور ٢٠١٢ المعطل قد امتازت عن السابق عنها بأنها أولت عناية خاصة بمثل هذه الأجهزة ممثلة في الجهاز المركزي للمحاسبات وهيئة الرقابة الإدارية، بعد ما كان دستور ١٩٧١ يتجاهل ذكرها إلا لما في مادة الموازنة العامة للدولة إلا انه بالنظر للتعديلات المقترحة للعام ٢٠١٣ يمن إيراد عدد من الملاحظات على المواد الخاصة بهذه الأجهزة، وكذلك القوانين المنظمة لها التي ينبغي الالتفات لها كالتالي:

- هناك تضارب في هذا الصدد فالنص الدستوري الذي يؤكد على تعيين رئيس الجمهورية لرؤساء هذه الأجهزة بموافقة مجلس الشعب، في حين أن القوانين المنظمة من استقلالية هذه الأجهزة ومن ثم تأديتها لعملها من خلال النص على تعيين رؤساءها من جانب رئيس الجمهورية (رئيس السلطة التنفيذية). وأحد الاقتراحات التي يمكن أن تُقدم في صدد تعيين رؤساء هذه الأجهزة أن يُعطي هذا الحق لمجلس الشعب فقط ويوافق عليها رئيس الجمهورية، أو تكون هذه الترشيحات مقدمة من المجلس الأعلى للقضاء لمجلس النواب. إلى جانب ضرورة التوفيق بين القوانين المنظمة لهذه الأجهزة في هذا الإطار وبين النص الدستوري.
- فيما يتعلق بإقرارات الذمة المالية الخاصة بالعمالين في الدولة مثل رئيس الجمهورية، الوزراء، أعضاء مجلس البرلمان، فهي جيدة لكن بحاجة لتطوير، فيما يتعلق بأسر هؤلاء من الدرجة الأولى والتي لا بد أن يطالها إقرار الذمة، على خلفية خبرة الحكم والفساد المالي في العهود السابقة، والذي كانت تنخرط فيه أسر هؤلاء.
- المادة ١٨٢ من التعديلات المقترحة لا يوجد بها نص على تمتع الهيئات بالحياد والاستقلال، والاكتفاء بذكرها في إطار القوانين الخاصة بهم. الاقتراح الآخر والمتعلق باستقلالية وحيادية هذه الأجهزة ويُقصد هنا أن تُطلق هذه الحيادية كقيمة عامة لعمل هذا الجهاز وطريقة تشكيله وذلك من خلال إضافة فقرة

تعني بالتأكيد على حيادية واستقلالية هذه الأجهزة، وعدم الاكتفاء بالنص على تمتع القوانين التي تعمل وفقا لها هذه الأجهزة بالحيادية والاستقلالية.

• المسودة جاءت خالية من نص على مفوضية مكافحة الفساد، ووجود ما يفيد بوجود نية لاستبدالها بهيئة الرقابة الإدارية. لا بد من أن يتم المعالجة أو الإضافة الدستورية لتولى هيئة الرقابة الإدارية لمهام مفوضية مكافحة الفساد، وذلك من خلال توسيع وإضافة صلاحيات هيئة الرقابة الإدارية لهذه الأعباء الجديدة، وكذلك النظر في إمكانية توفير الكوادر اللازمة للقيام بهذه المهام الجديدة، أو الإبقاء على المفوضية.

• الاقتصار على الإدارة والرقابة الرسمية البرلمانية، ولا بد من وجود نصوص دستورية تسمح بدور أبرز للكيانات المجتمعية في إيجاد نوع من الرقابة المجتمعية والشعبية على الأجهزة الرقابية، كمنظمات المجتمع المدني، والرأي العام من خلال السماح بنشر تقارير هذه الأجهزة قدر الإمكان.

## سادسا

### البرلمان والقضايا الاجتماعية والاقتصادية

تعد القضايا الاجتماعية والاقتصادية محور أساسي للنقاشات على الساحة السياسية، والتي أعيد النظر فيها بقوة بعد ثورة ٢٥ يناير، ويمكن تفسير ذلك، على الأقل في جزء منه، هو أن المواطنين المصريين قبل الثورة لم ينظروا إلى أنفسهم بوصفهم أصحاب المصلحة في المجتمع الذي يعيشون فيه وشعروا بالعزلة عن هذا المجتمع. وكانت قضايا الفساد والاستغلال وعدم المساواة من العوامل الرئيسية لثورة ٢٥ يناير. ويتضح لنا من أهداف الثورة أنه لا يمكن معالجة هذا الشعور السائد من الاغتراب الاجتماعي والاقتصادي إلا من خلال مؤسسة ديمقراطية يكفلها الدستور تنص على تمثيل برلماني حقيقي. والتطرق إلى القضايا الاجتماعية والاقتصادية سيتطلب الإصلاح في جميع مستويات الحكم، واحدا منها هو المستوى الدستوري، وخاصة فيما يتعلق بموقف ومهام البرلمان. وينبغي أن تشمل التسوية الدستورية النهائية أحكاما واضحة والتي تمثل البرلمان كضامن للحقوق الاجتماعية والاقتصادية. وهذا هو الدور الذي ينبغي أن يتقاسم البرلمان مع السلطة القضائية. تحت هذا المشروع من مسودة دستور ٢٠١٣، لا يملك البرلمان الصلاحيات الكافية التي قد توفر حماية كافية للحقوق الاجتماعية والاقتصادية ولتعزيز المساواة والاندماج الاجتماعي. وبالنظر لمجموعة التعديلات الدستورية المطروحة لعام ٢٠١٣، يمكننا العثور على عدد من النقاط التي تستحق النظر لاعتبارها جزء من عملية إعادة التوازن مع القوة المؤسسية لصالح البرلمان. وتشمل هذه النقاط:

- غياب مبدأ وحدة الموازنة، وتعدد موازنات أجهزة ومؤسسات الدولة.
- ما يتعلق بقضية الضرائب وتنظيمها، غياب أي تحديد لماهيتها، واكتفاء التعديلات بلفظ "إنشاء الضرائب" وعدم وجود نص يتعلق بتنظيم ضرائب الأرباح الرأسمالية، وهو الأمر الذي تخلو منه القوانين أيضا، وهو ما قد يحد من قدرات البرلمان في هذا المجال. وهو ما يتطلب التفصيل مساءلة تنظيم الضريبة بداية من وضع تعريف محدد لها وتمييزها عن الرسوم وغيرها من الموارد، وضع شرائح متعددة لها، إضافة لفظ مثل (توسيع الضريبة) إلى جانب لفظ (إنشاء) تحسبا

لإمكانية التوسع الضريبي تحت نفس الضريبة.. وينبغي أن يكون البرلمان في قلب هذه التطورات بأن يكون له دورا واضحا في محاربة الفساد والتهرب الضريبي.

- إضافة فقرات ونصوص دستورية واضحة تسمح بمتابعة عملية الموازنة بكل مراحلها بداية من مشروع الموازنة ونشره، مناقشة مجتمعية حوله، وعدم الاكتفاء بمتابعة ومناقشة الحساب الختامي والذي عادة ما تكون أرقامه أكبر مما تم الاتفاق عليه، ومن ثم لا بد من وجود مثل هذه الآلية لضمان المراقبة طوال العام المالي، مع إمكانية تحديد عقوبات في حال الخروج على الميزانية المتفق عليها.

- اعتماد التعديلات الدستورية المقترحة على المدخل التقليدي لمعالجة الحقوق والحريات الاقتصادية والاجتماعية، وغياب التفصيل لهذه الحقوق، وصولا لعدم معالجتها باعتبارها حقوقا بشكل مباشر، والاكتفاء بنص "كفالة الدولة". إضافة إلى غياب أي إشارة للمواثيق الدولية المرتبطة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية، والتي ترتبط بها مصر وملتزمة بها. ويمكن الإشارة هنا إلى نقطة مهمة للنظر وهي ما إذا كان للجان تقصي الحقائق البرلمانية التي لها صلاحيات التحقيق في قضايا تمس حقوق الإنسان، والمساواة، وقضايا العدالة الاجتماعية، ضمانة دستورية. كما ينبغي لهذه اللجان أن يكون لديها القدرة على استدعاء أي شاهد، بما في ذلك الرئيس، وأن ينظر إليه باعتباره جزءا أساسيا من تأمين المساءلة ومنع ممارسة السلطة التعسفية.

- أهمية التوسع في تعريف هذه الحقوق (السكن، التعليم، الصحة)، بما تعنيه، آليات تحقيقها، وكيفية تمويل هذه الحقوق والإنفاق عليها، والرجوع فيها للمعايير الدولية كما هو الحال في قضية عمالة الأطفال بتحديد وتعريف لما هو (الطفل) وسن الطفولة، وضع حد أدنى لسن العمل. وإيجاز إنزال عقوبات في المخالفة بهذا الصدد. مرة أخرى يجب أن يكون البرلمان قادرا على إنشاء لجان متخصصة مكلفة بمعالجة القضايا الاجتماعية والاقتصادية. وينبغي أن يطلب من هذه اللجان تقديم تقارير سنوية حول هذه القضايا يتم مناقشتها داخل البرلمان. وهذا من شأنه أن يساعد على توفير وتحسين الوعي العام بتلك القضايا وبالعامل البرلماني.

- غياب التفاصيل في عملية مثل التأمين أو المصادرة من حيث الكيفية والوقت، وكيفية معالجة الضرر المترتب عليها.

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

- وجود قيود قانونية في نهاية نصوص التعديلات المقترحة الدستورية كعبارة (بما ينظمه القانون) كما هو الحال في المادة المنظمة للتكافل الاجتماعي. وعدم الوضوح والتحديد في معالجة المسائل الاقتصادية والمالية بداية من طبيعة النهج الاقتصادي للدولة، دور الدولة، هدف الاقتصاد وغاياته، استخدام عبارات غير منضبطة ماليا مثل "الميزانية الكافية" كما في المادة ١٧.
- عدم وضوح في آليات تمرير مشروع الموازنة العامة ونظرة، والرقابة عليه، وكذلك غياب لفلسفة الموازنة القائمة على توزيع المسؤوليات. وغياب أي قيود على السياسات الاقتصادية المثقلة لكاهل الدولة مثل الاقتراض (بأشكاله المختلفة وتحت أي مسمى) ويجب وضع نصوص وفقرات دستورية فيما يتعلق بمساءلة سياسات الاقتراض وسيرها، وخاصة القيود والحدود المنظمة لهذه السياسة بحيث لا تتم هذه السياسة ولا تُقر إلا بموافقة مجلس النواب من جهة، والتأكيد في هذه الضوابط الدستورية على عدم تمرير مثل هذه السياسة في حال غياب مجلس النواب على عكس ما كان الحال في الفترات السابقة.





# البرلمان في دستور مصر الجديد (غرفة أم غرفتين؟)

## الخبرات الدولية والسياق المصري<sup>٢</sup>

---

<sup>٢</sup> أوراق ورشة عمل أقيمت في ٢٣ سبتمبر ٢٠١٣



## نظام المجلس الواحد مقابل نظام المجلسين

### البروفسور/أنطوني موغان

أستاذ العلوم السياسية  
ومدير قسم الدراسات الدولية بجامعة أوهايو

### مقدمة

عند تقييم دور مؤسسة سياسية محددة في عمل وأداء الديمقراطيات، من المهم البدء بالتمييز إذا ما كانت هذه المؤسسة تتبع نظام الأكثرية أو نظاماً قائماً على التراضي. إذ إن المؤسسة التي تعتمد نظام الأكثرية تعمل على تركيز السلطة السياسية في مكتب أو مكان واحد، وبالتالي، تأمين الطرق التي يمكن من خلالها لشخص أو أشخاص يتمتعون بهذه السلطة أن يحكموا من خلال فرض إرادتهم على الأقليات. وعلى العكس، فإن المؤسسة التي تتبع نظاماً يقوم على التراضي توزع السلطة السياسية بين الأطراف السياسية المتنافسة، وتضمن أن لا يطغى طرف على الآخر وأن سياسات الحكومة هي نتيجة لتفاوض وتنازل بين هذه الأطراف. وفي هذا الإطار، ويبرز مثال واضح جداً على هذا التمييز في اختيار النظام الانتخابي الذي تضعه الديمقراطيات. ومن أنواع النظام الانتخابي، انتخاب الأكثرية العددية (يُسمى أحياناً بنظام الفوز للأكثر أصواتاً)، والذي تعتمد المملكة المتحدة على سبيل المثال. فاستناداً إلى الطريقة التي تعمل من خلالها، تميل هذه المنهجية إلى اختيار الممثلين المنتخبين لصالح الأحزاب الكبرى عبر منحهم حصة من المقاعد في البرلمان أكثر من نسبة الأصوات التي حصلوا عليها في الانتخابات. وعادة ما تكون النتيجة عبارة عن حكومة بحزب واحد حيث يحكم الحزب الذي يتمتع بغالبية المقاعد في البرلمان دون أخذ مصالح أو تمنيات أحزاب الأقليات بعين الاعتبار. أما التمثيل النسبي، فهو على العكس، نوع من النظام الانتخابي يقوم على التراضي بشكل أكبر. فالبدء الرئيس فيه هو أن حصة المقاعد البرلمانية نسبية تقريباً بالنسبة إلى حصة الأصوات التي يحصل عليها كل حزب في الانتخابات. ويذكر أنه من النادر أن يحصل حزب واحد على أكثر من ٥٠ بالمائة من أصوات الشعب في ظل هذا النوع من الأنظمة الانتخابية، لكي لا يطغى حزب واحد على البرلمان، ولتكون الحكومة بأغلب الأحيان عبارة عن كتل يجمع بين حزبين أو أكثر، وقوة هذه الأحزاب مجتمعة تعطيها ٥٠ بالمائة زائد واحد من المقاعد

على الأقل، وهي نسبة ضرورية لتمرير التشريعات. إلا أن المبادرات التشريعية لا بد لها من أن تكون نتيجة مفاوضات واتفاق بين أحزاب الائتلاف، من هنا، فإن النتائج السياسية تكون بالتراضي بنسبة أكبر من تلك التي تنتج ضمن إطار الحكومات التي تعتمد النظام الأكثرية.

بالتالي، فإن هذا التمييز يشكّل أساساً لتصميم نقاط القوة ونقاط الضعف في نظام المجلس الواحد كما في نظام المجلسين. ويتمحور هذا التصميم حول فكرة رئيسية وهي أن نظام المجلس الواحد يميل إلى تعزيز الديمقراطية الأكثرية، في حين أن نظام المجلسين يدعم أسلوباً يقوم على التراضي في صناعة القرارات.

## نظام المجلس الواحد مقابل نظام المجلسين

### نظام المجلس الواحد: الجوانب الإيجابية

- دائماً ما يتم في الدول الديمقراطية انتخاب النواب بشكل مباشر، مما يعزز من مساءلتهم أمام الناخبين على السياسات التي يقومون بسنها وعلى شرعية النظام الديمقراطي؛
- صنع السياسة يكون فعالاً ومنسقاً، ذلك لأن الحفاظ على تصويت الأغلبية في مجلس النواب وحده هو المفتاح لتمرير التشريعات؛
- إن قيام مجلس تمثيلي واحد وعدد أقل من الأعضاء يؤدي إلى تضادي الأزدواجية والتقليل من التكلفة في آن واحد؛
- السياسات الحكومية وحقوق المواطنين ومسئولياتهم أكثر تجانسا على كامل أراضي الوطن؛
- تقل نقاط للوصول إلى أعضاء البرلمان الذين قد يسمحون للمجموعات ذات المصالح الخاصة بتعديل أو حجب التشريعات التي تصب في مصلحة غالبية الشعب.

### نظام المجلس الواحد: الجوانب السلبية

- يبرز هنا خطر "طغيان الأغلبية" حيث الأغلبية البرلمانية تتجاهل بانتظام رغبات ومصالح الأقليات العرقية أو الإقليمية أو الدينية على سبيل المثال.
- إناستبعادها بشكل دائم عن عملية صناعة السياسة يعني أن الأقليات لا تمتلك ولو أملاً ضئيلاً بضبط الحكومة أو المشاركة فيها، مما قد يجعلها غير موالية للنظام السياسي وشرعيته الديمقراطية المقيدة.

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

- بعدم اضطراره إلى التعاون أو التنسيق مع المؤسسات السياسية والجهات الفاعلة الأخرى لتمرير التشريعات، يمكن للمجلس الواحد أن يقر أي قانون من اختياره طالما أنه لا يتجاوز النص الدستوري أو حدود التقبل الشعبي.
- بمواجهة حجم هائل من العمل الحكومي ومدة محدودة من الوقت، قد يصبح المجلس متعطرسا ولا يعطي الأهمية الكافية والمناقشة اللازمة لوضع القوانين المعقدة ومعالجة مواضع الضعف، حتى إنه يمكن أن ينتج عن ذلك حكومة تعسفية.
- لا يقدم نظام المجلس الواحد أي فرصة للتفكير مرة أخرى والذي قد يؤدي إلى إعادة النظر في التشريعات ومراجعتها قبل أن تصبح كتابية.

## نظام المجلسين: الجوانب الإيجابية

- التمثيل – بما أن مجلس النواب يتألف من أعضاء منتخبين يمثلون المواطنين بشكل مباشر، يمكن لمجلس الشيوخ أن يشكل المكان الذي يتم من خلاله تمديد التمثيل في الحكومة إلى دوائر انتخابية تحددها قيود معينة، مثل، المهنة، والعرق، والدين، والأهم من ذلك، الأقاليم المشتركة.
- الضمانات – يدعم نظام المجلسين بشكل روتيني "خيارا ثانيا" قد يخفف من التجاوزات المحتملة لمجلس النواب، ويؤدي إلى الحد من أعباء العمل الخاصة به وإحضار مجموعة من وجهات النظر المختلفة للتأثير على مناقشاته، وتحسين التشريعات التي يتم تمريرها في نهاية المطاف به.
- إن وجود مجلس ثانٍ يوفر الضمانات ضد "الطغيان" الممكن لتشريعات مجلس واحد، وبذلك، يساعد على الحفاظ على حرية الأفراد والجماعات غير الممثلة من خلال الاجتماعات في هذا المجلس؛
- بوجود هيئتين تشريعتين، يتم تعزيز الإشراف المتنوع على السلطة التنفيذية، كما يصبح التعاون والإجماع لتمرير التشريعات اللازمة أمرا ضروريا؛
- يسمح مجلس الشيوخ غير المنتخب للأشخاص الذين يستحقون من الذين كانوا متميزين خارج نطاق السياسة، أن يندرجوا في إطار العملية الحكومية وباستخدام خبراتهم ومواهبهم في خدمة الصالح العام.

## نظام المجلسين: الجوانب السلبية

- كما هو العرف السائد، عندما لا يتم انتخاب مجلس الشيوخ بشكل مباشر، يقيض وجود هذا المجلس من التفويض الديمقراطي لعملية الحوكمة من خلال جعل بعض الجهات المؤثرة في تلك العملية غير خاضعة للمساءلة عن أفعالها؛
- قد يؤدي نظام المجلسين إلى الحد من "طغيان الأغلبية"، وذلك من خلال دعم تقاسم السلطة بين المجالس التشريعية، إلا أنه من الممكن أن يؤدي إلى المجازفة "بطغيان الأقلية" من خلال إعطاء السلطة للأفراد والجماعات بناء على حجمها أو شعبيتها. والمثال المعتاد في هذا السياق، هو دستور الولايات المتحدة الذي يعطي مجلس الشيوخ مقعدين لكل ولاية بغض النظر عن حجم السكان.
- يقدم نظام المجلسين المزيد من النقاط للوصول إلى الحكومة للمجموعات ذات المصالح الخاصة التي غالبا ما تسعى إلى تحقيق مصالحها على حساب مصالح الشعب.
- يضيف نظام المجلسين من الازدواجية، والوقت، والنفقات وعدم الفعالية في صنع القوانين في حين أن التأثير على المضمون الفعلي لهذه القوانين غالبا ما يكون تأثيرا لا يذكر.
- يمكن لنظام المجلسين أن يؤدي إلى تفاقم التوترات وتعزيز التأخير، وحتى الجمود، عندما يكون المجلسين التأسيسيين تحت سيطرة الأحزاب أو الائتلافات المختلفة.

## نظام المجلسين في البرازيل، حالة مجلس الشيوخ البرازيلي: التاريخ، الأسباب والأداء

### ريكاردو دي خويابو براغا

بروفيسور برطاني في برنامج ماجستير بقسم الدراسات  
التشريعية في مجلس النواب البرازيل

### أندري سائلر غيوماريس

رئيس برنامج ماجستير بقسم الدراسات التشريعية  
في مجلس النواب البرازيلي

### تاريخ نظام المجلسين في البرازيل وأسبابه

أصبحت البرازيل بعد استقلالها (٧ سبتمبر ١٨٢٢) ملكية دستورية، تعتمد نظام المجلسين. فخلال فترة الإمبراطورية كانت البرازيل دولة وحدوية، تقسم فيها السلطة التشريعية بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ. وكان النواب كما أعضاء مجلس الشيوخ ينتخبون في المقاطعات من خلال التصويت غير المباشر والمشروط (ترتبط القدرة على التصويت بمستوى دخل الشخص). وتختار الهيئة المنتخبة من الناخبين النواب بشكل مباشر، إلا أن الإمبراطور كان يختار أعضاء مجلس الشيوخ، والذين كانت مدة عضويتهم تستمر مدى الحياة.

وفي عام ١٨٨٩ تحولت البرازيل إلى جمهورية بنظام رئاسي. وفي بداية هذا النظام الجديد، كان لكل ولاية (التي توازي المقاطعة في الإمبراطورية) ٣ أعضاء في مجلس الشيوخ تبلغ مدة عضويتهم تسع سنوات، وكانوا ينتخبون وفقا بالطريقة الانتخابية عينها التي يُنتخب من خلالها النواب. خلال هذه الفترة، شهدت البرازيل تجربة بارزة من الفدرالية، وكان ما يسمى بـ"الجمهورية القديمة" الأكثر لامركزية في تاريخ البرازيل، وبالتالي كان لمجلس الشيوخ دورا هاما في هذا السياق. ويُذكر أن الولايات المتحدة شكلت مصدر الإلهام لأول دستور جمهوري في البرازيل، تماما كما شكّل النظام الفيدرالي في الولايات المتحدة مصدر الإلهام للفدرالية البرازيلية، بما في ذلك الجوانب المتعددة مثل تولي نائب الرئيس رئاسة مجلس الشيوخ.

خلال الثلاثينات، في ظل حكومة خيتوليو فارغاس، تراجعت الديمقراطية الليبرالية لصالح المثالية النقابية، إذ إن بعض النواب تم اختيارهم من قبل منظمات نقابية. وفي العام ١٩٣٧، كان فارغاس قد روج لانقلاب. وكان ذلك بداية لفترة الحكم الاستبدادي (١٩٣٧ - ١٩٤٥) الذي دُعي "بالدولة الجديدة"، مع فرض دستور جديد. وقد قامت الماجنا كارتا الخاصة بالدولة الجديدة بخفض سلطات مجلس الشيوخ، وفي الواقع، غيرت اسم المجلس الثاني، والذي أُطلق عليه اسم جديد وهو "المجلس الفدرالي". لكن في الواقع، تم قمع السلطة التشريعية فيما تصرفت السلطة التنفيذية كدكتاتورية، تحكم من خلال المراسيم.

وبالتزامن مع انتهاء الحرب العالمية الثانية، كانت البرازيل تعيش أولى لحظاتها الديمقراطية، وفق المفهوم الحديث، بمشاركة أوسع من الطبقات العاملة في العملية السياسية، وللمرة الأولى في البرازيل الأحزاب السياسية الوطنية. ويُذكر في هذا الوقت ظهور حركة اللامركزية، وإن كانت هذه الحركة أقل قوة من تلك التي برزت في "الجمهورية القديمة"، ومرة أخرى، كان المجلسان، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، يعملان بانتظام. وقد حدد دستور العام ١٩٤٦، لكل ولاية ٣ أعضاء في مجلس الشيوخ، ولاية كل منهم ثماني سنوات وبنء تجديد جزئي، ب ٣/١ و ٣/٢ على التوالي.

في العام ١٩٦٤ مرت البرازيل بتفكك ديمقراطي جديد، وعاشت مرة أخرى، مرحلة من الديكتاتورية (١٩٦٤ - ١٩٨٥)، ولكن هذه المرة تحت حكم الجيش. وقد هاجم الرؤساء العسكريون السلطة التشريعية ككل، وقاموا بتغيير النظام السياسي إلى نظام الحزبين وعهدوا إلى إغلاق الهيئة التشريعية (بمجلسيها) مرتين: من ديسمبر ١٩٦٨ إلى أكتوبر ١٩٦٩؛ وفي إبريل ١٩٧٧. إلا أن الحكومات العسكرية لم تتخذ أي إجراء محدد ضد مجلس الشيوخ. على العكس، فمن بين الإستراتيجيات التي اعتمدها القادة العسكريون، إستراتيجية تقضي بتغيير تركيبة مجلس الشيوخ. وبحلول انتخابات العام ١٩٧٨، تم اختيار نصف المقاعد عبر انتخابات غير المباشرة، تحت تأثير السلطة التنفيذية.

مع الفصل الجديد من الديمقراطية، حظيت البرازيل بدستور جديد في العام ١٩٨٨. وقد نص هذا الدستور على نظام المجلسين، مع ٣ أعضاء في مجلس الشيوخ لكل ولاية، وعضوية لثماني سنوات وفترات من التجديد الجزئي، ب ٣/١ و ٣/٢، على التوالي. وقد دارت بعض النقاشات المؤسسية خلال فترة الحكم الجمهوري، مثل، تشجيع الحكومة البرلمانية، حتى إن البرازيل حظيت لفترة من الوقت بحكومة برلمانية من



## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

سبتمبر ١٩٦١ إلى يناير ١٩٦٣، لكن على الرغم من ذلك، لم يبرز في تاريخ الجمهورية أي نقد دائم وهادف حول الإبقاء على مجلس الشيوخ.

باختصار، إن حالة الجمهورية في البرازيل تتجلى في نظام المجلسين المتناسق، مع كون الفدرالية تشكل أساس المجلس الثاني. وفي جمهورية البرازيلي، لم تبرز الحاجة إلى توفير مساحة للتعبير للطبقة الأرستقراطية أو لفئات رجال الدين على الساحة السياسية، أو حتى لإنشاء مؤسسة تمثيلية مخصصة لهم. إضافة إلى ذلك، فلم يكن للبرازيل، خلال فترة الجمهورية، أي اختلافات معلنة على صعيد العرق أو الثقافة أو اللغة تتطلب من مجلس الشيوخ أن يتبنى أي قاعدة تمثيل أخرى غير القاعدة الإقليمية. والغريب هنا، حدوث حركات الانشقاق في البرازيل في عهد الإمبراطورية، حين كانت الدولة وحدوية.

بالتالي، يرتبط القرار البرازيلي للحفاظ على نظام المجلسين بالفدرالية والرئاسية. إلا أنه، وبغية التوصل إلى نتيجة نهائية حول هذه النقطة، من الضروري دراسة وثائق وسجلات الجمعية التأسيسية ما بين ١٩٨٧ - ١٩٨٨.

من وجهة نظرنا، ما من دلالات على انتقادات هامة للفدرالية في البرازيل. ومن النقاط الهامة التي ترتبط بوجهة النظر هذه حقيقة أن العملية الديمقراطية في المجتمع البرازيلي، خلال الثمانينات، كانت مدعومة من الحكام، بما في ذلك في الولايات الفدرالية الثلاث الأكثر أهمية: تانكريدو نيفيس (ميناس جيريس)؛ فرانكو مونتورو (ساو باولو) وليونيل بريزولا (ريو دي جانيرو). هؤلاء الحكام، الذين انتخبوا في العام ١٩٨٢، وكانوا منحزب الحركة الديمقراطية البرازيلية، وهو حزب المعارضة. وقد كان الدستور الذي تمت صياغته في العام ١٩٨٨ مع العودة الديمقراطية، مدعوما من قوات الولايات.

أما في ما يتعلق بالحكومة البرلمانية، فقد حظيت ببعض الدعم في أوقات مختلفة من التاريخ الجمهوري. ويعد أن هزمت في الجمعية التأسيسية (١٩٨٧ - ١٩٨٨)، حظيت بفرصة جديدة في العام ١٩٩٣، إذ لم يكن لماغنا كارتا حكما لإجراء استفتاء حول هذا الأمر، ولكنه هزم مرة أخرى، وهذه المرة عن طريق التصويت الشعبي.

ومن الفرضيات الأخرى لوجود المجلس الثاني في البرازيل، والتي نقترحها هنا دون أي إدعاء بإثبات ذلك، هي أن بعض السياسيين من الأكثر أهمية كانوا، خلال عملية الانتقال إلى الديمقراطية، من أعضاء مجلس الشيوخ، يعملون انطلاقا من

مقاعدهم، مثل تيوتونيو فيليلا (أحد قادة المعارضة) وبيترونيو بورتيللا (أحد قادة الحكومة وجزء من المجموعة التي لعبت دورا مفصليا في إستراتيجية التحول الديمقراطي). الأمر الذي ساهم في جعل أعضاء مجلس الشيوخ مقدرين لكونهم في موقع ذي الصلة بالنقاش السياسي.

### الميزات المؤسسية لمجلس الشيوخ الفدرالي المعاصر:

مقارنة بالدول الأخرى<sup>٣</sup>، يتمتع مجلس الشيوخ في البرازيل بالسلطة على غرار مجلس الشيوخ الأمريكي وبنسبة أكبر من المعدل في أمريكا اللاتينية، وهي منطقة يتمتع المجلس الثاني فيها بالقوة. فعدد أعضاء مجلس الشيوخ يبلغ ٨١ موزعين على ٢٧ ولاية (في حالة النواب، عددهم ٥١٣ لنفس عدد الولايات). ويتم انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من خلال النظام الانتخابي الأكثر ثري والنواب من خلال منهجيات النسبية. وعند دراسة بيانات العام ٢٠١٣، تظهر الاختلافات بوضوح بين التمثيل السياسي وعدد السكان:

عدد أعضاء مجلس الشيوخ/مجموع عدد أعضاء مجلس الشيوخ	عدد السكان/مجموع عدد السكان	عدد أعضاء مجلس الشيوخ	عدد السكان	الولايات	المناطق
14,81%	41,94%	12	84.464.579	4	جنوب شرق
33,33%	27,88%	27	56.158.654	9	شمال شرق
11,11%	14,30%	9	28.795.762	3	جنوب
25,93%	8,43%	21	16.983.485	7	شمال
14,81%	7,44%	12	14.993.194	4	وسط غربي
100,00%	100,00%	81	201.395.674	27	المجموع

لأنوس، ماريانا وديتلف نولتي (Llanos, Mariana, and Detlef Nolte)، ٢٠٠٣. نظام المجلسين في الأمريكيتين: حول التطرف في التماثل والتناقض" ( *Bicameralism in the Americas: Around the Extremes of Symmetry and Incongruence* )، المجلد ٩.٣ صحيفة الدراسات التشريعية (The journal of legislative studies).

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

في الوقت الراهن، تعتمد البرازيل نظام مجلسين متماثل تقريبا ومتسلسل (تعتمد البرازيل نظام "الذهاب والإياب"، حيث يتم إرسال التشريعات من مجلس إلى الآخر، مع حكم خاص بالوقف لتسوية الاختلافات بين المجلسين). ولا بد هنا من الإشارة إلى أن الصلاحيات التشريعية للمجلسين متشابهة تماما. فالاختلافات تقتصر على بعض الصلاحيات الحصرية لمجلس الشيوخ، مثل القدرة على الموافقة على بعض التعيينات التنفيذية (الدبلوماسيون، المحكمة العليا، الوكالات التنظيمية، البنك المركزي) فضلا عن بعض الاختصاصات المرتبطة بإدارة عجز في الميزانية العامة. إن الإجراءات المتتابة، دون لجان مؤتمرة، إلى جانب عملية المراجعة، وهي من خصائص نظام المجلسين البرازيلي، تلعب لصالح المجلس الذي يطرح مشروع قانون، ذلك لأن المجلس الذي يدرسه يمكن أن يرفض أو يغير من هذا المشروع. وبالتالي، فإن رفض المجلس الذي يدرس مشروع القانون، يماثل حق النقض. أما عندما يغير المجلس الذي يدرس مشروع القانون من هذا المشروع، فذلك بمثابة موافقة ضمنية، لأن المجلس الذي طرحه يمكنه رفض التغييرات والموافقة على النص الأصلي. من هنا، على الرغم من تمتع مجلس النواب بامتيازات أقل من مجلس الشيوخ، فإن لديه سلطة كبيرة، وذلك لأنه هو المجلس الذي يقدم غالبية مشاريع القوانين، علما أن مجلس النواب يقدم الاقتراحات التنفيذية.

### بعض القضايا التحليلية الحديثة

بسبب الانتخابات المتداخلة والتجديد الجزئي، شهدت البرازيل نوعا من "الجمود الانتخابي". فخلال رئاسة فرناندو هنريك كارديسو (١٩٩٥ - ٢٠٠٢)، كانت الصعوبة الأكبر التي واجهها تكمن في التعامل مع مجلس النواب، حيث لقي مقاومة كبيرة لمقترحاته بتعديل الدستور. إلا أن رئاسة لولا دا سيلفا (٢٠٠٣ - ٢٠١٠)، واجهت مقاومة أوسع من قبل مجلس الشيوخ. إذ كان على هذا الرئيس التعامل مع مجلس شيوخ من المعارضة بسبب التجديد الجزئي، إذ إن تشكيل مجلس شيوخ جديد كان لا يزال مرتبطا بحكومة فيرناندو أنريك كارديسو وتم التجديد ب ٣/٢ في العام ٢٠٠٢.

في الوقت الحاضر، يشكّل مجلس الشيوخ ساحة لمناقشة القضايا الفدرالية الرئيسية. فمن خلاله، يمكن معرفة مواقف الولايات الفدرالية بشكل أوضح. ومن بين هذه الأمور، يمكن تسليط الضوء على توزيع عائدات النفط (قضية مليار دولار، مع إمكانية الإخلال بالعقود) وعلى إصلاح الضريبة على القيمة المضافة، والتي هي أكبر مصدر دخل للولايات.

ومن القضايا الأخرى الهامة، مسألة تتعلق بتشكيل نظام المجلسين في البرازيل، وتكمن في فشل مقترحات الإصلاح السياسي. ومن الأسباب الرئيسية لعدم الموافقة على أي إصلاح، هو حقيقة أن المجلس الذي يدرس اقتراح التغيير المقدم، لا يمكنه أن يدرك على وجه اليقين أن المجلس الذي قدم الاقتراح سيوافق على التغييرات التي سيقوم بها، وبالتالي، ونظرا إلى خطر أن المجلس الآخر قد يوافق على أمر من شأنه أن يضر من المجلس الذي يدرس الاقتراح، فمن الأفضل عدم الموافقة على أي اقتراح.

## خيار نظام البرلمان الأحادي المجلس من أجل البرتغال

### كريستينا لستون - بنديرا،

كبير محاضري الدراسات التشريعية بكلية السياسات  
والفلسفة والدراسات الدولية  
بجامعة هيل المملكة المتحدة

### ماريا تيريزا بولو

خبير برلماني معاون للجنة لمعلومات التشريعية  
والبرلمانية بالبرلمان البرتغالي

قامت الديمقراطية البرتغالية في أبريل ١٩٧٤ بعد ٤٨ سنة متصلة من النظام الاستبدادي تحت حكم الدكتاتور سالازار. وكانت البرتغال قبل تلك الحقبة الدكتاتورية قد مرت بفترة غير مستقرة إلى حد كبير (١٩١٠ - ١٩٢٦) عندما ألغيت الملكية وقامت الجمهورية. ومن المعتقد أن عدم الاستقرار الحاد (وحدوث عدد من الانقلابات العسكرية الصغيرة) خلال تلك الفترة أدى إلى ظهور الدكتاتورية في ١٩٢٦. لذا، فإنه حتى عام ١٩٧٤، لم تمر بالبرتغال فترة حكم ديمقراطي مستقر. وقد جاء النظام السياسي الذي قام عندئذ نتيجة مناقشات مطولة أدت إلى خروج دستور عام ١٩٧٦. وبشكل محدد أكثر، تمت صياغة الدستور بواسطة جمعية تأسيسية منتخبة (١٩٧٥ - ١٩٧٦). وقد أرسى ذلك الدستور الخصائص الرئيسية للنظام السياسي البرتغالي، والتي بقيت عمليا دون تغيير حتى اليوم. هذا وتشمل تلك الخصائص أربع هيئات ذات سيادة:

- رئيس الجمهورية (تتمتع البرتغال بنظام شبه رئاسي، حيث يتم اختيار الرئيس بالانتخابات المباشرة من قبل الشعب. ورغم عدم تمتعه بسلطة تنفيذية، فالرئيس يمتلك حق النقض وسلطة حل الهيئات في أحوال معينة).
- الحكومة (منبثقة من البرلمان).
- البرلمان (جمعية الجمهورية، وهي برلمان من مجلس واحد مكون من ٢٣٠ عضوا).
- المحاكم.

بوجه عام، يتضمن النظام أيضا نظاما انتخابيا بالقائمة النسبية المغلقة، ودورا محوريا للأحزاب بوصفها الوحدة التمثيلية الرئيسية (على سبيل المثال، الأحزاب فقط هي من يمكنها تقديم المرشحين لخوض الانتخابات الخاصة بتشكيل البرلمان)، إضافة إلى محكمة دستورية (مكونة من ١٣ قاضيا: ١٠ منهم ينتخبهم البرلمان و٣ يختارهم أعضاء المحكمة نفسها)، ومجلس الدولة (هيئة استشارية لرئيس الجمهورية، مكون من ٥ أعضاء معينين من قبل الرئيس لفترة مساوية لفترة بقاءه في منصبه (٥ سنوات)، وه أعضاء يعينهم البرلمان من المجموعات السياسية البرلمانية المتعددة، لفترة تشريعية (٤ سنوات)، ومجلس اجتماعي واقتصادي (هيئة لتولي الحوار الاجتماعي وللإستشارة، مكون من ٦٦ عضوا).

إن الخلفية التاريخية والهيكل العام للنظام السياسي مهم لفهم لماذا اختارت البرتغال برلمانا أحادي المجلس. لقد بدا خيار المجلس الوحيد الحل الطبيعي في منتصف سبعينيات القرن الماضي، في أعقاب التجارب السابقة لبرلمانات ثنائية المجالس التشريعية، والتي تميزت كلها بخصال غير ديمقراطية. وباستثناء الدستور الأول، ١٨٢٢ - ١٨٢٦، والذي تضمن انتخاب برلمان أحادي المجلس بالاقتراع المباشر (بما في ذلك حق الأميين في التصويت)، تضمنت كل الدساتير الأخرى منذ ذلك الحين برلمانا ذا مجلسين تشريعيين - كما ارتبطت كل تلك البرلمانات بأساليب غير ديمقراطية للتمثيل.

فيما يلي لمحة قصيرة عن تاريخ المجالس التشريعية العليا في البرتغال، للمساعدة في فهم رفض التمثيل الثنائي عند إقامة الديمقراطية:

- ١٨٢٦ - ١٩١٠: أسس الميثاق الدستوري الملكي مجلسا تشريعيًا أعلى مكونًا من اللوردات ممن ورثوا عضويتهم ومن يعينهم الملك مدى الحياة (مجلس اللوردات). وقد أصبح المجلس يُعرف بمجلس النواب (منتخب بالتصويت غير المباشر).<sup>٤</sup> وقد استمر هذا التشكيل حتى قيام الجمهورية؛
- ١٩١٠ - ١٩٢٦: في ١٩١١، قدم الدستور الجمهوري الجديد مجلسا تشريعيًا أعلى منتخب (خضعت طريقة الانتخاب إلى كثير من التغيرات، بما في ذلك الانتخاب

<sup>٤</sup> بدّل دستور ١٨٢٨ اسم وتكوين البرلمان، وقد أصبح يتكون الآن من مجلس النواب (المنتخبون بالفعل بالتصويت المباشر) ومجلس الشيوخ، وكلاهما مُنتخب بالتصويت العام.

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

غير المباشر) هو مجلس الشيوخ<sup>٥</sup>، وأعيد تسمية المجلس الأدنى باسم كونجرس الجمهورية، تأثرا بالدستور البرازيلي لعام ١٨٩١. وقد ارتبطت تلك الفترة بعدم استقرار حاد وفساد أعضاء البرلمان منفردين ("كاسيكيسمو" *caciquismo*): أي، شكلت شبكات محلية من المحسوبية السياسية قاعدة دعم أعضاء البرلمان ونشاطاتهم).

• ١٩٢٦ - ١٩٧٤: لتسع سنوات (١٩٢٦ - ١٩٣٥)، لم يكن للبرتغال جمعية سياسية. وقد أدخل الدكتاتور سالازار، منذ إعلان دستور ١٩٣٣، وخلال السنوات التي تلتها، مفهوما مختلفا جدا للبرلمان، وُصف بأنه نظام مجلسين تشريعيين غير متماثلين. فأصبحت الجمعية الوطنية هي المجلس المنتخب (جاءت إلى السلطة في ١٩٣٥ فقط، وكانت مُختارة بالانتخاب المباشر، لكن ليس بالاقتراع العام بعد، ومكونة من أعضاء برلمان لنظام حزب واحد، تحت ظل نظام انتخابي لتمثيل الأغلبية)، وكما نص الدستور، كان هناك مجلس استشاري ملاصق لها هو المجلس النقابي، والذي كان مكونا من ممثلين للمصالح الاجتماعية والمحلية، معينين من قبل الحكومة. ورغم أنه كان دون سلطات تشريعية ودون امتيازات استشارية مُلزمة، فإن أهمية دور المجلس النقابي كانت بحيث إنه اكتسب في الواقع صفة مجلس الوزراء. فقد أصبح رمزا لمذهب نظام سالازار (المستند إلى حد كبير على النقابوية).

في هذا السياق، وأخذا في الاعتبار المضامين غير الديمقراطية المعطاة لمجلس تشريعي أعلى عبر التاريخ السياسي البرتغالي، فإن خيار برلمان أحادي المجلس، استنادا على اقتراع عام، كان أمرا طبيعيا في دستور ١٩٧٦، في أعقاب ثورة ١٩٧٤ الديمقراطية.

إضافة إلى هذا، كان هناك أيضا شعور بأن الأسباب الرئيسية التي تبرر خيار مجلسين تشريعيين لم تنطبق على البرتغال. فنظام المجلسين التشريعيين يُختار عادة لأحد سببين رئيسيين: للتوفيق بين اختلافات جغرافية واختلافات في الهوية، أو كمجلس تأملي. وقد نُحي دور المجلس التأملي جانبا بالنظر إلى المضمون السلبي جدا للمجلس النقابي في النظام الدكتاتوري. أما من ناحية الاختلاف الجغرافي أو اختلاف الهوية، فمرة ثانية لم ينطبق هذا على البرتغال. فالبرتغال بلد صغير نسبيا (تعدادده ١٠ ملايين نسمة، ومساحته ٩٢.٣٤٥ كيلومترا مربعا)، لذا فهو لا يتطلب نوع

<sup>٥</sup> في ١٩١٨، أصبح مجلس الشيوخ مجلسا قبل نقابي مكونا من ممثلين للمناطق والمهن.

التمثيل الإضافي بسبب الحجم الذي قد تتطلبه الولايات المتحدة الأمريكية، أو أستراليا، أو البرازيل أو حتى ألمانيا (ولايات فيدرالية). ومن ناحية الهوية، هو أيضا بلد وحدوي جدا له لغة واحدة ودين واحد مهيمان. ورغم أن الشمال يختلف بالطبع عن الجنوب، فإن هذا لا يتساوى بأي شكل مع أنواع اختلافات الهوية التي نراها، على سبيل المثال، في أماكن مثل بلجيكا أو إسبانيا. فالبرتغال في الحقيقة هي أقدم بلد في أوروبا من حيث حدوده المعينة. المنطقتان الوحيدتان اللتان قد لا تندرجان بهذا القدر ضمن هذه الشخصية الوحدوية هما منطقتا الحكم الذاتي، الأزور وماديرا، وكلاهما مجموعة جزر في المحيط الأطلسي. وبسبب المسافة التي تفصلهما عن البر الرئيسي، فإن لديهما نظام حكم إقليمي مستقل ذاتيا، حيث تنبثق الحكومات الإقليمية من الجمعيات المنتخبة محليا. وتتفاعل الحكومات الإقليمية مباشرة مع الحكومة الوطنية (أو البرلمان، حسب الأمور المحددة). وإضافة إلى جمعيتيهما الإقليميتين، فإن السكان في هاتين المنطقتين ذات الحكم الذاتي ينتخبون أيضا أعضاء البرلمان من أجل البرلمان الوطني (جمعية الجمهورية)، مثل أي منطقة أخرى في البرتغال (كل من هاتين المنطقتين تمثل دائرة فيما يختص بالعملية الانتخابية). وحيث إنها نسبة صغيرة جدا من السكان وحالة خاصة جدا، فإنها لم تبرر في ذلك الوقت إقامة مجلس تشريعي أعلى لهذه الأغراض فقط.

علاوة على ذلك، فإن الحجتين التقليديتين الآخرين لتبرر وجود مجلس تشريعي أعلى - تمثيل أعضاء الطبقة الأرستقراطية أو أعضاء المصالح القطاعية - أيضا غير منطقتين بالنسبة للسياق البرتغالي الحالي، وكذلك أيضا الحجة المحافظة، على سبيل المثال، التي كثيرا من تُستخدم من قبل الفرنسيين.

بيد أن علينا التوقف عند دور المحكمة الدستورية. ففي بعض السياقات، اعتبر المؤلفون أن المحاكم الدستورية يمكن أن تلعب الدور نفسه الذي يلعبه المجلس التشريعي الأعلى. وبأشكال عدة، يمكن القول إن هذا صحيح في النظام السياسي البرتغالي. فرغم أن ثلثي القضاة منتخبون من قبل البرلمان (ولذا يمكن النظر إليهم على أن لديهم بعض التعاطف مع قوى سياسية معينة)، فإن الثلث ليس كذلك، فهو معين للقيام بذلك الدور. إضافة إلى هذا، فإن عضوية المحكمة الدستورية مكونة من قضاة ذوي سمعة طيبة جدا، وتتمتع آرائهم باحترام شديد. وعلى مر السنين، لعبت هذه المحكمة دورا مهما في العزل وفي المراقبة وإحداث التوازن، وهو ما يجادل البعض أنها وظيفة نوع تأملي من المجالس التشريعية العليا. وفي نظام سياسي تلعب فيه الأحزاب



## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

السياسية دورا رئيسيا، كما هو الحال في البرتغال، لعبت المحكمة الدستورية دورا وسيطا رئيسيا، لتمتعها بشرعية كبيرة في القرارات التي توصلت إليها. ومع المحكمة الدستورية، يؤدي أيضا بالطبع رئيس الجمهورية دور الحكم والوسيط. لكن فيما يتصل والدور التأملي الذي قد يلعبه مجلس تشريعي أعلى، يمكننا أن نرى أن الدور يؤدي بوضوح شديد من خلال المحكمة الدستورية. هذا ويرتبط دور الرئيس، بقدر أهميته، بالشخص الفعلي الذي يتولى ذلك الدور، بينما المحكمة لها ميزة كونها جماعية وتتمتع بشرعية لا تعتمد على مجرد الانتخاب السياسي.

### ملخص أسباب عدم اختيار نظام ذي مجلسين تشريعيين:

- التراث التاريخي للمجالس التشريعية العليا غير الديمقراطية، ومضمونه السلبي جدا؛
- كون البلد صغير الحجم وذا هوية وحدوية كبيرة؛
- وجود المحكمة الدستورية التي تؤدي دورا تأمليا ووجود مجلس اقتصادي واجتماعي ومجلس الدولة، كما سبق الذكر.

### ملخص أسباب اختيار نظام أحادي المجلس:

- تأدية السلطات البرلمانية التقليدية: المراقبة النيابية والتشريعية والسياسية على السلطة التنفيذية، وإقرار ميزانية الدولة (لا لفرض ضرائب في غياب ممثلين عن الشعب) والنقاش الجمعي للخيارات السياسية المختلفة؛
- في الوقت نفسه، ضمان كل من الشرعية والتمثيل الديمقراطي (أعضاء، من عدة أحزاب سياسية، منتخبون انتخابا مباشرا من قبل الشعب) ونظام أقل تعقيدا وأكثر فعالية (فيما يخص العملية التشريعية البرلمانية بشكل رئيسي)؛
- مشاركة ممثلين عن كل المواطنين في القرارات السياسية الرئيسية: "ما يتعلق بالكل، يجب أن يقرره الكل".



## دستور ٢٠١٣ والبرلمان: لماذا نرجح نظام الغرفتين؟

د. أحمد عبد ربه

أستاذ العلوم السياسية بجامعة القاهرة،  
والجامعة الأمريكية

مع كل تغير مزعم عقده في الدستور المصري يبرز على السطح جدل متجددا دوما متعلق بجدوى تبني نظام البرلمان ذو الغرفتين، مع مطالب متزايدة بإلغاء الغرفة الثانية (مجلس الشورى) والاكتفاء بمجلس واحد فقط تحت مسمى مجلس الشعب أو النواب (حسب تسمية دستور ٢٠١٢). والآن ومع انتقالنا المزمع إلى إقرار دستور جديد في عام ٢٠١٣ بعد إيقاف العمل بنسخة ٢٠١٢، يتجدد الجدل مرة أخرى وخصوصا بعد أن خرجت لجنة الخبراء العشرة التي تم تشكيلها بقرار جمهوري بنسخة مقترحة للوثيقة الدستورية الجديدة حاذفة لكل المواد المرتبطة بمجلس الشورى في نسخة ٢٠١٢ وهو الأمر الذي لاقى استحسان البعض وخصوصا ممن يرون أن مجلس الشورى لا قيمة له كونه مجلس ارتبط في التجربة التاريخية المصرية بالتعيين والعمل الاستشاري وليس التشريعي وهو ما من شأنه تضييع الوقت واستنزاف الموارد دون طائل، ولاقى ذلك المقترح اعتراض فصيل آخر رأى في مجلس الشورى ضرورة تشريعية تماشيا مع الاتجاه الحديث في الديمقراطيات التمثيلية لاعتماد نظام الغرفتين مما يؤدي إلى ثقل العملية التشريعية وتجويدها وتحقيق مبدأ التوازن بين السلطات.

في هذا السياق تقدم تلك الورقة المتواضعة تأصيل للخبرة المصرية المتعلقة بالبرلمان ثنائي الغرفة مع التركيز على فترة ما بعد يناير ٢٠١١، وتقديم أهم الأطروحات والحجج المطروحة من كل فريق منتهية بتقديم مقترح لتبني نموذج مقترح للغرفة الثانية في هذا الإطار.

### أولا: البرلمان ثنائي الغرفة (الخبرة المصرية)

تراوحت الخبرة المصرية بين استخدام نظام المجلس الواحد والمجلسين عبر تاريخها النيابي. فقد أخذت مصر بنظام المجلسين في ظل دستور ١٩٢٣ حيث تكون البرلمان من مجلس الشيوخ ومجلس النواب. لكنها عدلت عنه وعادت إلى نظام المجلس

الواحد مع دساتير ١٩٥٦ و ١٩٥٨ المؤقت ودستور ١٩٦٤. ورغم أن دستور ١٩٧١ الدائم قد اعتمد في البداية نظام المجلس الواحد إلا أنه عادل لأخذ بنظام المجلسين مرة أخرى بموجب تعديلات أدخلت عليه في ١٩٨٠ لإنشاء ما عرف بمجلس الشورى والذي استمر في التجربة المصرية بلا انقطاع حتى جاءت النسخة المقترحة من لجنة الخبراء في ٢٠١٣ لتقترح إلغائه. وقد استمر العمل بنظام المجلسين بعد قيام ثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١، وذلك بموجب الإعلان الدستوري الصادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة - بصفتها القائم على إدارة شؤون البلاد بعد الثورة- في مارس ٢٠١١ عقب تعطيل العمل بدستور ١٩٧١.

وكان من المقرر لنظام المجلسين أن يستمر بعد ثورة الخامس والعشرين من يناير بموجب دستور ٢٠١٢، حتى تم تعطيل العمل به اعتبارا من ٣ يوليو ٢٠١٣ تراتبا على أحداث ٣٠ يونيو ٢٠١٣، ولم يتطرق الإعلان الدستوري الصادر عن الرئيس المؤقت للدولة بتاريخ ٨ يوليو ٢٠١٣ إلى مسألة تركيبة البرلمان إذ اكتفى في المادة ٢٤ فقرة (١) بالإشارة إلى تولي رئيس الدولة سلطة لحين انتخاب المجلس الأدنى "مجلس النواب" دون إشارة إلى المجلس الأعلى.

وبموجب نص الإعلان الدستوري ذاته شكل رئيس الدولة لجنة من عشرة خبراء لإدخال تعديلات على دستور ٢٠١٢ المعطل، تعرضها فور الانتهاء منها على أخرى مؤلفة من خمسين عضوا، يمثلون كافة فئات المجتمع وطوائفه وتنوعاته السكانية. وقد جاءت المسودة الأولية للدستور الصادرة عن لجنة العشرة في أغسطس ٢٠١٣ والمطروحة أمام لجنة الخمسين لتضع نهاية لنظام المجلسين وذلك بإلغائها مجلس الشورى واقتراح تشكيل البرلمان المصري من مجلس واحد هو مجلس الشعب.

وبغض النظر عن تركيبة مجلس الشورى التي كانت تتيح لرئيس الجمهورية تعيين ثلث أعضائه- ثم تقلص هذا العدد إلى عشر الأعضاء بموجب دستور ٢٠١٢ المعطل- والتي تجعل من هذا المجلس أداة طيعة في يد من يملك سلطة التعيين، لم يتمتع مجلس الشورى منذ إعادته للحياة البرلمانية في عام ١٩٨١ وحتى عام ٢٠٠٧ إلا بسلطة محدودة اقتصرت إلى حد كبير في إبداء الرأي - غير الملزم- على مشروعات القوانين المكملة للدستور. الأمر الذي شهد تطورا نسبيا بفضل تعديلات عام ٢٠٠٧ على دستور ١٩٧١ حيث باتت موافقة مجلس الشورى "واجبة" على الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، وعلى مشروعات القوانين المكملة للدستور،

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

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

ثم جاءت الفترة اللاحقة لثورة الخامس والعشرين من يناير ٢٠١١ بتطور آخر ملموس على حدود دور مجلس الشورى حيث أعاد له الدور التشريعي الحقيقي مع مجلس النواب لاسيما بعد إقرار دستور ٢٠١٢ - من خلال المواد (١، ٨٢، ٨٣، ٩٤، ٩٧، ١١١، ١١٢، ١٢٨، ١٢٩، ١٣٠، ١٣١) حيث بات المجلس يلعب دور تشاركي مع المجلس الأدنى (مجلس النواب) كما حصل على صلاحيات أخرى كضرورة موافقته على إعلان حالة الطوارئ في حالة غياب مجلس الشعب، وأيضا الموافقة على قرار رئيس الجمهورية بتعيين وعزل رؤساء الأجهزة الرقابية والهيئات المستقلة. حتى أن الدستور ذاته (دستور ٢٠١٢) أعطى صلاحية استثنائية لمجلس الشورى القائم آنذاك بتولي سلطة التشريع كاملة من تاريخ العمل بالدستور حتى انعقاد مجلس النواب الجديد (وهو مجلس الشعب بعد تغيير تسميته بموجب دستور ٢٠١٢ المعطل) لتنتقل السلطة التشريعية كاملة إليه فور انتخابه ولحين انتخاب مجلس الشورى الجديد. وبالفعل استقرت سلطة التشريع في يد مجلس الشورى بعد حل أول مجلس شعب منتخب بعد ثورة يناير ٢٠١١ بموجب حكم قضائي لعدم دستورية قانون الانتخابات، واستقرت في حوزته منذ إقرار دستور ٢٠١٢ حتى تم تعطيله في ٣ يوليو ٢٠١٣ وتم حل مجلس الشورى أيضا بعد ذلك مباشرة بموجب الإعلان الدستوري الصادر في ٨ يوليو ٢٠١٣.

## ثانيا: البرلمان المصري بين الغرفة الواحدة والغرفتين

بينما يتجادل أنصار كل فريق حول الشكل الأمثل للنظام، يقدم هذا الجزء من الورقة الحجج والتبريرات وراء كل فريق محاولا البحث عن معيار واضح لتمييز الغرفتين.

حيث يؤسس الفريق الأول الرفض للغرفة الثانية وجهة نظره على العديد من النقاط أهمها:

١. المجلس الثاني في الخبرة المصرية عادة ما كان مجرد مجلس استشاري يمكن التغاضي عنه والاستعانة بالعديد من المجالس القومية المتخصصة عوضا عنه طالما أنه لا يقوم بدور تشريعي.

٢. يكلف المجلس الثاني ميزانية الدولة ملايين الجنيهات في شكل مرتبات للعاملين ومكافآت للأعضاء فضلا عن تكلفة إجراء الانتخابات نفسها في وقت تعانى منه مصر العديد من الأزمات الاقتصادية.

٣. يعطل المجلس الثاني عملية التشريع ويجعلها أكثر بطئا في وقت تحتاج فيه مصر إلى تدوير عجلة التشريع لتغيير منظومة القانون العتبة والمعتلة في مصر.

٤. وجود تعيينات كثيرة في مجلس الشورى يجعله مجلسا سلطويا ونخبويا غير معبرا عن إرادة الجماهير.

وتجدر الإشارة أن هذا الفريق وان كان يحمل حججا وجيهة فيما يتعلق بالعبء التي قد تتحمله ميزانية الدولة، فضلا عن تعطيل عملية التشريع، إلا أنه يخلط بين الخبرة التاريخية المصرية الحديثة في عهد الجمهورية وبين واقع الغرفة الثانية في معظم الديمقراطيات الحديثة، فبعض النظر عن مستوى أداء مجلس الشورى في الخبرة المصرية، قد تجد الغرفة الثانية في مصر سند وجودها كمؤسسة تشريعية موازنة لمجلس الشعب في ضوء اعتبار أساسي يتعلق بطبيعة النظام الانتخابي القادم، وما إذا كان سيتم إقرار الانتخاب بالنظام الفردي أم بنظام القائمة. إذ يرى المحللون أن التخلي عن نظام المجلسين (بالغاء مجلس الشورى) مع الأخذ بنظام الانتخاب الفردي في اختيار أعضاء مجلس الشعب يمكن أن يؤدي في نهاية الأمر إلى سيطرة الحكومة على البرلمان وتحويله إلى برلمان خدمي لا تشريعي؛ حيث أن نظام الانتخاب الفردي يعنى أن يتكون مجلس الشعب من أفراد (مستقلين) وليس من كتل حزبية، ومن ثم فلن تكون داخله أغلبية برلمانية واضحة أو مستقرة، وبالتالي سوف يغير العضو مواقفه حسب تفاهماته مع التي ستظل الطرف الأقوى لما لديها من موارد وسلطة قد يحتاجها العضو ليحافظ على شعبيته بين ناخبيه، وبالتالي قد لا يهتم بعمل المجلس أو بالتشريع مما يجعل الحكومة أكثر استفرادا بالحكم، وهنا تأتي أهمية وجود مجلس ثاني كضمانة للاستقرار السياسي والكفاءة التشريعية، الأمر الذي يتوقف تحقيقه على مدى المغايرة في تركيبة المجلسين بحيث لا يصبح كلاهما صورة من الأخر، ومدى التوازن المحقق بينهم في الاختصاصات والصلاحيات.

بينما يرى الفريق الثاني (ومن ضمنه كاتب هذه السطور) أن وجود البرلمان بغرفتيه هو أمر ضروري وحتمي لاعتبارات نظرية وعملية وذلك على النحو التالي:

## أولاً: الاعتبارات النظرية

يرى عدد من علماء وباحثي العلوم السياسية أن هناك نظرية متكاملة لغرفتي البرلمان Bichameralism تعتبر أن تبني نظام الغرفتين يحقق ما يلي:

أولاً: يساعد على تمثيل الأقاليم والمناطق الجغرافية بقدر يحقق العدالة بين تمثيل السلطة الفيدرالية ووحداتها المؤتلفة (كما هو الحال في الدول الفيدرالية أو تلك المركزية التي تتبع قدر معقول من سياسات اللامركزية كما هو الحال في دول مثل فرنسا أو اليابان).

ثانياً: يحقق التوازن بين التمثيل الشعبي وبين تمثيل النخب والكفاءات التي قد لا تستطيع المنافسة في أجواء شعبية.

ثالثاً: يحقق مزيداً من المراجعات والتوازنات للتشريعات التي تصغها الغرف الدنيا من خلال مناقشة مستفيضة لمشاريع القوانين وهو ما يتيح الفرصة لتجويد الأخيرة وثقلها.

رابعاً: يحقق مزيداً من تفتيت السلطة ومنع احتكارها في يد تيار بعينه قد يسيطر على الغرف الدنيا مما يؤدي إلى المزيد من التوازن بين السلطات وحتى داخل مركز صنع القرار (تشريع القوانين) في المؤسسة الواحدة.

ومن الناحية العلمية فتحتاج مصر إلى هذا النظام ذو الغرفتين من أجل تحقيق ما يلي:

أولاً: من أجل تجنب سيطرة تيار بعينه على عملية التشريع، ففرضاً أن انتخابات مجلس الشعب سيطر عليها تيار بعينه في فترة زمنية معينة فإن إجراء انتخابات مجلس الشورى في فترات وتوقيتات مختلفة يساعد على صعود تيار أو تيارات أخرى مؤتلفة.

ثانياً: سيساعدنا هذا النظام على تحقيق تمييز إيجابي لبعض الفئات الأقل حظاً كالعامل والفلاحين والمرأة والأقباط من خلال أتباع نظام الكوتا. والحفاظ على المجلس الأدنى للمنافسة الانتخابية المفتوحة.

ثالثاً: سيحقق هذا النظام فرصة للكفاءات العلمية والمهنية والتكنوقراط الذين نحتاج إلى خبراتهم في عملية التشريع الترشح في أجواء أقل شعبية وتقبيد من انتخابات المجلس الأدنى عن طريق وضع شروط أصعب للترشح كالسن والمؤهلات والخبرات... الخ.

رابعا: سيساعد هذا النظام على تجنب توقف عملية التشريع أو استئثارها بواسطة سلطات أخرى كالرئيس أو مجلس الوزراء حال حل المجلس الأدنى، بحيث يحصل المجلس الأعلى على حصانة ضد الحل.

### ثالثا نموذج مقترح لمجلس الأدنى:

حال اقتناع أعضاء اللجنة الموقرة بضرورة وجود مجلس أعلى فإني اقترح النموذج والإجراءات التالية:

١. من حيث التسمية: اقترح اسم مغاير لمجلس الشورى نظرا للسمعة السيئة التي ارتبطت بالاسم عبر عقود من الممارسة الضعيفة والصبغة الاستشارية لهذا المجلس بهذا المسمى. وهنا اقترح إما العودة لمسمى مجلس الشيوخ وهو المسمى التاريخي للمجلس في الخبرة المصرية. أو مسمى مجلس المستشارين وهو ما أرجحه كون مسمى الشيوخ به قدر من الثقل على السمع وله إichاءات شعبية غير حيادية فضلا عن أن المسمى نفسه به تحيز جنسي (gender) بحيث لن يكون معبرا عن المرأة.

٢. من حيث العدد: اقترح عدد أقل من مجلس الشعب وربما يتراوح بين ٢٥٠ و٣٠٠ عضوا.

٣. من حيث شروط الترشح، فاقترح وجود شرطين أساسيين كما كان الحال في دستور ٢٠١٢ بحيث لا يقل سن المرشح عن ٤٠ عاما ميلاديا وأن يكون حاصلًا على المؤهل العالي على الأقل، فضلا عن شروط أخرى خاصة بالتمييز الإيجابي كما سيتضح أدناه.

٤. من حيث التمثيل فاقترح أن تحصل الفئات التالية على تمييز إيجابي (المرأة، الأقباط، سكان سيناء والنوبة والصحراء الغربية، المصريون في الخارج، العمال والفلاحين). فضلا عن عدد آخر محدود للغاية بالتعيين أو العضوية التلقائية. وحتى تضح الفكرة أكثر دعونا نقترح المثال التالي:

- عضوية المجلس ٣٠٠ عضوا.
- به تمييز إيجابي (كوتا) مخصصة للمرأة ١٠٪ أي ٣٠ عضوة، و ١٠٪ للأقباط أي ٣٠ عضوا، و ٥٪ للمصريين في الخارج أي ١٥ عضوا حسب كثافة تواجد المغتربين في القارات المختلفة (راجع الدستور الإيطالي)، و ٥٪ للمناطق الجغرافية المختلفة (سيناء والنوبة والصحراء الغربية) أي ١٥ عضوا، و ٢٠٪ للعمال والفلاحين أي ٦٠ عضوا، فيكون المجموع = ١٥٠ عضوا.



## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

- و١٠ أعضاء بالتعيين المشروط، ممثلين للمجالس القومية كالمجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس القومي للمرأة، والمجلس القومي للأمومة والطفولة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي (حال إقراره)، ومجلس مكافحة الفساد (حال إقراره) وعدد لا يتجاوز ٥ من الشخصيات العامة التي لها انجازات فريدة كالحاصلين على جوائز نوبل وغيرها من الشخصيات المصرية المرموقة محليا واقليميا ودوليا. فيكون الإجمالي ١٦٠ عضوا.
- ومقعد واحد بالتعيين التلقائي محجوز لرئيس الجمهورية حال انتهاء فترته (أو فترتيه) ويكون ذلك لفترة واحدة فقط تالية لتقاعده (انتهاء عمله كرئيس للجمهورية) راجع النموذج الإيطالي.
- ثم يتم التنافس المفتوح على ١٤٠ مقعدا (١٣٩) على مستوى الجمهورية.
- يكون التنافس المفتوح بالنظام الفردي (حال إقرار القوائم في الغرفة الثانية) أو بالنظام المختلط.
- نظرا للرجبة في مزيد من الوقت لسن قوانين ولوائح منظمة لهذا النظام الجديد فضلا عن الرغبة في عدم تعطيل العملية التشريعية وخاصة في العامين القادمين نظرا لحساسية المرحلة قد ينص الدستور على أن انتخابات مجلس الشورى بهذا النظام تبدأ بعد عامين من الآن وفي خلال هاذين العامين يكون لدينا غرفة واحدة بشكل مؤقت. وإذا كان الرد على ذلك المقترح بأن نترك المجلس الأعلى بهذا التشكيل لتعديل دستوري لاحق، فالرد أن هذا غير مضمون نظرا لتعقيد عملية تعديل الدستور فتكون هناك فرصة ضائعة إن لم نستغلها من الآن.
- يتم تحصين المجلس من الحل لضمان استمرار العملية التشريعية حال حل المجلس الأدنى.
- لا يشكل المجلس الأعلى الحكومة ولا يسحب منها الثقة مقابل تحصينه من الحل ولكنه يظل قادرا على مساءلة مجلس الوزراء.
- قد تسحب من المجلس الأعلى بعض الصلاحيات الأخرى كإقرار الموازنة العامة أو مناقشة ميزانية الدفاع وتشريعات القوات المسلحة المختلفة. ويكون التركيز على التشريعات الأخرى وخاصة تشريعات الصحة والتعليم والبيئة ومكافحة الفقر وغيرها من التشريعات التي تتطلب خبرات وكفاءات.

- في حال الخلاف في الرأي بين المجلسين الأعلى والأدنى بخصوص التشريعات المذكورة أعلاه تشكل لجنة مشتركة من المجلسين لحسم الموضوع وفي حالة عدم التوصل إلى صيغة وسط خلال فترة محددة يتم الحسم لصالح رأى المجلس الأدنى (راجع النموذج الياباني).

في تقديم كاتب هذه السطور فإن تطبيق هذا النظام سيحقق لمميزات التالية في الحالة المصرية:

- الاستجابة لمطالب الكوتا والتمثيل الإيجابي للفئات الأقل حظا (المرأة والأقباط).
- تجاوز مآزق تمثيل العمال والفلاحين في المجلس الأدنى.
- تمثيل المناطق الجغرافيا الأقل تنمية وما زالت بعيدة عن صانع القرار المصري وتحقيق مزيد من الدمج لأبنائها.
- عدم تعطيل العملية التشريعية خلال العامين القادمين نظرا لحساسية المرحلة.
- عدم تعطيل المشاريع الحالية التي لا تحتل التأخير (كالموازنة العامة للدولة)
- تحقيق قدر من الاستقلالية المنضبطة للمؤسسة العسكرية بحيث لا تناقش تشريعاتها وميزانياتها سوى في المجلس الأدنى فقط.
- التوازن بين التمثيل المفتوح للتيارات السياسية والأخر المعبر عن فئات مميزة ايجابيا وهو ما يمنع هيمنة التيارات السياسية بشكل مطلق في العملية التشريعية.

# النظم الانتخابية

## (مفاهيم وخبرات دولية)<sup>١</sup>

---

<sup>١</sup> أوراق ورشة عمل أقيمت في ٩ أكتوبر ٢٠١٣



## معجم النظم الانتخابية ٧

### د. جيمس كونولي

أستاذ العلوم السياسية والفلسفة والدراسات  
الدولية، جامعة هال، المملكة المتحدة

### الأغلبية المطلقة

أكثر من نصف مجموع عدد الأصوات.

### نظام العضو الإضافي (AMS) أو النظام النسبي المختلط (MMP)

يجمع بين القوائم الحزبية (التمثيل النسبي) ونظام الفوز للأكثر أصواتا (FPTP)/النظام الأكثرى بمقعد واحد (SMP). عادة يتم انتخاب نصف الأعضاء من خلال التصويت بحسب نظام الفوز للأكثر أصواتا والانتخاب بالدوائر الانتخابية الفردية. يتم تخصيص النصف الآخر لقوائم الأحزاب بحيث تتناسب المقاعد في المجلس بالكامل مع الأصوات المدلى بها في البلاد ككل (تخضع لقواعد عتبة معينة). هذا هو النظام المستخدم في ألمانيا ونيوزيلندا.

### الصوت البديل (AV)

إنه التصويت التفضيلي داخل الدوائر الانتخابية الفردية. بل هو طريقة لتأمين انتخاب شخصا واحدا بالأغلبية المطلقة. بالنسبة لمجلس النواب الأسترالي يحدد الناخبون المرشحين في ترتيب التفضيل؛ فيتم إقصاء المرشح الحاصل على أقل عدد من الأفضليات الأولى ويتم إعادة توزيع الأفضليات الثانية؛ تستمر العملية لحين حصول أحد المرشحين على أغلبية واضحة.

### الدائرة أو الدوائر الانتخابية

هو المصطلح الأكثر شيوعا للمناطق الجغرافية التي تقسم فيها البلد لأهداف انتخابية. قد ترسل الدائرة الانتخابية عضوا واحدا أو أكثر إلى المجلس التشريعي. وتشمل المصطلحات الأخرى الحي أو المنطقة District (الولايات المتحدة)

---

ملاحظة: لا تتعامل هذه المصطلحات مع تفصيل الحصص، والقواسم والرياضيات المتعلقة بتخصيص المقاعد.

الأمريكية)، ركوب Riding (كندا)، منطقة Circonscription (فرنسا)، جمهور الناخبين Electorate (استراليا ونيوزيلندا)، والقسمة Division (المملكة المتحدة).  
حجم الدائرة (DM)

هو عدد الممثلين المقابل للدائرة (يبلغ حجم دائرة انتخابية ذات المقعد الواحد 1). عادة، للنظام الانتخابي بحسب الفوز للأكثر أصواتا و نظم الأغلبية حجم دائرة من ممثل واحد، في حين أن لأنظمة التمثيل النسبي حجم دائرة من أكثر من ممثل واحد. يُعتبر حجم الدائرة مهما بالنسبة للتناسب في التمثيل النسبي: فكلما كان حجم الدائرة أكبر كلما زاد التناسب.

### الهيئة الانتخابية

هي مجموعة من الأشخاص المختارين لانتخاب هيئة أخرى أو شخص آخر، على سبيل المثال رئيس الولايات المتحدة الأمريكية أو رئيس فنلندا.

### المنطقة الانتخابية – راجع الدائرة الانتخابية

### الصيغة الانتخابية

الصيغة الانتخابية هي القاعدة التي تحكم ترجمة الأصوات إلى مقاعد. هناك أنواع مختلفة، ولكن يمكن تجميعها في أسر: نظم التعددية حيث يفوز المرشح الذي حصل على أكبر عدد من الأصوات بالمقعد حتى لو لم يحصل المرشح على أغلبية الأصوات؛ ونظم الأغلبية حيث يتعين على المرشحين الحصول على أغلبية الأصوات ليكون قد انتُخب؛ أنظمة التمثيل النسبي حيث يمثل مرشحي الأحزاب بالتناسب مع الأصوات التي فاز بها كل حزب أو مرشح؛ والأنظمة المختلطة التي تجمع بين نظامين من هذه الأنظمة.

### النظام الانتخابي

هو مجموعة من القواعد لترجمة الأصوات المدلى بها في الانتخابات إلى مقاعد المجلس تمثيلية وفقا لصيغة انتخابية محددة.

## الاقتراع الشامل

عندما لا يحصل أي مرشح لمقعد واحد على نصف الأصوات أو أكثر، يتم استبعاد المرشح الذي يحصل على أقل عدد من الأصوات ويجري تصويت جديد بين المتبقين. تتكرر هذه العملية حتى يحصل مرشحا واحدا على أصوات أكثر من جميع خصومه مجتمعين.

## نظام الفوز للأكثر أصواتا (FPTP) أو النظام الأكثرى بمقعد واحد (SMP)

هو نظام التصويت الأقدم الذي لا يزال يسود في البلدان الناطقة بالانجليزية. وعادة ما ينطوي على دوائر ذات عضو واحد. فلكل ناخب صوت واحد، ويفوز المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات، حتى لو لم يؤمن الأغلبية المطلقة.

## تقسيم انحيازي للدوائر الانتخابية

هو ممارسة إعادة رسم حدود الدوائر الانتخابية بهدف إنتاج عدد مضخم من المقاعد لحزب ما، وعادة ما يكون الحزب الحاكم.

## التصويت المحدود

نظام اقتراع في دائرة انتخابية متعددة الأعضاء مع نظام الأكثرية حيث للناخبين عدد أصوات أقل من عدد المقاعد (يُستخدم في اليابان فقط).

## نظام القائمة (PR) (التمثيل النسبي)

هو واحد من عائلتين من النظم الانتخابية التي تستخدم التمثيل النسبي. ويستند هذا التمثيل النسبي في نظام قائمة على اختيار الناخب قائمة من بين قوائم مرشحي الأحزاب السياسية.

## الأكثرية

هو النظام الذي يعطي الأحزاب التي تفوز بأغلبية مقاعد البرلمان امتيازات حتى لو لم تحصل على أغلبية الأصوات. ينتمي كل من نظام أغلبية العضو الواحد ونظام التصويت البديل ونظام الاقتراع الثاني إلى عائلة النظم الانتخابية الأكثرية.

## إساءة التوزيع

حينما يكون هناك اختلالات في الكثافة السكانية للدوائر الانتخابية مما يجذب فوز بعض الأطراف على الأخرى (على سبيل المثال كما هو الحال عندما لا يعاد رسم حدود الدوائر الانتخابية لتأخذ في الاعتبار هجرة السكان في المناطق الريفية).

## تصويت الأقلية

ويقال أن شخصا أنتخب بتصويت الأقلية إذا حصل على عدد أقل في الأصوات من خصميه أو خصومه مجتمعين.

## التصويت منعدد الأفراد

حيث يتم انتخاب العديد من الممثلين معا، ويحق لكل ناخب التصويت لهذا العدد من المرشحين (أو ما يصل إلى هذا العدد).

## تعددية

إن التعددية هي أغلبية نسبية. يسمح النظام الانتخابي التعددي للمرشحين بالفوز بمقاعد على الرغم من عدم فوزهم بأغلبية الأصوات، وانظر نظام الفوز للأكثر أصواتا؛ نظام تعددية العضو الواحد.

## التصويت التفضيلي

هو نظام تصويت يعبر فيه الناخب عن ترتيب الأفضلية بين المرشحين. تُعتبر أنظمة التصويت البديل (AV) والاقتراع الفردي القابل للتجيير (STV) أنظمة من التصويت التفضيلي.

## التمثيل النسبي (PR)

مصطلح عام لأنظمة الانتخاب التي تسعى لربط المقاعد بالأصوات بطريقة أكثر نسبية مما هو ممكن في ظل نظام الدوائر الانتخابية فردية العضو. التمثيل النسبي هي عائلة من النظم الانتخابية تؤكد على أهمية ضمان أن تعكس نسبة المقاعد التي فاز بها الحزب بشكل وثيق نسبة الأصوات التي حصل عليها. هناك طريقتان واسعتان يمكن أن يتحقق فيهما التمثيل النسبي وهما: نظام القائمة الحزبية والاقتراع الفردي القابل للتجيير (STV). ويمكن أيضا تحقيق نتائج متناسبة بواسطة نظام التمثيل النسبي المختلط. وتتطلب جميع أنظمة التمثيل النسبي دوائر متعددة الأعضاء.



## النسبية

هو ارتكاز الرأي القائل بأن يجب أن تقابل حصة الحزب من الأصوات حصة مماثلة من المقاعد في الجمعية التشريعية على فكرة التمثيل التي تؤكد أهمية التناسب.

## كوتا

العدد الأدنى من الأصوات اللازمة لضمان انتخاب ممثلا واحدا. يُستخدم في نظام الصوت المتحول وبعض صور التمثيل النسبي لقائمة الحزب.

## إعادة التقسيم/إعادة الترسيم/إعادة التخصيص

إعادة التقسيم هو المصطلح العام. ويشمل إعادة ترسيم الدوائر الانتخابية (إعادة رسم حدود الدوائر الانتخابية) وإعادة التخصيص (إعادة توزيع المقاعد بين الولايات أو المناطق).

## الاقتراع الثاني

يتم في نظام الدوائر الانتخابية أحادية الأعضاء إذا لم يحصل أي مرشح على الأغلبية المطلقة في الاقتراع الأول. عادة ما يُسمح إما لاثنتين من أوائل المرشحين في الاقتراع الأول، أو لأولئك الذين تجاوزوا نسبة معينة من الأصوات، بالشرع في الاقتراع الثاني. والاقتراع الشامل هو الذي قد يستمر لاقتراع ثالث أو في اقتراع متأخر لحين يحقق مرشح ما أكثر من 50%.

## دائرة فردية

دائرة انتخابية يمثلها عضو واحد في مجلس نيابي.

## نظام أكثر من مقعد واحد (SMP)

هذا هو النظام المستخدم حاليا في كولومبيا البريطانية لانتخاب الجمعية التشريعية. انظر الفوز للأكثر أصواتا.

## اقتراع فردي غير قابل للتجبير

لكل ناخب صوت واحد، بغض النظر عن تعدد الأماكن المراد شغله فيها. يُعطى هذا الصوت لمرشح واحد ولا يمكن تحويله لأي ناخب آخر.

## اقتراع فردي قابل للتجبير (STV)

هو نظام تصويت تفضيلي في دوائر انتخابية متعددة الأعضاء. يعدد الناخبون المرشحين بحسب الأفضلية. ويتم انتخاب المرشحين الذين يتجاوزون الكوتا وتخصص الأصوات الفائضة عن الكوتا وفقا للتفضيلات الثانية. في الوقت نفسه، يتم استبعاد

المرشحين مع أقل عدد من الأصوات ويتمّ توزيع تفضيلاتهم على المرشحين الباقين. تواصل العملية حتى يتم شغل جميع المقاعد. ووفقاً لأنصاره، إنه يجمع بين مزايا التمثيل النسبي مع التمثيل المحلي وتعزيز خيار الناخبين.

### التصويت التكتيكي (أو الاستراتيجي)

صب تصويت لا يتفق مع تفضيل أحد ما، على أمل تحسين فرص التوصل إلى خيار يفضله أحد ما.

### عتبة

قد يشير هذا إلى أ) عتبة بحكم الواقع، أي الحد الأدنى لنسبة الأصوات اللازمة للحصول على تمثيل تحت أي صيغة انتخابية معينة. وهذا أمر مهم في أنظمة التمثيل النسبي لأن العتبة تؤثر على عدد الأحزاب الصغيرة التي يمكنها الحصول على التمثيل؛ (ب) عتبة بحكم القانون التي تضع الحد الأدنى لنسبة الأصوات، أو الحد الأدنى لعدد المقاعد التي يجب الفوز بها قبل أن يتمكن أي طرف من الحصول على تمثيل في ظل نظام انتخابي. فيجب في نظام التمثيل النسبي المختلط الألماني على كل طرف كسب 5٪ من الأصوات أو ثلاث دوائر انتخابية قبل إمكانية مقابلة حصة تصويته من قبل النسبة ملائمة من المقاعد. وقد صممت هذه القواعد لمنع تمثيل الأحزاب الصغيرة جداً. تحد العتبات من إمكانية تحقيق نتائج متناسبة بحتة، على سبيل المثال، عن طريق توزيع المقاعد فقط للأطراف التي تؤمن الحد الأدنى من الأصوات أي 5٪.

### الفائز الخاطئ

هو ما يحدث عندما يفوز حزب في الانتخابات مع عدد من الأصوات الكلية وطنياً أو إقليمياً أقل من عدد أصوات الخصم الريادي.

القاهرة

9 أكتوبر 2013

## المسائل الرئيسة في اختيار نظام انتخابي

### د. جيمس كونولي

أستاذ العلوم السياسية والفلسفة والدراسات  
الدولية، جامعة هال، المملكة المتحدة

### المقدمة: ما هي أهمية المناقشة؟

يُجمع السياسيون والناخبون على رأي واحد ألا وهو أنّ الأنظمة الانتخابية ممّلة ولا تُجدي نفعاً. إلّا أنّ هذا الأمر خاطئ يرتكز على اعتقاد أنّ نتائج الانتخابات مستقلة عن النظام المستخدم لتحويل الأصوات إلى مقاعد. فتختلف النتائج باختلاف الأنظمة ويحدّد النظام ما إذا كانت النتائج ستكون واسعة أو ضيقة المدى. إذا، إنّ كلّ النتائج هي اصطناعية إلى ذلك الحدّ. وللأنظمة الانتخابية آثار حقيقية: فهي ليست مجرد أجهزة محايدة لتحويل الأصوات إلى ممثلين. وغالباً ما نظنّ أنّ مخرجات (نتائج) الانتخابات هي نفسها المدخلات (الأصوات) ولكن قليلون هم من يعرفوا العلاقة بين الواحدة والأخرى إلّا أنّه لا علاقة واضحة بينها. وذلك لأنّ الناس يعتقدون أنّ النظام الانتخابي هو محايد بين القيم والاعتبارات المختلفة، ولأنهم يعتقدون بطريقة أو بأخرى أنّ الفائز في الانتخابات هو "الطبيعي" وتتجاهل مناقشة النظم ويتمسكون بعناد بما يعرفونه لاعتقادهم "ببساطته". فعلى سبيل المثال، إنهم يفضلون نظام الفوز لأكثر أصواتنا وإنّ هذا النظام كما يصفه ماثيو شوغارت، هو "على الرغم من سلالته التاريخية الطويلة ومواصلة استخدامه على نطاق واسع... ووفق الأكاديميين المتخصصين في النظم الانتخابية يُعتبر واحد من النظم الذي قليلاً ما كان مرغوباً فيه".

إنّ اختيار النظام الانتخابي هو اختيار نوع السياسة التي نريدها؛ كما يجب أن نعلم أنّ النظام الانتخابي نفسه قد يعمل بطريقة مختلفة ويؤدّي إلى نتائج مختلفة في أماكن مختلفة. وما من وجود لنظام "مُفصل على قياس الجميع" فالنظام الذي يُجدي نفعاً في مجتمع متجانس لا تكثُر فيه اللغات أو الفروقات الإثنية والدينية لا يمكن أن يُطبّق في مكان آخر.

## نقاط عامة مهمة:

- لا يمكن تقييم الأنظمة الانتخابية بحيادية وموضوعية عن اعتبارات أخرى.
- تحمل الأنظمة الانتخابية المختلفة مفاهيم مختلفة وتقديرات لطبيعة التمثيل والديمقراطية التمثيلية والحوكمة
- إنّ تغيير النظام الانتخابي يُغيّر ويعدّل في الثقافة والممارسات السياسية.
- التغييرات في النظام يُغيّر مفهومنا للتمثيل.

## طبيعة التمثيل

- نظرية التمثيل المصغّر (حيث تكون المجلس التمثيلي مصغراً عن كلّ ما يُشكّل المجتمع: الرأي السياسي والتركيب الإثني والاجتماعي).  
في مقابل...

- نظرية الموكل والوكيل حين تكون الديمقراطية التمثيلية تتمحور حول تنافس حول السلطة بين جماعات تختلف ووجهاتها الأيديولوجية.

○ وفي النظرية هذه، لا يجب اعتبار الممثل عنصراً من المجتمع المصغّر بل عضواً تصلح أصواته لوضع قرارات شرعية. يتصرّف الممثل على أنّه وكيل الناخبين.

- ويكمن تباين مرتبط بين المجلس التداولي والمجلس التشريعي. يرتكز المجلس التداولي على المناقشات والمداومات؛ أما المجلس التشريعي فيرتكز على صنع القرار: إلّا أنّه لا وجود حتمي لهذين النوعين ففي الحقيقة تجمع المجالس القائمة كلّها عناصر من كلاهما.

○ وإنّ المسألة التي يطرحها التمثيل النسبي هي إلى أي مدى يمكن تحسين نظرية التمثيل المصغّر ونظرية الجمعية التداولية وإلى أي مدى يجب أن تحلّ هذه النظرية مكان نظرية شومبيتر أو نظرية الموكل والوكيل للتمثيل.

وهل نقيّم مدى تمثيل هذا البرلمان من الناحية الإجرائية، أي ما إذا كان هو صورة مصغرة عن المجتمع ككل أو نقيّمه من حيث الحصيلة، أي من حيث القرارات أو نتائج العملية البرلمانية؟

## تشمل المعايير الإجرائية:

- النزاهة (غالباً ما تتساوى مع التناسب)
  - تجنب الفائزين غير المناسبين والإفراط في تمثيل الأحزاب الرئيسية
  - قيمة متساوية للأصوات
  - تجنب هدر أصوات
  - تمثيل فعّال للناخبين
  - مشاركة واختيار فعّال للناخبين
  - مشاركة فعّالة للمجموعات مثل النساء/الأقليات
  - انعكاساً دقيقاً للتحزب السياسي
  - وجود ممثل محلي واضح للناخبين
  - التحكم فيما إذا كان يمارس في المقام الأول من قبل الناخبين أو الأحزاب
  - البساطة
- ماذا يعني أن تكون النزاهة معياراً إجرائياً؟ للإجابة على هذا نحن بحاجة إلى أخذ الأمور التالية بعين الاعتبار

- النزاهة لمن؟
  - الناخبين؟
  - المرشّحين؟
  - الأحزاب؟
- النزاهة لماذا؟
  - المناطق؟
  - الدوائر الجغرافية؟
- ما هي أهمية:
  - التمثيل الإقليمي
  - التمثيل الإثني
  - التمثيل اللغوي
  - التمثيل الثقافي
  - التمثيل الديني
  - الأحزاب السياسية: دورها ووظيفتها وعددها
  - المشاركة السياسية
  - تمثيل الذكور والإناث

- تمثيل الفئات
- معايير النتيجة تتضمن:
- حكومة فعّالة
- ما معنى أن تكون فعّالة؟
- حكومة مستقرّة
- هل الحكومة المؤلّفة من حزب واحد هي أكثر استقرارا من الحكومة الائتلافية؟
- ما هي أهمية اتّخاذ قرارات واضحة المعالم وصعبة؟
- هل هناك خطر من الغطرسة وفقدان اتصال مع الناخبين في حكومة قويّة مؤلّفة من حزب واحد؟
- هل الاستقرار أكثر أهمية من تمثيل جميع المجموعات المهمّة؟
- مجالس نوّاب فعّالة
- تتضمن محاسبة الحكومة
- دخول أحزاب جديدة
- هل سيسمح النظام بدخول أحزاب جديدة إلى البرلمان التي تتمتع بدعم حقيقي أو محتمل من الناخبين؟
- هل ستكون الحكومات الائتلافية أقل عرضة للمساءلة من حكومات الحزب الواحد؟
- قد يكون من الصعب تحديد مسؤولية الأعمال والسياسات
- قد يكون من الصعب عزل المسؤولين من مناصبهم
- التدقيق البرلماني للحكومة.
- من المرجح أن المجالس التشريعية المتعددة الأحزاب تدقق في أعمال الحكومة بشكل أفضل حيث لا تتمتع الحكومة بأغلبية مضمونة في المجلس ولكن هذا قد يكون على حساب درجة من الاستقرار والمساءلة.

## مجموعات الأنظمة الانتخابية

على الرغم من أن كل نظام بصيغته المعتمدة من قبل بلد معين هو فريد في كثير من النواحي إلّا أنّه هناك مجموعات مختلفة من الأنظمة الانتخابية وكلّ منها يضيّو على بعض الأمور.

- أنظمة الأغلبية
- أنظمة التعددية
- قائمة التمثيل النسبي

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

- التمثيل النسبي عن طريق الاقتراع الفردي القابل للتجيير
- الأنظمة المختلطة

### أنظمة الأغلبية

إنَّ المبدأ الأساسي لأنظمة الأغلبية هو أنه يجب أن يحصل المرشح الفائز على أكثر من ٥٠٪ من الأصوات. وفي حال وجود أكثر من مرشحين سوف تكون هناك حاجة لإجراء يُبعد المرشحين الأقل شعبية ويُعيد توزيع أصواتهم لباقي المرشحين لضمان وجود أغلبية مطلقة. ويمكن القيام بذلك إما من خلال جولة ثانية من التصويت/الاقتراع الثاني أو من خلال التصويت التفضيلي، حيث يصنّف الناخبون المرشحين حسب الأفضلية (التي يُسمى أحيانا التصويت البديل).

### الأنظمة التعددية

في الأنظمة التعددية، يخوض المرشحون إلى الانتخابات في الدوائر الانتخابية الخاصة بهم (عادة نطاق الدائرة=١ أو DM=١) والمرشح الفائز في كل دائرة هو الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات - حتى إذا حصلوا على أقل من ٥٠٪ من الأصوات. ويمكن أن يؤدي ذلك في مثل هذه الحالات الشاذة إلى تحقيق حزب ما، ما يكفي من المقاعد لتشكيل حكومة أغلبية ولكن سيحصلون على إجمالي أصوات أقل من حزب المعارضة الرئيسي وهذا هو مفهوم "الفائز غير المناسب"

### أنظمة التمثيل النسبي (PR)

تختلف أنظمة التمثيل النسبي إلا أنها كلها تهدف إلى ضمان أن رأي المجلس التشريعي يعكس بدقة آراء الناخبين أو التأييد الشعبي النسبي للأحزاب السياسية (هذان المفهومان ليسا متطابقين). توزع هذه الأنظمة المقاعد بالتناسب مع حصة أصوات كل حزب أو مرشح. نجد نوعين من أنظمة التمثيل النسبي:

- قائمة التمثيل النسبي
- التمثيل النسبي عن طريق الاقتراع الفردي القابل للتجيير (STV)

في أنظمة قائمة التمثيل النسبي، يتقدم عن كل حزب قائمة من المرشحين ويختار الناخبون بحسب القوائم الحزبية. يمكن أن تكون إما قوائم "مغلقة" أما "مفتوحة". إذا كانت القوائم مغلقة، يتم انتخاب المرشحين في الترتيب الذي يحدده

الحزب، ووفقا لعدد المقاعد التي تحقق له. أما إذا كانت القوائم مفتوحة، يمكن للناخبين أن يختاروا المرشح المفضل لديهم من القائمة.

إنّ التمثيل النسبي عن طريق الاقتراع الفردي القابل للتجيير، بعكس الأنظمة القائمة على التمثيل النسبي الذي يعكس نسبة الدعم للأحزاب السياسية، هو يستند على نسبة الدعم للمرشحين أنفسهم حيث يبدي الناخبون تفضيلهم للمرشحين كأفراد. التمثيل النسبي عن الاقتراع الفردي القابل للتجيير يطلب من الناخب أن يرتب المرشحين على ورقة الاقتراع. ويتمتع الناخبون بالقدرة على الاختيار بين المرشحين لنفس الحزب أو من أحزاب مختلفة.

يستلزم كل من النظامين دوائر انتخابية متعددة الأعضاء، ويزيد التناسب مباشرة فيما يتعلق بنطاق الدائرة؛ أما عامة فيتطلب التناسب نطاق دائرة (DM) أكثر من 5 مقاعد.

### الأنظمة المختلطة

تمزج هذه الأنظمة نظامين أو أكثر للحصول على المزايا التي تتمتع بها أنظمة مختلفة ولتقليل عيوبها. تحاول الأنظمة المختلطة الأكثر استخداما تحقيق التوازن بين مبدئين رئيسيين غالبا ما يُنظر إليها على أنها متناقضة:

- الممثلين المحليين واضحين
- درجة من التناسب

في حين أن هناك العديد من الطرق لخلط الأنظمة، ومن احتمالات هذه الأنظمة :

- استخدام نظم مختلفة في مناطق مختلفة
- استخدام مزيج من الأنظمة في جميع أنحاء البلاد
- استخدام أنظمة مختلفة لانتخاب مختلف مستويات الحكومة

### الخاتمة

أوضحت الملاحظات أعلاه أنّ اختيار نظام انتخابي هو مسألة معقّدة تتضمن تقييم معايير عديدة منها العمليّة والبساطة وتسهيل الفهم بالنسبة للناخبين وتاريخ البلاد وظروفها نظرا إلى الخيارات المتاحة. وهناك حاجة دائما للمفاضلة بين مختلف المعايير المحددة أعلاه : ما من إمكانية التوصل إلى نظام يرضي بشكل تامّ المعايير كافة. ولا ينبغي أن يكون هناك أي افتراض أن نظام ما وحيد هو الأمثل لجميع الحالات وفي



## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

كل الظروف. لنتناول مثلا تاريخياً، لقد صُمم النظام الألماني (نظام التمثيل النسبي المختلط MMP) مع بعض الأهداف الواضحة، بما في ذلك الرغبة في التناسب، والتمثيل الإقليمي، وانتخاب ممثلين محليين واضحين وإمكانية ردع الأحزاب المتطرفة من خلال استخدام عتبة وطنية. تم اختيار هذا النظام من قبل المملكة المتحدة والولايات المتحدة بعد الحرب العالمية الثانية؛ لم يكن في أي من هذين البلدين نظام مشابه. ويجدرُ النظر في عوامل هامة أخرى منها: المعرفة ومحو الأمية عند السكان، وشبكات النقل والاتصالات، والقدرة على الإشراف على الانتخابات وفرز الأصوات بطريقة موثوق بها وذلك باستخدام الموظفين المدربين الذين يعملون بكفاءة ومن دون فساد. وقد يكون النظام المثالي الذي لا يعمل إلا في عالم مثالي خياراً أسوأ من نظام قوي وموثوق به ومضمون إلى حد معقول للعمل في ظروف سياسية حقيقية في الحياة. ولكن، في واقع الأمر، لطالما مالت الديمقراطيات الناشئة حديثاً على مدى العشرين عاماً الماضية إلى اختيار نظام التمثيل النسبي بواسطة القائمة الحزبية أو شكلاً من أشكال نظام التمثيل النسبي المختلط العضوية، وفعلت البلدان التي قامت بإصلاح أنظمتها الديمقراطية القائمة الشيء نفسه (على سبيل المثال نيوزيلندا). إنَّ نظام الفوز للأكثر أصواتاً المستخدم في كندا والولايات المتحدة والمملكة المتحدة والهند ما ليس هو الخيار الانتخابي الأصحَّ بالنسبة إلى كلالذين نظروا بعناية ودرسوا كافة الخيارات، سواء كانوا خبراء أكاديميين أو خبراء في الدستور أو خبراء غير محترفين في مجالس المواطنين.

القاهرة

٩ أكتوبر ٢٠١٣



## التجربة الكندية للإصلاح الانتخابي

### د. جيمس كونولي

أستاذ العلوم السياسية والفلسفة والدراسات  
الدولية، جامعة هال، المملكة المتحدة

### المقدمة

تتبع كندا نظام البرلمان بمجلسين، والذي يتألف من مجلس الشيوخ ومجلس العموم، ويعتبر في نواح كثيرة قريب جدا من نظام المملكة المتحدة ويحتفظ بعلاقات وثيقة معها. تعتبر كندا دولة فيدرالية وتتألف من عشر مقاطعات وثلاثة أقاليم؛ تتمتع المقاطعات بدرجة كبيرة من الحكم الذاتي بينما تدار الأقاليم مباشرة من قبل الحكومة الفيدرالية.

مجلس الشيوخ - التمثيل الإقليمي. ويتم تعيين 105 عضوا من قبل الحاكم العام بناء على نصيحة رئيس الوزراء.

مجلس العموم- يتكون حاليا من 308 عضوا (سترتفع إلى 338 للانتخابات المقبلة) ينتخبون في دائرة فردية. تُعرف المناطق الانتخابية بالدوائر الانتخابية (Ridings).

### النظام الانتخابي الحالي

النظام الانتخابي المستخدم للانتخابات الفيدرالية والإقليمية على حد سواء، هو نظام أكثرى بمقعد واحد أو نظام الفوز للأكثر أصواتا. وباستخدام هذا النظام، فإنها تتبع المملكة المتحدة ودول أخرى في العالم تستخدم نظام الفوز للأكثر أصواتا حيث كانوا جزءا من الإمبراطورية البريطانية؛ على سبيل المثال الولايات المتحدة و الهند، وبلدان مماثلة مثل نيوزيلندا استخدمت نظام الفوز للأكثر أصواتا حتى عام 1993.

### إصلاح النظام الانتخابي في كندا

مناقشة إصلاح النظام الانتخابي في كندا يهتم المستويين الفيدرالي والإقليمي، وقد زاد الاهتمام بإصلاح النظام الانتخابي على الصعيدين منذ بدايات 1990. وكانت الحاجة الملحة للمباحثة قد نبعت إلى حد كبير من نتائج الانتخابات الغربية على

المستويين الفيدرالي والإقليمي، وكانت الانتخابات الفيدرالية بداية من عام 1993 وحتى عام 2000 هي الأكثر تفاوتاً في التاريخ الكندي

### بعض الأمثلة:

• في الانتخابات الفيدرالية لعام 1993، انخفضت مقاعد حزب المحافظين التقدمي، التي شكلت الحكومة حتى الانتخابات، من مائة تسعة وستين مقعد إلى مقعدين، كما انخفضت حصتهم من 43٪ من الأصوات و57.3٪ من المقاعد في انتخابات عام 1988 إلى 16٪ من الأصوات و0.8٪ من المقاعد. كان الحزب ممثلاً بشكل مبالغ فيه في عام 1988 وبشكل شديد النقصان في عام 1993، وكان التمثيل في عام 1997 هو الأكثر انخفاضاً، حيث لم يتعافى تمثيلهم إلا بعد أن اندمج الحزب مع التحالف الكندي في عام 2003، حيث فاز وبشكل واضح بعدد كبير من المقاعد، وخاصة في المناطق: على سبيل المثال، في الانتخابات الفيدرالية لعام 2004، فاز حزب المحافظين بحوالي 93٪ من المقاعد (13 من أصل 14) في ساسكاتشوان، مع 42٪ من الأصوات.

• في عام 2004، تلقى الحزب الديمقراطي الجديد 5٪ من الأصوات أكثر مما كان عليه في عام 1997، لكنه فاز بمقعدين أقل.

• في الانتخابات الفيدرالية لعام 1997، ظهرت مشكلتين أخريين خطيرتين. في أونتاريو، فاز الليبراليون بعدد تسعة وتسعين مقعد من أصل مائة وواحد مقعد إقليمي على الرغم من تصويت أغلبية الناخبين لمرشحين آخرين. في جزيرة الأمير إدوارد، فاز الليبراليون بجميع المقاعد الأربعة من خلال 45٪ من الأصوات. وقد شهدت نتائج مماثلة في المقاطعات أيضاً.

• في عام 1987 أثناء الانتخابات الإقليمية لنيو برونزويك، فاز الحزب الليبرالي بجميع المقاعد في المجلس التشريعي على قوة 60٪ من الأصوات.

• في عام 2006 أثناء الانتخابات الإقليمية في نيو برونزويك، وعام 1998 في الكيبك، وعام 1996 في كولومبيا البريطانية، وعام 1986 في ساسكاتشوان، فازت الأحزاب بأغلبية المقاعد على الرغم من أنها جاءت في المرتبة الثانية من مجموع الأصوات على المستوى الإقليمي الكلي (مثال على "الفائز الخاطئ").

وتساعد هذه النتائج الضالة على تفسير سبب وجود تحركات هامة تجاه الإصلاح الانتخابي على المستويين الفيدرالي والإقليمي منذ الانتخابات الفيدرالية لعام 2000. وفي أوائل عام 2004، أصدرت لجنة القانون الكندية تقريراً يوصي بأن يتم

نحو برلمان جديد في الدستور المصري

تغيير النظام الانتخابي الفيدرالي إلى نظام نسبي مختلط يسمح للتمثيل النسبي للأحزاب بصورة أكبر في مجلس العموم. مثل هذا النظام، أو أحد مشتقاته، ربما يكون واحدا من البدائل المختارة الأكثر شيوعا إلى نظام الفوز للأكثر أصواتا، أما الأقل شيوعا أو اختيارا للانتخابات المحلية أو الإقليمية (على الرغم من أنه تم استخدامه مؤخرا لإجراء الانتخابات المحلية في اسكتلندا) هو الاقتراع الفردي القابل للتجسير وكان هذا هو النظام الموصى به من قبل المواطنين على عكس الخبراء عندما نتاح لهم الفرصة للنظر في القضايا: أين ولماذا؟

### كولومبيا البريطانية

وكانت كولومبيا البريطانية هي الإقليم الذي يقوم بإجراء أخطر مباحثة: وقد قامت أقاليم أخرى بالسريع على خطاها: إن مبادرات الإصلاح جارية في جزيرة الأمير إدوارد، نيو برونزويك، وكيبك وأونتاريو، ويوكون ومدينة فانكوفر. عُقدت جمعية مواطنين كولومبيا البريطانية في أعقاب انتخابات عام 2001 لكولومبيا البريطانية. فاز الليبراليون في تلك الانتخابات بأكثر من 57٪ من الأصوات، وجميع المقاعد الذي يبلغ عددها سبعة وتسعين مقعد عدا اثنين في المجلس التشريعي الإقليمي - وتعتبر تلك النتائج من أكثر النتائج غير المتوازنة في تاريخ الإقليم. على النقيض إن الحزب الوطني الديمقراطي عانى أسوأ هزيمة - قد تتعرض لها حكومة حاكمة - أكثر من أي وقت مضى في الإقليم، على الرغم من أنه فاز بما يقرب من 22٪ من الأصوات، فقد احتفظ فقط بمقعدين (2.5٪).

بعد خسارة كولومبيا البريطانية في انتخابات عام 1996، وعد الحزب الليبرالي الكندي بتولي مسألة الإصلاح الانتخابي. في تلك الانتخابات كانوا قد خسروا أمام حزب الديمقراطيين الجديد رغم فوزهم بأصوات بنسبة 42٪ إلى 39٪ في استفتاء الرأي العام، وفي انتخابات عام 2001، مع 57.6٪ من الأصوات، فاز الليبراليون بجميع المقاعد عدا مقعدين من أصل سبعة وتسعين مقعدا في المجلس التشريعي (97.4٪). وهكذا في اثنين من الانتخابات على التوالي كان هناك دليل واضح على الفشل المنهجي. كان الليبراليون قد أوفوا بوعدهم وبدأوا في إعداد عملية الإصلاح، حيث تتم العملية من خلال إنشاء جمعية للمواطنين التي من شأنها أن تُنشئ توصية محددة والتي تُحوّل مباشرة للاستفتاء.

كانت المباحثة في كولومبيا البريطانية مهمة لأنها كانت، ولا تزال حتى الآن، من أكثر المباحثات تفصيلا وشمولية في القضايا من خلال وسيلة جمعية المواطنين، حيث قام مائة وستون عضوا عاديا من الجمهور بمباحثة هذه المسألة، مع إرشادات الخبراء، على مدارعام. تم وضع توصيات الجمعية في استفتاء في عام 2005، ولكنهم خسروا اقتراحهم لتطبيق الاقتراع الفردي القابل للتجبير (إس.تي.في) بفارق ضئيل يقل عن 60٪. وهى النسبة المطلوبة. كما شهد استفتاء ثان في عام 2009 انخفاضا في الدعم لإصلاح النظام الانتخابي: انخفض التصويت لصالح الاقتراع الفردي القابل للتجبير إلى 40٪.

### لماذا الإصلاح الانتخابي في كولومبيا البريطانية

لسنوات عديدة قام نظام الفوز للأكثر أصواتا بإخراج حكومات أغلبية مستقرة توفر مساءلة انتخابية واضحة وممثلين محليين محددين، ومع ذلك، بالإضافة إلى الاهتمام الذي تم تحديده بالفعل، هناك اهتمامات أخرى شملت:

#### ١- عدم المساواة في الدوائر الانتخابية وقيمة الأصوات

عندما يكون هناك اختلاف كبير في حجم الدوائر الانتخابية، إن الأصوات لا تعول على قدم المساواة. على سبيل المثال، يمكن لبعض الدوائر أن تكون صغيرة الحجم فتشمل أربعة آلاف ناخب، في حين أن غيرها من الدوائر الكبيرة تشمل ستة وخمسون ألف ناخب أي اثني عشر أضعاف الحجم. في عام 1983، خسر احد المرشحين المقعد في واحدة من الدوائر الانتخابية الكبيرة بالرغم من حصوله على أكثر من أربعة وثلاثون ألف صوتا، في حين أن مرشح في أصغر دائرة انتخابية فاز بأقل من ألف وستمئة صوتا. التفاوت من هذا النوع يؤدي إلى الادعاء بأن الأصوات في دائرة انتخابية واحدة قد تكون اثني عشر أضعاف تلك الموجودة في دائرة أخرى. على الرغم من أن كولومبيا البريطانية جعلت دوائرها الانتخابية منذ ذلك الحين متقاربة في الحجم؛ إلا أنه يمكن لدوائر أن تختلف بنسبة تصل إلى زائد أو ناقص 25 في المائة من المتوسط الإقليمي.

#### ٢- الأغلبية الاصطناعية

يحتاج الحزب إلى تعددية الأصوات (وليست الأغلبية) للفوز بمقعد في الدائرة الانتخابية. وهكذا في دائرة انتخابية بها خمسة مرشحين، يمكن الفوز بالمقعد مع 20

نحو برلمان جديد في الدستور المصري

في المائة فقط + 1 من الأصوات. وعموما يمكن لحزب أن يفوز بأغلبية المقاعد دون أغلبية الأصوات، وأن يخلق "أغلبية مصطنعة".

### ٣- الفائزون الخاطئون

عندما يفوز حزب بمقاعد كثيرة بفوارق صغيرة، ويفقد آخرون بنسب أكبر، فمن الممكن للحزب الفوز بأكثر عدد من المقاعد دون أن يكون له النصيب الأكبر من الأصوات. وهذا ما يسمى بالفائزين الخاطئين وهي عملية نادرة ولكن تحدث في كثير من الأحيان بما يكفي لتكون مثيرة للقلق.

### ٤- غياب المعارضة

نظام الفوز لأكثر أصواتا يخلق أغلبية مصطنعة، وفي الوقت نفسه يميل إلى خلق معارضة ضعيفة. في حالات قليلة حدثت مؤخرا في كندا، أنتج النظام الانتخابي إما انعدام المعارضة أو معارضة صغيرة جدا بحيث أنها ليس لديها القدرة على القيام بعملها : على سبيل المثال، نيو برونزويك في عام 1988 (صفر مقعد للمعارضة) ؛ جزيرة الأمير إدوارد في عام 1989 (2)، 1993 (1)، 2000 (1)؛ كولومبيا البريطانية في عام 2001 (2). وفي المتوسط، الحكومات في كولومبيا البريطانية لديها ضعف عدد المقاعد كما المعارضة.

### ٥- نقص تمثيل المرأة والأقليات

في كولومبيا البريطانية، خلال الانتخابات الخمس الماضية نمت عدد النساء في المجلس التشريعي بسرعة في بدايات 1990 ولكنه استقر أو حتى انخفض بعد ذلك. تشكل النساء حوالي 20 في المائة من المشرعين في كندا. يمكن لأنظمة مختلفة أن تحدث فرقا في نسبة النساء والأقليات. عموما، إن النظم الانتخابية ذو "حجم الإقليم" الكبير ونظم قائمة التمثيل النسبي تتيح فرصة أكبر لوجود النساء في المجلس التشريعي.

كما كان ملحوظا من خلال التوصية على نظام الاقتراع الفردي القابل للتجسير بدلا من نظام الفوز لأكثر أصواتا الذي هو عادة المفضل بالنسبة لمعظم الديمقراطيات الجديدة و يبدو أيضا أنه المفضل بالنسبة لسلاسة كنظام يحظى بأقصى قدر من التناسب لأقل تغيير مع الاحتفاظ بجوانب كثيرة من النظام السابق. قد يعكس هذا تركيبة الجمعية، التي استبعدت بصرامة سياسيين الأحزاب النشطين،

بل قد يعكس أيضا الطبيعة الغير تجنب المخاطرة نسبيا للمواطنين العاديين الغير مرتبطين باعتبارات سياسية بحتة للحزب.

تم إرشاد وتوجيه الجمعية من قبل الخبراء، الذين قاموا بتصميم هيكل ومضمون العملية، ولكن في أثناء هذه المباحثات، إن لم يصبح الأعضاء خبراء، فعلى الأقل أصبحوا في تناغم مع الطريقة التي فكر بها خبراء النظم الانتخابية. هذا ليس هو الحال عند الاستعانة بالخبراء في العديد من الأنظمة، وليس بالضرورة أن يكون هذا هو الحال في المحافل التداولية حيث غالبا أو عادة لا يتم تعدي الخط الفاصل بين الخبراء وغير الخبراء.

كانت صعوبة عملية الإصلاح تكمن في عدم معرفة عدد كبير من مواطني كولومبيا البريطانية عن هذه العملية. إن عدم وجود حملة دعائية رفيعة المستوى جعل 44٪ من الناخبين يدعون أنهم لا يعرفون شيئا عن نظام الاقتراع الفردي القابل للتجسير في كولومبيا البريطانية بحلول ميعاد التصويت للاستفتاء. كان هذا بالغ الأهمية لأنه يبدو أن كلما زاد عدد الناخبين الذين على دراية بهذه العملية كلما صوتوا بنعم؛ علاوة على ذلك، كلما عرفوا عن الجمعية وعمليتها، كان من الأرجح أن يدعموا توصيتها.

القاهرة

9 أكتوبر 2013



## التمثيل النسبي في نيوزيلندا

### د. آلان رينويك

أستاذ السياسات المقارنة، بقسم العلوم السياسية  
والدراسات الدولية، جامعة ريدنج،  
لمملكة المتحدة

اعتمدت نيوزيلندا للقرن الأول من تاريخها الديمقراطي النظام الانتخابي القائم على الفوز للأكثر أصواتا (FPP) إذ تم تقسيم البلاد إلى دوائر انتخابية ينتقل من كل منها عضوا واحدا إلى المجلس التشريعي؛ يمكن أن يصوت الناخبون لمرشح واحد في منطقتهم؛ المرشح الذي يفوز بمعظم الأصوات يفوز في الانتخابات. ومع ذلك، سنت نيوزيلندا في عام ١٩٩٣ التغيير الأكثر دراماتيكية في القواعد الانتخابية لأي نظام ديمقراطي منذ الحرب العالمية الثانية: فقد اعتمدت شكلا من أشكال التمثيل النسبي المسمى بالتمثيل النسبي المختلط (MMP).

يوضح هذا المستند العوامل التي أدت إلى عدم الرضا عن النظام القديم، والتفكير التي شكلت تصميم النظام الجديد، وتأثير التغيير على مدى السنوات العشرين الماضية.

### أسباب عدم الرضا عن النظام الانتخابي القائم على الفوز للأكثر أصواتا

تغير النظام الانتخابي في نيوزيلندا بسبب التحرك الشعبي. إذ لم يرد معظم السياسيون تغيير النظام: فقد استغلوه بشكل جيد لمصالحهم. ولكن حدث التغيير من خلال استفتاءين. ففي عام ١٩٩٢، سئل الناخبين ما إذا كانوا يريدون الإبقاء على النظام القائم أو تغييره وقد منحوا أربعة خيارات التغيير ممكن الاختيار من بينها. صوتت الغالبية العظمى من الناخبين - ٨٥ في المائة - من أجل التغيير وقالت أغلبية ٦٥ في المائة أنه إذا كان لا بد من التغيير، فالخيار الأفضل هو التمثيل النسبي المختلط. ولذلك، في عام ١٩٩٣، أعطي الناخبين خيارا مباشرا لحسم الوضع بين الإبقاء على النظام القائم أي الفوز للأكثر أصواتا والخيار البديل أي التمثيل النسبي المختلط. وقد كانت النتائج هذه المرة متقاربة أكثر بكثير، بحيث أيد ٥٤ في المائة من الناخبين التمثيل النسبي المختلط، وبالتالي جرى التغيير.

ومن غير المألوف بالنسبة للناخبين في نظام ديمقراطي التحرك بشأن قضية إصلاح النظام الانتخابي. فهم يتحركون عادة فقط بشأن القضايا التي يمكن أن تؤثر مباشرة على حياتهم الخاصة، ونادرا ما يندرج النظام الانتخابي ضمن هذه الفئة. ومع ذلك، في نيوزيلندا، واجه الناخبون فشلا حادا في النظام السياسي. فقد رأوا أن الفشل يؤثر على أموالهم الخاصة أيضا، واقتنعوا أن تغيير النظام الانتخابي من شأنه المساعدة على حل المشكلة.

والسمة البارزة لنظام الفوز للأكثر أصواتا التي تساعد على فهم كيف حدث هذا هو أنه يركز على السلطة ما دام هناك نظام الحزب على الصعيد الوطني. وقد تختلف النظم الانتخابية من حيث التناسب. فينشر النظام الانتخابي النسبي السلطة عبر الأحزاب السياسية بحسب نسبة الأصوات التي تحصل عليها، في حين أن نظام الانتخاب غير المتناسب (أو الأغلبية) مثل نظام الفوز للأكثر أصواتا يركز السلطة في أيدي أكبر الأحزاب فقط. وكان في نيوزيلندا حزبين سياسيين مهيمينين: حزب العمل والحزب الوطني. و كان أحدهما يحصل في كل انتخابات على أغلبية المقاعد في البرلمان وبذلك قادرا على الحكم من تلقاء نفسه. وفي الواقع، كان لنيوزيلندا في الثمانينات بعض المسائل الاستثنائية المتعلقة بسلطة حكومة الأغلبية. إذ لم يكن هناك دستورا مكتوبا أو محكمة دستورية. وكان هناك مجلس واحد. كما كان الهيكل السياسي للبلاد وحدوي، مع حكومة محلية ضعيفة دون قومية. ويعني نظام الحكم البرلماني الذي يتعاون مع الأحزاب السياسية ذات الدرجة العالية من الانضباط أنه يمكن دائما لمجموعة صغيرة من الناس في المراكز العليا من الحكومة الوصول إلى مبتغاهم.

خلال الثمانينات، وعلى الرغم من التوجه اليساري التقليدي للحزب، واصلت حكومة حزب العمال بجدول الأعمال المؤيد للسوق مما جعلت حكومات تاتشر في المملكة المتحدة تنظر بخجل: فقد أزالّت الضوابط، وخفضت الإعانات، وخصصت أجزاء كبيرة من الدولة. ثم أسقط الناخبون المحبطون هذه الحكومة في عام ١٩٩٠ واستعاضوا عنها بحكومة الحزب الوطني. لكن، على الرغم من الوعود الانتخابية، واصل الحزب الوطني، بل كَتَّف برنامج الإصلاحات الاقتصادية. ورأى الناخبون على نطاق واسع أنه ما إن تصل الحكومات إلى السلطة تصبح قادرة على القيام بكل ما تريد، دون اللجوء إلى الرأي العام. وكَتَّف الركود العميق في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات التصور بأن السياسات الجذرية لهذه الحكومات تضر بالرفاه الشخصي

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

للمواطنين. ثم ظهر أعقاب انتخابات عام ١٩٩٠ أن مجرد تغيير الحزب في السلطة داخل النظام القائم لن يحل المشكلة. وبدلاً من ذلك، نما الإدراك أن النظام نفسه يجب أن يتغير. وقال نشطاء أنه من شأن النظام الانتخابي النسبي أكثر أن يمنع تشكل الأغلبية من حزب واحد، وبالتالي إجبار السياسيين التوصل إلى نهج أكثر توافقية والاستماع أكثر إلى الرأي العام. كما تم إقناع بما فيه الكفاية من الناخبين بأن هذه هي الطريقة الصحيحة لفرض التغيير.

كان النمط الذي تم وصفه سابقاً غير اعتيادي؛ عادة، تتبع الأحزاب الرئيسية تحت نظام الفوز للأكثر أصواتاً مساراً معتدلاً من أجل مناقشة أكبر عدد ممكن من الناخبين. ولكن عندما تبتعد الأحزاب الرئيسية عن مركزها، يمكن أن يصبح نظام الفوز للأكثر أصواتاً غير مستقر. ويمكن ملاحظة نمطاً مماثلاً في المملكة المتحدة في السبعينات، عندما توسعت كثيراً الفجوة بين الحزبين الرئيسيين وتزايدت الدعوات لإصلاح النظام الانتخابي. بينما لم تكن هذه الدعوات عالية بما فيه الكفاية في المملكة المتحدة لفرض التغيير.

وساهمت عوامل أخرى في زعزعة استقرار نظام الفوز للأكثر أصواتاً في نيوزيلندا وتخطت العامل الأساسي الذي تم وصفه للتو. ومن إحدى ميزات نظام الفوز للأكثر أصواتاً هو أنه يمكن أن تولد هذه النتيجة حيث الحزب الذي يفوز بمعظم الأصوات ليس هو الحزب الذي يفوز بأكثر عدد من المقاعد. وهذا ما حدث في نيوزيلندا في انتخابات كل من عامي ١٩٧٨ و ١٩٨١: ففي كل مرة، فاز حزب العمل بأكثر عدد من الأصوات، لكن الحزب الوطني فاز بأغلبية المقاعد وشكل الحكومة. وميزة أخرى من ميزات نظام الفوز للأكثر أصواتاً هو أنه يؤدي إلى ضعف تمثيل الأحزاب الصغيرة. ففي عام ١٩٨١، فاز في نيوزيلندا حزباً بأكثر من ٢٠ في المائة من الأصوات ولكن بمقعدين من أصل ٩٢ مقعداً في البرلمان. وكذلك الأمر في عام ١٩٩٣ حين وصل حزب آخر إلى النتيجة نفسها وهي كانت الانتخابات الأخيرة التي عقدت في إطار النظام القديم.

## اختيار نظام التمثيل النسبي المختلط

أصبح إصدار التمثيل النسبي المختلط من التمثيل النسبي خيار الإصلاح المهيمن في نيوزيلندا لأن الهيئة الملكية أوصت خلال النظام الانتخابي في عام ١٩٨٦. في حين

كان يفضل بعض أنصار الإصلاح نظاما مختلفا، وافقوا على الاحتشاد وراء التمثيل النسبي المختلط من أجل تبسيط رسالة الإصلاح وتجنب تقسيم الأصوات.

هناك نوعان من النيابة البرلمانية في ظل نظام التمثيل النسبي المختلط. إذ يتم انتخاب بعض النواب، كما في ظل نظام الفوز للأكثر أصواتا في الدوائر الفردية. ويتم انتخاب النواب الآخرين (في مثال نيوزيلندا) من القوائم الحزبية على الصعيد الوطني. يحقّ للنائب بصوتين: واحد لمرشح في دائرة فردية وواحد لقائمة الحزب. تُستخدم قائمة الأصوات لتحديد العدد الكلي للمقاعد التي يجب أن يفوز بها كل طرف. ويتم تحديد المنتصر في كل منطقة باستخدام إجراءات نظام الفوز للأكثر أصواتا العادية. ويتم احتساب الفرق بين العدد الكلي للمقاعد التي ينبغي لكل طرف أن يفوز بها وعدد المقاعد التي فاز بها في الدوائر وتملاً للقوائم الحزبية المقاعد المتبقية. وهكذا، فإن النتيجة الكلية نسبية، ولكن للنائبين أيضا نائب محلي واحد.

ينبع قرار اللجنة الملكية بالوصاية بنظام التمثيل النسبي المختلط من عملية من خطوتين. أولا، خلصت اللجنة إلى أنه يجب على نيوزيلندا الانتقال إلى نظام انتخابي نسبي. كما استنتجت أن السلطة متمركزة جدا وأنه من شأن النظام النسبي المساعدة لتوزيع تلك القوة على نطاق واسع. ومن المتوقع أيضا أن يحسّن النظام النسبي من تمثيل الأقلية العرقية الماوري والنساء.

ثانيا، نظرت اللجنة في خيارين نسبين رئيسيين هما: نظام التمثيل النسبي المختلط ونظام الاقتراع الفردي القابل للتجبير (STV). ورفضت بسرعة النظم المرتكزة على قائمة نقيه من التمثيل النسبي: فقد وجدت أن النيوزيلنديين متعلقين بشدة بفكرة التمثيل المحلي وأرادوا أن يكونوا قادرين على التصويت للأفراد، وليس فقط للأحزاب السياسية. يجمع نظام التمثيل النسبي المختلط ونظام الاقتراع الفردي القابل للتجبير على حد سواء بين التناسب مع الإبقاء على عنصر الشخصية. وقد فاجأ البعض اختيار نظام التمثيل النسبي المختلط بدلا من نظام الصوت المتحوّل: إذ كان هذا الأخير الشكل التقليدي السائد من أشكال التمثيل النسبي في البلدان البريطانية التراث، وأنه التمثيل النسبي الأكثر تشخيصا. مع ذلك، جاء في تقرير اللجنة، أنه، في حين أنّ انتخاب الأفراد ضروريا إلا أنّ الأحزاب السياسية القوية ضرورية أيضا للأداء الفعال والمساءلة الديمقراطية البرلمانية. ووجدت اللجنة أن نظام الاقتراع الفردي القابل للتجبير قد يضعف الأحزاب السياسية بشكل قوي. وخلال التوصل إلى هذا الاستنتاج، تأثر أعضاء اللجنة بإقامة رحلة بحث شملت زيارة إلى أيرلندا

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

وألمانيا. فتستخدم أيرلندا نظام الاقتراع الفردي القابل للتجبير، بينما تستخدم ألمانيا نظام التمثيل النسبي المختلط. وقد سمع المفوضون المخاوف في أيرلندا أن نظام الصوت المتحول - الذي يتطلب من المرشحين من نفس الحزب التنافس ضد بعضهم البعض - ساهم في زيادة الخاصية المحلية وفي سياسة "برميل لحم الخنزير"، بدلا من صنع السياسات المحلية والشديدة الحرص. وبالإضافة إلى ذلك، كان الاقتصاد الأيرلندي في الوقت ضعيفا نسبيا. أما الاقتصاد الألماني، فقد كان قويا وكان ينظر إلى النظام السياسي كما يعمل بفعالية.

### الأثار المترتبة على الإصلاح

ويقول مؤيدو الإصلاح الانتخابي في نيوزيلندا بأن سيكون لديهم تشكيلات واسعة من التأثيرات المفيدة:

- التقليل من هيمنة الحزبين الرئيسيين، وبالتالي منع "ديكتاتورية الانتخابية" وتعزيز التدقيق البرلماني للحكومة؛
  - السماح بالتمثيل العادل للأحزاب الصغيرة؛
  - تعزيز تمثيل المرأة والأقليات؛
  - من خلال زيادة الشمولية للنظام، وسوف يشجع ذلك المزيد من الناس للتعامل مع السياسة وزيادة الاقبال على الانتخابات؛
  - منع النتائج الخاطئة حيث يفوز طرف واحد بمعظم الأصوات لكن يفوز طرف آخر بأكثر عدد من المقاعد؛
  - من خلال الاحتفاظ بالدوائر الانتخابية الفردية، فإنه الحفاظ على علاقة قوية بين الناخبين ونائب المحلية.
- قد استوفيت معظم هذه التوقعات إلى حد ما:

- لم يكن هناك أي حكومة من حزب واحد ذات الأغلبية منذ تقديم نظام التمثيل النسبي المختلط؛ وقد يحتاج الوزراء لبناء دعم أوسع حول سياساتهم؛ ولتنشيط البرلمان الآن كثيرا في تشكيل السياسات. وتقول إحدى الدراسات المفصلة، "تمت رؤيته [من قبل مؤيديه قبل اعتماده] كوسيلة لكبح جماح الحكومات، ومن التباطؤ عليهم، وإجبارهم على ممارسة الأعمال البرلمانية ودمج الآراء لتصبح أوسع من تلك التي من

مجلس الوزراء وحده. يمكن أن يكون هناك شك في أن هذه كانت النتيجة<sup>٨</sup>.

- أصبحت الانتخابات في الواقع "أكثر عدلا" بكثير بمعنى كونها أكثر تناسبا: انخفض مقياس مستوى التناسب من متوسط قدره ١٥.٣ في الانتخابات الستة الماضية خلال نظام الفوز للأكثر أصواتا إلى ٢.٧ فقط في الانتخابات الستة الأولى لنظام التمثيل النسبي المختلط.
  - وقد ارتفع عدد النائبات من ٢١ في المائة في الانتخابات خلال نظام الفوز للأكثر أصواتا في البرلمان الأخير من عام ١٩٩٣ إلى ٣٢ في المائة اليوم. كانت هناك ارتفاعات كبيرة أيضا في عدد من الماوري ونواب الأقليات الأخرى.
  - لم ترتفع نسبة المشاركة الانتخابية: في الواقع، لقد انخفضت. ومع ذلك، كانت نسبة المشاركة، على مسار الانخفاض قبل تغيير النظام الانتخابي وانخفضت نسبة المشاركة في كل الديمقراطيات تقريبا على مدى العقدين الماضيين. وهكذا، فإنه يكاد يكون من المؤكد أنها كانت ستخفض حتى لو لم يتغير النظام الانتخابي. ففي الواقع ربما جعل الإصلاح الانتخابي اختلافا بسيطاً لنسبة المشاركة الانتخابية.
  - لم تكن هناك أي نتائج خاطئة للانتخابات منذ الإصلاح.
  - يستمر العديد من المواطنين بتحديد بقوة مع نائب المحلية.
- من ناحية أخرى، للإصلاح انتقادات كثيرة. في الواقع، أُجري استفتاء في عام ٢٠١١ بشأن ما إذا كان ينبغي الاحتفاظ بنظام التمثيل النسبي المختلط. لكن اقتراح التخلي عن نظام التمثيل النسبي المختلط هُزم بشكل حاسم: فقد صوت ٥٨ في المائة من الناخبين للإبقاء عليها. ومع ذلك، لم يصوت ٤٢ في المائة عن شيء مختلف.
- أدلى من قام بحملة ضد نظام التمثيل النسبي المختلط بأربع نقاط رئيسية هي:
- وقالوا أن نظام التمثيل النسبي المختلط أدى إلى حكومة ضعيفة حيث من المستحيل اتخاذ إجراءات حاسمة. ولا يمكن لقيادة الحزب تنفيذ برنامج متماسك قوي ولكنه يجب أن يساوم مع الآخرين ويقدم تنازلات.

<sup>٨</sup>رايان مالون، إعادة التوازن إلى الدستور: تحدي الحكومة صنع القوانين تحت MMP (ولينغتون: معهد الدراسات السياسية، جامعة فيكتوريا في ويلينغتون، ٢٠٠٨)، ص. ٢٣٢.

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

- وقالوا أن الحكومات الائتلافية تعطي الكثير من القوة إلى الأحزاب الصغرى، والتي يمكن انتزاع تنازلات من الأطراف الرئيسية في مقابل دعمهم.
- وقالوا أن نظام التمثيل النسبي المختلط يضعف مساءلة الحكومات على الناخبين، ويحدد تشكيل الحكومة ليس عن طريق الانتخابات نفسها، ولكن عن طريق المفاوضات بعد الانتخابات بين قادة الحزب.
- وكانت حجتهم أنه في حين يبقى النواب المنتخبين في الدوائر مسؤولين أمام الناخبين، إلا أن النواب المختارين من القوائم الحزبية مسؤولين فقط أمام قادة حزبهم. ومن الشائع في نيوزيلندا الإشارة إلى هؤلاء النواب بأنها "غير منتخبة" أو "نصف منتخبة".

هناك بعض الحقيقة في كل من هذه النقاط، لكنها تميل إلى إطبال الخطة:

- كما تحولت الثقافة السياسية في نيوزيلندا، أصبح قادتها فعالين على نحو متزايد في تحقيق حكومة فعالة تحت نظام التمثيل النسبي. في الواقع لم يكن هناك أية صعوبات كبيرة وازدهر الاقتصاد.
  - وقد عوقبت الأحزاب الصغرى انتخابيا حيث حاولت بذل أنفسها أكثر من اللازم. وقد أمّنت الأحزاب الصغرى دائما أهدافا سياسية محددة، ولكن حزب الأغلبية في الحكومة هو الذي شكّل برنامج التحكم الشامل.
  - تُعتبر مساءلة الناخبين للحكومات عائقا عندما تكون ضعيفة. ومع ذلك، فلقد مالت الأحزاب في نيوزيلندا بشكل متزايد أن توضح للناخبين قبل الانتخابات من هي الأطراف الأخرى التي ستكون على استعداد للقيام بصفقات ما بعد الانتخابات معها. وبالتالي، يدرك الناخبين لمن يصوتون.
  - تقدّم الأطراف بعض الحوافز لإيجاد مرشحين شعبيين لقوائمهم من أجل جذب الأصوات، ولكن هذه الحوافز ضعيفة نوعا ما. ومن الممكن إصلاح النظام لزيادة تأثير الناخبين على المنتخب من القوائم، ولكن قد اختار السياسيون عدم متابعة مثل هذه الإصلاحات.
- يوحي الدعم القوي الذي تلقاه نظام التمثيل النسبي المختلط في الاستفتاء بأن الناخبين راضين عموما عن الطريقة التي يعمل بها النظام.

القاهرة

9 أكتوبر 2013





## نحو قانون جديد للانتخابات البرلمانية

### د. عمرو الشوبكي

خبير سياسي، برلماني سابق، وعضو لجنة تعديل الدستور (لجنة الخمسين)

### مقدمة:

لا تفصل القوانين على مقياس تيار أو قوى سياسية بعينها إلا في النظم التسلطية والاستبدادية، إنما تكتب من أجل الصالح العام وتقدم المجتمع ودفعه للأمام، هكذا يجب أن نتعامل مع أي أفكار خاصة بقانون الانتخابات البرلمانية الجديد، فالحديث عن قانون لصالح التيار المدني وآخر لصالح التيار الإسلامي أمر لا يجب أن يحكم عملية صياغة أي قانون جديد للانتخابات، لأنه أقرب لنظرية "حجة البليد مسح التختة"، لأن فكرة القانون التفصيل مستهجنة ليس فقط لتعارضها مع الصالح العام، إنما أيضا لأن البعض يتصور إنه بدلا من أن يعمل في الشارع ويبني مؤسسة سياسية حقيقية يستسهل الحديث عن قانون انتخابات يداري عجزه أو فشله السياسي.

والحقيقة إنه لا يوجد أي قانون سواء قائمة أو فردي يمكن أن ينقذ تيار بعينه من أزمته ويعزز من فرص نجاحه دون أن يقوم بعمله في بناء مشروعه السياسي والحزبي واختيار أعضائه ومرشحيه وضبط خطابه السياسي والإعلامي وليس البحث عن قانون تفصيل يتصور واهما إنه سينقذه مما هو فيه.

والمؤكد أن في مصر جدل ممتد حول القانون الأمثل للانتخابات وهل الأنسب هو تبني نظام الفردي أم نظام القوائم، وهل الأول يكون مطعما بقوائم أم لا، وهل القوائم تكون مغلقة أم مفتوحة.

### نعم للفردي المطعم بقوائم

يجب أن يحكم أي قانون فلسفة أو رؤية محددة للواقع السياسي والاجتماعي، وقانون الانتخابات الأنسب في مصر هو الذي ينطلق من الواقع المعاش ومن الرغبة الحقيقية في تمكين المواطن وشعوره إنه هو الذي يختار في الانتخابات مرشحه دون وصاية أو وسيط من أحد وهو أمر في مراحل الانتقال والتحول الديمقراطي في غاية الأهمية خاصة في ظل التهميش الذي عانى منه المواطن المصري لفترات طويلة.

"بناء عليه" فإن القانون الذي نقترحه هو أن تجري الانتخابات في مصر بنظام الفردي بالنسبة للثلثين، ومع إلغاء نسبة العمال والفلاحين سيصبح حجم الدوائر الفردية صغيرا حتى تقترب وربما تقل عن الدوائر الفردية التي كانت موجودة من قبل، وفيها سيختار المواطن مرشحه على ضوء برنامجه وكفاءة حزبه وقدرته على التواصل مع الناس وأبناء دائرته.

إن عماد العملية الانتخابية هنا سيكون نظام الفردي، وأن تطعيمها بالقوائم لن يكون بغرض خلق نظام مختلط (سمك لبن تمر هندي) إنما سيكون من أجل فتح الباب لنوعية من الخبراء والأكاديميين الذين يجب أن نراهم في مجلس الشعب، وهناك صعوبة في أن يمرروا عبر الانتخاب بالنظام الفردي، فيتم اختيارهم عن طريق نظام القوائم المنتخبة من كل محافظة وليس دائرة، حتى يكون اختيار القائمة تعبير عن تنافس بين رؤى وبرامج يدعمها اتساع الدائرة ليشمل المحافظة كلها.

### شبهات حول الفردي

ربما كان الانتقاد الأهم الذي يوجه لنظام الانتخابات الفردي هو إنه يفتح الباب أمام العصبية العائلية والرشاوى الانتخابية، وهو أمر لا علاقة له بالنظام الفردي بقدر ما له علاقة بالنظام السياسي، ف شراء الأصوات الذي راج في عهد مبارك كان يرجع لغياب الناخبين وحضور المرشحين فنسبة التصويت الحقيقية في المدن لم تتجاوز الـ ٥٠% وهو أمر حدث عكسه في انتخابات ٢٠١٢ حيث قاربت من الـ ٥٠% وهي نسبة يستحيل أن يؤثر فيها شراء الأصوات كما جرى في العهد السابق، كما أن الحديث عن أن الانتخابات بالفردي تعمق من دور العصبية والعائلات في الريف ينطلق من نظره استعلائية على طبيعة هذا الدور والواقع الثقافى والاجتماعي المعاش، فإذا كان الدين والتعبئة الدينية تلعب دورا في اختيارات بعض الناخبين ولو على غير أساس عقلائي، ولا يستطيع أحد أن يواجهها بقانون طالما التزمت بقواعد العملية الانتخابية، وبالتالي غير مفهوم النظر بهذا الاستهجان لمسألة دور العائلات التي ستراجع مع الوقت بفعل الحداثة والتطور الديمقراطي وليس قانون الانتخابات.

والمؤكد أن تخوفات البعض من النظام الفردي يرجع لما جرى في العهد السابق من بلطجة وتزوير، وهو ما دفع البعض إلى تبني نظام القائمة النسبية غير المشروطة، لكنه سيكتشف بأسرع مما يتصور أنه اختار الخيار الأسوأ والأبعد عن الناخب المصري.

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

لا أحد يتصور أن عضو البرلمان البريطاني أو نائب الجمعية الوطنية الفرنسية منفصل عن منطقتيه ودائرته الانتخابية ويهبط عليهم بـ"البراشوت" الحزبي والسياسي دون أي تواصل، فالنائب الناجح هو الذي ينجح في تمثيل أمته ودائرته وتياره السياسي، أي يكون فيه جزء من نائب الخدمات العامة (وليس نائب شراء الأصوات والتسهيلات) وجزء أكبر من النائب السياسي والحزبي الذي يراقب الحكومة ويشرع القوانين، وهذا ما سيحققه النظام الفردي المطعم بالقوائم الحزبية الذي سيعلى من المهوبة السياسية للنائب ولدور الأحزاب على السواء.

### الوصاية على الشعب المصري أو كارثة القوائم

يخطئ البعض خطأ جسيما حين يتصور أن تصويت الناس على أساس البرنامج الحزبي يمر عبر نظام القائمة، وأن القوائم الحزبية هي التي ستقنع الناخب المصري ببرنامج الحزب/القائمة وليس جوانب أخرى.

والواقع أن القائمة النسبية المفتوحة ستربك الناخب المصري خاصة في ظل نسبة أمية تصل إلى ما يقرب من الثلث بما يعني أن الترتيب المسبق للقوائم سيؤثر في اختيارات الناخبين حتى لو قلنا لهم اختاروا من تريدون ورتبوا القائمة كما ترون، فسيميل بعضهم على الأقل إلى اختيار الترتيب الموجود مسبقا في القائمة، كما أنها أيضا فكرة غير مقبولة لدى كثير من التيارات السياسية.

أما القوائم الأخرى التي ستضم المستقلين ومرشحي الأحزاب فسيتحكم فيها عدد محدود من قيادات الأحزاب ورجال الأعمال، بحيث سنخلق شريحة لن تتجاوز عشر أشخاص ستمارس وصاية حقيقية على الشعب المصري وستحدد تشكيل هذه القوائم على ضوء معايير غير شفافة كما دلت الخبرة السابقة على أن الصراع الأساسي بين المرشحين تركز حول من سيكون على رأس القائمة وليس حول فكر الحزب وخطابه السياسي.

إن فرض القوائم الحزبية على المواطنين والنظر إلى انتخابات القوائم وكأنها هي الحل ومعيار التقدم والديمقراطية أمر بعيد عن الصواب والواقع، فهو يفتح الباب أمام استبدال النخبة الحزبية بالوصاية على الناس عن طريق أحزاب ما زالت ضعيفة، وإبعاد الشعب عن المشاركة الفعالة بتقديم مرشحين قريبين من رئيس الحزب أو من في يده المال ليكونوا على رأس هذه القوائم.

والحقيقة إنه لا بد من الإشارة هنا إلى أن خبرة الانتخابات السابقة قد دلت على وجود أعداد لا تحصى من المرشحين دخلت في مفاوضات مع عدد لا يحصى أيضا من الأحزاب المصرية من أجل أن تكون على رأس القائمة، وأن بعضها كان يترك حزبه بكل سهوله إذا جاء له عرض من حزب آخر يضعه على رأس القائمة، وهي أمور يؤكد كاتب هذه السطور إنه كان شاهد عيان عليها .

إن من يقرأ الواقع المصري جيدا فإنه سيتأكد أن المواطن المصري بعد سنوات طويلة من التهميش والقهر يرغب في أن يشعر بأنه يختار نوابه بنفسه ولا يرغب في أن يرى أوصياء عليه يحددون له ترتيب القوائم حتى لو كانوا هؤلاء مختارين وفق قواعد حزبية منضبطة في حال الإخوان المسلمين، أو شبه منضبطة في حال الأحزاب المدنية الجادة، أو فاسدة في حال الأحزاب الكرتونية.

### شروط الترشح

من المهم وضع مجموعة من القواعد تحكم عملية الترشح على المقعد الفردي في كل دائرة تتسم بالمرونة، ونقترح الآتي:

- ١ . أن يكون المرشح مولود في هذه الدائرة.
- ٢ . أن يكون محل سكنه في الدائرة.
- ٣ . أن يكون محل عمله في الدائرة.

وهي شروط تتسم بالمرونة الشديدة وترسم علاقة ما بين المرشح ودائرته أما الثلث للقوائم والتي ستكون على مستوى المحافظة فيشترط أن ينطبق عليها هذه الشروط الثلاثة بالنسبة للمحافظة ككل أي يكون مولودا أو يعمل أو يسكن فيها، حتى ندعم النخبة المحلية في كل محافظة ونساعد على التخفيف من مركزية القاهرة التي كثيرا ما كانت "تصدر" كوادر للترشح في هذه المحافظات وتعطل تفعيل الحياة السياسية في الأقاليم.

### توصيات الورقة: لماذا ثلثين فردي وثلث قوائم؟

اعتبرت بعض القوى المدنية أن الانتخابات بالقائمة هي الطريق لتفعيل الحياة السياسية، ونسيت أن الغالبية الساحقة من التجارب الديمقراطية في العالم تعتمد النظام الفردي بما فيها كثير من البلدان الأوروبية وأمريكا اللاتينية وآسيا حتى لو طُعم بعضها بنظام القوائم الحزبية.

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

النظام الأمثل المقترح هو نظام يعتمد بالأساس فلسفة النظام الفردي ويقسم الدوائر الانتخابية بين مستويين: الأول هو الدوائر الفردية غير المتسعة والتي تعتمد على مساحة الدوائر القديمة وربما أصغر بعد إلغاء نسبة العمال والفلاحين وهنا يدخل الاعتبار الشخصي والسياسي في اختيار الناخب الذي سيشعر هنا بأنه يختار نائبه دون وصاية أو "كنترول" حزبي أو مالي، والثاني يعتمد على قوائم نسبية مفتوحة على مستوى كل محافظة وليس دائرة كما جرى في الانتخابات السابقة، أي تجرى في محافظة القاهرة انتخابات بين قوائم تضم كل واحدة ١٥ مرشحا مثلا، وفي الجيزة ١٢ وفي أسيوط ٨ والدقهلية ١٠ وهكذا تبعا لعدد سكان كل محافظة.

وهنا ستعطي قوائم المحافظات فرصة لمرشحين من الخبراء والشخصيات العامة لا يستطيعون خوض غمار الفردي ويعتمدون على خبراتهم العملية وولائهم لتيار فكري وحزبي محدد للترشح وخوض غمار الانتخابات والاستفادة منهم تحت قبة البرلمان.

والحقيقة أن هذا القانون سيشعر المواطن بالتمكين وأنه يختار ويحاسب مرشحيه ونوابه، وهنا سنكون أسسنا لنظام فردي يفتح الباب لتنافس متكافئ الفرص بين مرشحي الأحزاب المختلفة لا تكون فيه مساحة الدوائر الفردية مثل المدن فتتفوق الماكينات الحزبية الأكثر تنظيما وانضباطا، ولن تكون نسبة المشاركين في الانتخابات ٥% كما كان يجري في العهد السابق فيتفوق نواب شراء الأصوات، كذلك فإن "قوائم المحافظات" ستقلص من ترتيبات المال والفساد التي جرت في "قوائم الدوائر" التي غاب عنها تقريبا صراع الأفكار لصالح صراع "ترتيبي في القائمة"، وهو أمر دفع ببعض الأحزاب إلى أن تضع على رأس قائمتها مرشح قوى أو معقول "ليشيل" الباقي الذين لم يكن لهم علاقة تذكر بالسياسة.

إن اتساع الدائرة لتشمل المحافظة كلها سيساعد في جعل التنافس بين القوائم قائم على البرامج والرؤى أكثر من أي اعتبار آخر وسيضم رؤى الإسلاميين وغير الإسلاميين، وليبراليين ويساريين.

## ملحق

### قانون الدوائر الانتخابية ٢٠٦ لسنة ١٩٩٠ والمعدل بالقانونين ١٦٥ لسنة ٢٠٠٠، و٦٨٥ لسنة ٢٠١٠

تقسم مصر إلى ٢٢٢ دائرة.

تقسم مصر إلى ٣٢ دائرة انتخابية خاصة بمقاعد المرأة بواقع مقعدين لكل دائرة.

#### المحافظات وعدد الدوائر

القاهرة ٢٣	•	السادس من أكتوبر ٧	•
حلوان ٤	•	الفيوم ٧	•
الإسكندرية ١١	•	بنى سويف ٧	•
بورسعيد ٣	•	المنيا ١١	•
الإسماعيلية ٣	•	أسيوط ١٠	•
السويس ٢	•	سوهاج ١٤	•
القليوبية ٩	•	قنا ٨	•
الشرقية ١٤	•	الأقصر ٣	•
الدقهلية ١٧	•	أسوان ٣	•
دمياط ٤	•	مرسى مطروح ٢	•
كفر الشيخ ٩	•	الوادي الجديد ٢	•
الغربية ١٣	•	شمال سيناء ٣	•
المنوفية ١١	•	البحر الأحمر ٢	•
البحيرة ١٣	•	جنوب سيناء ٢	•
الجيزة ٥	•		
		المجموع = ٢٢٢	

## ملحق (السلطة التشريعية في الدستور)

### الباب الأول:- الدولة

مادة (٥) يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها، وتلازم المسؤولية مع السلطة، واحترام حقوق الإنسان وحرياته، على الوجه المبين في الدستور.

### الباب الخامس:- نظام الحكم

#### الفصل الأول:- السلطة التشريعية: مجلس النواب

المادة (١٠١) يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور.

المادة (١٠٢) يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمائة وخمسين عضواً، ينتخبون بالاقتراع العام السري المباشر. ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلًا على شهادة إتمام التعليم الأساسي على الأقل، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن خمس وعشرين سنة ميلادية. ويبين القانون شروط الترشح الأخرى، ونظام الانتخاب، وتقسيم الدوائر الانتخابية، بما يراعى التمثيل العادل للسكان والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما. كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على ٥% ويحدد القانون كيفية ترشيحهم.

المادة (١٠٣) يتفرغ عضو مجلس النواب لمهام العضوية، ويحتفظ له بوظيفته أو عمله وفقاً للقانون.

المادة (١٠٤) يشترط أن يؤدي العضو أمام مجلس النواب، قبل أن يباشر عمله، اليمين الآتية "أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصاً على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه."

المادة (١٠٥) يتقاضى العضو مكافأة يحددها القانون، وإذا جرى تعديل المكافأة، لا ينفذ التعديل إلا بدءاً من الفصل التشريعي التالي للفصل الذي تقرر فيه.

المادة (١٠٦) مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له. ويجرى انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوما السابقة على انتهاء مدته

المادة (١٠٧) تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوما من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب، وتفصل في الطعن خلال ستين يوما من تاريخ وروده إليها. وفي حالة الحكم ببطالان العضوية، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بالحكم.

المادة (١٠٨) إذا خلا مكان عضو مجلس النواب، قبل انتهاء مدته بستة أشهر على الأقل، وجب شغل مكانه طبقا للقانون، خلال ستين يوما من تاريخ تقرير المجلس خلو المكان.

المادة (١٠٩) لا يجوز لعضو المجلس طوال مدة العضوية، أن يشتري، أو يستأجر، بالذات أو بالواسطة، شيئا من أموال الدولة، أو أي من أشخاص القانون العام أو شركات القطاع العام، أو قطاع الأعمال العام، ولا يؤجرها أو يبيعها شيئا من أمواله، أو يقايضها عليه، ولا يبرم معها عقد التزام، أو توريد، أو مقاوله، أو غيرها، ويقع باطلا أي من هذه التصرفات. ويتعين على العضو تقديم إقرار ذمة مالية، عند شغل العضوية، وعند تركها، وفي نهاية كل عام. وإذا تلقى هدية نقدية أو عينية، بسبب العضوية أو بمناسبة، تؤول ملكيتها إلى الخزانة العامة للدولة. وكل ذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

المادة (١١٠) لا يجوز إسقاط عضوية أحد الأعضاء إلا إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجباتها. ويجب أن يصدر قرار إسقاط العضوية من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه.

المادة (١١١) يقبل مجلس النواب استقالة أعضائه، ويجب أن تقدم مكتوبة، ويشترط لقبولها ألا يكون المجلس قد بدأ في اتخاذ إجراءات إسقاط العضوية ضد العضو.

المادة (١١٢) لا يسأل عضو مجلس النواب عما يبديه من آراء تتعلق بأداء أعماله في المجلس أو في لجانه.

المادة (١١٣) لا يجوز، في غير حالة التلبس بالجريمة، اتخاذ أي إجراء جنائي ضد عضو مجلس النواب في مواد الجنايات والجناح إلا بإذن سابق من المجلس. وفي غير دور



## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

الانعقاد، يتعين أخذ إذن مكتب المجلس، ويخطر المجلس عند أول انعقاد بما اتخذ من إجراء. وفي كل الأحوال، يتعين البت في طلب اتخاذ الإجراء الجنائي ضد العضو خلال ثلاثين يوماً على الأكثر، وإلا عد الطلب مقبولاً.

المادة (١١٤) مقر مجلس النواب مدينة القاهرة. ويجوز له في الظروف الاستثنائية عقد جلساته في مكان آخر، بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو ثلث عدد أعضاء المجلس. واجتماع المجلس على خلاف ذلك، وما يصدر عنه من قرارات، باطل.

المادة (١١٥) يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر، فإذا لم تتم الدعوة، يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور. ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر على الأقل، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

مادة (١١٦) يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل، بناء على دعوة من رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عشر أعضاء المجلس على الأقل.

مادة (١١٧) ينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين من بين أعضائه في أول اجتماع لدور الانعقاد السنوي العادي لمدة فصل تشريعي، فإذا خلا مكان أحدهم، ينتخب المجلس من يحل محله، وتحدد اللائحة الداخلية للمجلس قواعد وإجراءات الانتخاب، وفي حالة إخلال أحدهم بالتزامات منصبه، يكون لثلث أعضاء المجلس طلب إقصائه منه، ويصدر القرار بأغلبية ثلثي الأعضاء. وفي جميع الأحوال، لا يجوز انتخاب الرئيس أو أي من الوكيلين لأكثر من فصلين تشريعيين متتاليين.

مادة (١١٨) يضع مجلس النواب لائحته الداخلية لتنظيم العمل فيه، وكيفية ممارسته لاختصاصاته، والمحافظة على النظام داخله، وتصدر بقانون.

مادة (١١٩) يختص مجلس النواب بالمحافظة على النظام داخله، ويتولى ذلك رئيس المجلس.

مادة (١٢٠) جلسات مجلس النواب علنية. ويجوز انعقاد المجلس في جلسة سرية، بناء على طلب رئيس الجمهورية، أو رئيس مجلس الوزراء، أو رئيس المجلس، أو عشرين من أعضائه على الأقل، ثم يقرر المجلس بأغلبية أعضائه ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجري في جلسة علنية أو سرية.

مادة (١٢١) لا يكون انعقاد المجلس صحيحا، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وعند تساوى الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضا. وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس. كما تصدر القوانين المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وتعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والأحزاب السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكملة له.

مادة (١٢٢) لرئيس الجمهورية، وللمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين. ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوى الخبرة في الموضوع. ولا يحال الاقتراح بقانون المقدم من أحد الأعضاء إلى اللجنة النوعية، إلا إذا أجازته اللجنة المختصة بالمقترحات، ووافق المجلس على ذلك، فإذا رفضت اللجنة الاقتراح بقانون وجب أن يكون قرارها مسببا. وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه.

مادة (١٢٣) لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانونا وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونا وأصدر.

مادة (١٢٤) تشمل الموازنة العامة للدولة كافة إيراداتها ومصروفاتها دون استثناء، ويُعرض مشروعها على مجلس النواب قبل تسعين يوما على الأقل من بدء السنة المالية، ولا تكون نافذة إلا بموافقتة عليها، ويتم التصويت عليه بابا بابا. ويجوز للمجلس أن يعدل النفقات الواردة في مشروع الموازنة، عدا التي ترد تنفيذا لالتزام محدد على الدولة. وإذا ترتب على التعديل زيادة فياجمالي النفقات، وجب أن يتفق المجلس مع الحكومة على تدبير مصادر للإيرادات تحقق إعادة التوازن بينهما، وتصدر الموازنة بقانون يجوز أن يتضمن تعديلا في قانون قائم بالقدر اللازم لتحقيق هذا التوازن. وفي جميع الأحوال، لا يجوز أن يتضمن قانون الموازنة أي نص يكون من شأنه

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

تحميل المواطنين أعباء جديدة. ويحدد القانون السنة المالية، وطريقة إعداد الموازنة العامة، وأحكام موازنات المؤسسات والهيئات العامة وحساباتها. وتجب موافقة المجلس على نقل أي مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الموازنة العامة، وعلى كل مصروف غير وارد بها، أو زائد على تقديراتها، وتصدر الموافقة بقانون.

مادة (١٢٥) يجب عرض الحساب الختامي للموازنة العامة للدولة على مجلس النواب، خلال مدة لا تزيد على ستة أشهر من تاريخ انتهاء السنة المالية، ويعرض معه التقرير السنوي للجهاز المركزي للمحاسبات وملاحظاته على الحساب الختامي. ويتم التصويت على الحساب الختامي بابا بابا، ويصدر بقانون. وللمجلس أن يطلب من الجهاز المركزي للمحاسبات أية بيانات أو تقارير أخرى.

مادة (١٢٦) ينظم القانون القواعد الأساسية لتحصيل الأموال العامة وإجراءات صرفها.

مادة (١٢٧) لا يجوز للسلطة التنفيذية الاقتراض، أو الحصول على تمويل، أو الارتباط بمشروع غير مدرج في الموازنة العامة المعتمدة يترتب عليه إنفاق مبالغ من الخزانة العامة للدولة لمدة مقبلة، إلا بعد موافقة مجلس النواب.

مادة (١٢٨) يبين القانون قواعد تحديد المرتبات والمعاشات والتعويضات والإعانات و المكافآت التي تتقرر على الخزانة العامة للدولة، ويحدد حالات الاستثناء منها، والجهات التي تتولى تطبيقها.

مادة (١٢٩) لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يوجه إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، أسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصاتهم، وعليهم الإجابة عن هذه الأسئلة في دور الانعقاد ذاته. ويجوز للعضو سحب السؤال في أي وقت، ولا يجوز تحويل السؤال إلى استجواب في الجلسة ذاتها.

مادة (١٣٠) لكل عضو في مجلس النواب توجيه استجواب لرئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، لمحاسبتهم عن الشئون التي تدخل في اختصاصاتهم. ويناقش المجلس الاستجواب بعد سبعة أيام على الأقل من تاريخ تقديمه، ويحد أقصى ستون يوما، إلا في حالات الاستعجال التي يراها، وبعد موافقة الحكومة.

مادة (١٣١) لمجلس النواب أن يقرر سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم. ولا يجوز عرض طلب سحب الثقة إلا بعد استجواب،

وبناء على اقتراح عُشر أعضاء المجلس على الأقل، ويصدر المجلس قراره عقب مناقشة الاستجواب، ويكون سحب الثقة بأغلبية الأعضاء. وفي كل الأحوال، لا يجوز طلب سحب الثقة في موضوع سبق للمجلس أن فصل فيه في دور الانعقاد ذاته. وإذا قرر المجلس سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء، أو من أحد نوابه أو أحد الوزراء، أو نوابهم، وأعلنت الحكومة تضامنها معه قبل التصويت، وجب أن تقدم الحكومة استقالتها، وإذا كان قرار سحب الثقة متعلقاً بأحد أعضاء الحكومة، وجبت استقالته.

مادة (١٣٢) يجوز لعشرين عضواً من مجلس النواب على الأقل طلب مناقشة موضوع عام لاستيضاح سياسة الحكومة بشأنه.

مادة (١٣٣) لكل عضو من أعضاء مجلس النواب إبداء اقتراح برغبة في موضوع عام إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم.

مادة (١٣٤) لكل عضو من أعضاء مجلس النواب أن يقدم طلب إحاطة أو بياناً عاجلاً، إلى رئيس مجلس الوزراء، أو أحد نوابه، أو أحد الوزراء، أو نوابهم، في الأمور العامة العاجلة ذات الأهمية.

مادة (١٣٥) لمجلس النواب أن يشكل لجنة خاصة، أو يكلف لجنة من لجانه بتقصي الحقائق في موضوع عام، أو بفتح نشاط إحدى الجهات الإدارية، أو الهيئات العامة، أو المشروعات العامة، وذلك من أجل تقصي الحقائق في موضوع معين، وإبلاغ المجلس بحقيقة الأوضاع المالية، أو الإدارية، أو الاقتصادية، أو إجراء تحقيقات في أي موضوع يتعلق بعمل من الأعمال السابقة أو غيرها، ويقرر المجلس ما يراه مناسباً في هذا الشأن. وللجنة في سبيل القيام بمهمتها أن تجمع ما تراه من أدلة، وأن تطلب سماع من ترى سماع أقواله، وعلى جميع الجهات أن تستجيب إلى طلبها، وأن تضع تحت تصرفها ما تطلبه من وثائق أو مستندات أو غير ذلك. وفي جميع الأحوال لكل عضو في مجلس النواب الحق في الحصول على أية بيانات أو معلومات من السلطة التنفيذية تتعلق بأداء عمله في المجلس.

مادة (١٣٦) لرئيس مجلس الوزراء، ونوابه، والوزراء، ونوابهم حضور جلسات مجلس النواب، أو إحدى لجانه، ويكون حضورهم وجوبياً بناء على طلب المجلس، ولهم الاستعانة بمن يرون من كبار الموظفين. ويجب أن يستمع إليهم كلما طلبوا الكلام، وعليهم الرد على القضايا موضوع النقاش دون أن يكون لهم صوت محدود عند أخذ الرأي.

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

مادة (١٣٧) لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة، وبقرار مسبب، وبعد استفتاء الشعب، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق. ويصدر رئيس الجمهورية قرارا بوقف جلسات المجلس، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوما على الأكثر، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين يوما على الأكثر من تاريخ صدور القرار. ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية.

مادة (١٣٨) لكل مواطن أن يتقدم بمقترحاته المكتوبة إلى مجلس النواب بشأن المسائل العامة، وله أن يقدم إلى المجلس شكاوى يحيلها إلى الوزراء المختصين، وعليهم أن يقدموا للإيضاحات الخاصة بها إذا طلب المجلس ذلك، ويحاط صاحب الشأن بنتيجتها.

### الفصل الثاني: السلطة التنفيذية

#### الفرع الأول: رئيس الجمهورية

مادة (١٤٢) يشترط لقبول الترشح لرئاسة الجمهورية أن يزكى المترشح عشرون عضوا على الأقل من أعضاء مجلس النواب، أو أن يؤيده ما لا يقل عن خمسة وعشرين ألف مواطن ممن لهم حق الانتخاب في خمس عشرة محافظة على الأقل، ويحد أدنى ألف مؤيد من كل محافظة منها. وفي جميع الأحوال، لا يجوز تأييد أكثر من مترشح، وذلك على النحو الذي ينظمه القانون.

مادة (١٤٤) يشترط أن يؤدي رئيس الجمهورية، قبل أن يتولى مهام منصبه، أمام مجلس النواب اليمين الآتية "أقسم بالله العظيم أن أحافظ مخلصا على النظام الجمهوري، وأن أحترم الدستور والقانون، وأن أرعى مصالح الشعب رعاية كاملة، وأن أحافظ على استقلال الوطن ووحدة وسلامة أراضيه". ويكون أداء اليمين أمام الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا في حالة عدم وجود مجلس النواب.

مادة (١٤٦) يكلف رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوما على الأكثر، يكلف رئيس الجمهورية رئيسا لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوما، عُذَّ

المجلس منحلا ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد. خلال ستين يوما من تاريخ صدور قرار الحل. وفي جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوما. وفي حالة حل مجلس النواب، يعرض رئيس مجلس الوزراء تشكيل حكومته، وبرنامجها على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. في حال اختيار الحكومة من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، يكون لرئيس الجمهورية، بالتشاور مع رئيس مجلس الوزراء، اختيار وزراء الدفاع والداخلية والخارجية والعدل.

مادة (١٤٧) لرئيس الجمهورية إعفاء الحكومة من أداء عملها بشرط موافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب. ولرئيس الجمهورية إجراء تعديل وزاري بعد التشاور مع رئيس الوزراء وموافقة مجلس النواب بالأغلبية المطلقة للحاضرين وبما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس.

مادة (١٥٠) يضع رئيس الجمهورية، بالاشتراك مع مجلس الوزراء، السياسة العامة للدولة، ويشرفان على تنفيذها، على النحو المبين في الدستور. ولرئيس الجمهورية أن يلقي بيانا حول السياسة العامة للدولة أمام مجلس النواب عند افتتاح دور انعقاده العادي السنوي. ويجوز له إلقاء بيانات، أو توجيه رسائل أخرى إلى المجلس.

مادة (١٥١) يمثل رئيس الجمهورية الدولة في علاقاتها الخارجية، ويبرم المعاهدات، ويصدق عليها بعد موافقة مجلس النواب، وتكون لها قوة القانون بعد نشرها وفقا لأحكام الدستور. ويجب دعوة الناخبين للاستفتاء على معاهدات الصلح والتحالف وما يتعلق بحقوق السيادة، ولا يتم التصديق عليها إلا بعد إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة. وفي جميع الأحوال لا يجوز إبرام أية معاهدة تخالف أحكام الدستور، أو يترتب عليها التنازل عن أي جزء من إقليم الدولة.

مادة (١٥٢) رئيس الجمهورية هو القائد الأعلى للقوات المسلحة، ولا يعلن الحرب، ولا يرسل القوات المسلحة في مهمة قتالية إلى خارج حدود الدولة، إلا بعد أخذ رأي مجلس الدفاع الوطني، وموافقة مجلس النواب بأغلبية ثلثي الأعضاء. فإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجب أخذ رأي المجلس الأعلى للقوات المسلحة، وموافقة كل من مجلس الوزراء ومجلس الدفاع الوطني.

مادة (١٥٤) يعلن رئيس الجمهورية، بعد اخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال

## نحو برلمان جديد في الدستور المصري

الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.

مادة (١٥٥) لرئيس الجمهورية بعد اخذ رأى مجلس الوزراء العفو عن العقوبة، أو تخفيفها. ولا يكون العفو الشامل إلا بقانون، يُقر بموافقة أغلبية أعضاء مجلس النواب.

مادة (١٥٦) إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئٍ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرضوتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار.

مادة (١٥٨) لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته إلى مجلس النواب فإذا كان المجلس غير قائم، قدمها إلى الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا.

مادة (١٥٩) يكون اتهام رئيس الجمهورية بانتهاك أحكام الدستور، أو بالخيانة العظمى، أو أية جناية أخرى، بناء على طلب موقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل، ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وبعد تحقيق يجريه معه النائب العام. وإذا كان به مانع يحل محله احد مساعديه. وبمجرد صدور هذا القرار، يوقف رئيس الجمهورية عن عمله، ويعتبر ذلك مانعاً مؤقتاً يحول دون مباشرته لاختصاصاته حتى صدور حكم في الدعوى. ويحاكم رئيس الجمهورية أمام محكمة خاصة يرأسها رئيس مجلس القضاء الأعلى، وعضوية أقدم نائب لرئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نائب لرئيس مجلس الدولة، وأقدم رئيسين بمحاكم الاستئناف، ويتولى الادعاء أمامها النائب العام، وإذا قام بأحدهم مانع، حل محله من يليه في الأقدمية، وأحكام المحكمة نهائية غير قابلة للطعن. وينظم القانون إجراءات

التحقيق، والمحكمة، وإذا حكم بإدانة رئيس الجمهورية أَعفى من منصبه، مع عدم الإخلال بالعقوبات الأخرى.

مادة (١٦٠) إذا قام مانع مؤقت يحول دون مباشرة رئيس الجمهورية لسلطاته، حل محله رئيس مجلس الوزراء. وعند خلو منصب رئيس الجمهورية للاستقالة، أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، يعلن مجلس النواب خلو المنصب. ويكون إعلان خلو المنصب بأغلبية ثلثي الأعضاء علي الأقل، إذا كان ذلك لأي سبب آخر. ويخطر مجلس النواب الهيئة الوطنية للانتخابات، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتا سلطات رئيس الجمهورية. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل المجلس ورئيسه، فيما تقدم. وفي جميع الأحوال، يجب أن يُنتخب الرئيس الجديد في مدة لا تتجاوز تسعين يوما من تاريخ خلو المنصب، وتبدأ مدة الرئاسة في هذه الحالة من تاريخ إعلان نتيجة الانتخاب. ولا يجوز لرئيس الجمهورية المؤقت أن يترشح لهذا المنصب، ولا أن يطلب تعديل الدستور، ولا أن يحل مجلس النواب، ولا أن يقلل الحكومة.

مادة (١٦١) يجوز لمجلس النواب اقتراح سحب الثقة من رئيس الجمهورية، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة، بناء علي طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب علي الأقل، وموافقة ثلثي أعضائه. ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة. وبمجرد الموافقة علي اقتراح سحب الثقة، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء، فإذا وافقت الأغلبية علي قرار سحب الثقة، يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويُعد منصب رئيس الجمهورية خاليا، وتجري الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوما من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء. وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عُد مجلس النواب منحلا، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد للنواب خلال ثلاثين يوما من تاريخ الحل.

مادة (١٦٢) إذا تزامن خلو منصب رئيس الجمهورية مع إجراء استفتاء، أو انتخاب مجلس النواب، تُعطى الأسبقية لانتخاب رئيس الجمهورية، ويستمر المجلس لحين إتمام انتخاب الرئيس.



## الفرع الثاني: الحكومة

مادة (١٦٤) يشترط فيمن يعين رئيسا لمجلس الوزراء، أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يحمل هو أو زوجه جنسية دولة أخرى، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها قانوناً، وألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية في تاريخ التكليف. ويشترط فيمن يعين عضواً بالحكومة، أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفى منها قانوناً، بالغا من العمر ثلاثين سنة ميلادية على الأقل في تاريخ التكليف. ولا يجوز الجمع بين عضوية الحكومة، وعضوية مجلس النواب، وإذا عين أحد أعضاء المجلس في الحكومة، يخلو مكانه في المجلس من تاريخ هذا التعيين.

مادة (١٦٩) يجوز لأي من أعضاء الحكومة إلقاء بيان أمام مجلس النواب، أو إحدى لجانه، عن موضوع يدخل في اختصاصه. ويناقش المجلس، أو اللجنة هذا البيان، ويبدى ما يرى بشأنه.

## الفصل الثالث: السلطة القضائية

### الفرع الأول: أحكام عامة

مادة (١٨٥) تقوم كل جهة، أو هيئة قضائية على شئونها، ويكون لكل منها موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقماً واحداً، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المنظمة لشئونها.

### الفرع الثاني: مجلس الدفاع الوطني

مادة (٢٠٣) ينشأ مجلس الدفاع الوطني، برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والخارجية، والمالية، والداخلية، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس أركان حرب القوات المسلحة، وقادة القوات البحرية، والجوية، والدفاع الجوي، ورئيس هيئة عمليات القوات المسلحة، ومدير إدارة المخابرات الحربية والاستطلاع. ويختص بالنظر في الشئون الخاصة بوسائل تأمين البلاد، وسلامتها، ومناقشة موازنة القوات المسلحة، وتدرج رقماً واحداً في الموازنة العامة للدولة، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بالقوات المسلحة. ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى. وعند مناقشة الموازنة، يضم رئيس هيئة الشئون المالية للقوات المسلحة، ورئيساً لجنتي الخطة والموازنة، والدفاع والأمن القومي بمجلس النواب.

ولرئيس الجمهورية أن يدعو من يرى من المختصين، والخبراء لحضور اجتماع المجلس دون أن يكون له صوت معدود.

### الفرع الثالث: القضاء العسكري

#### الفرع الرابع: مجلس الأمن القومي

مادة (٢٠٥) ينشأ مجلس للأمن القومي برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس مجلس الوزراء، ورئيس مجلس النواب، ووزراء الدفاع، والداخلية، والخارجية، والمالية، والعدل، والصحة، والاتصالات، والتعليم، ورئيس المخابرات العامة، ورئيس لجنة الدفاع والأمن القومي بمجلس النواب. ويختص بإقرار استراتيجيات تحقيق أمن البلاد، ومواجهة حالات الكوارث، والأزمات بشتى أنواعها، واتخاذ ما يلزم لاحتوائها، وتحديد مصادر الأخطار على الأمن القومي المصري الداخلى، والخارج، والإجراءات اللازمة للتصدي لها على المستويين الرسمي والشعبي. وللمجلس أن يدعو من يرى من ذوى الخبرة والاختصاص لحضور اجتماعه، دون أن يكون لهم صوت معدود. ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى، ونظام عمله.

#### الفصل السابع: المجالس القومية والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية

##### الفرع الثاني: الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية

مادة (٢١٦) يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون، يحدد اختصاصاتها، ونظام عملها، وضمانات استقلالها، والحماية اللازمة لأعضائها، وسائر أوضاعهم الوظيفية، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال. يعين رئيس الجمهورية رؤساء تلك الهيئات والأجهزة بعد موافقة مجلس النواب بأغلبية أعضائه لمدة أربع سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة، ولا يُعفى أي منهم من منصبه إلا في الحالات المحددة بالقانون، ويُحظر عليهم ما يُحظر على الوزراء.

مادة (٢١٧) تقدم الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، تقارير سنوية إلى كل من رئيس الجمهورية، ومجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، فور صدورها. وعلى مجلس النواب أن ينظرها، ويتخذ الإجراء المناسب حيالها في مدة لا تتجاوز أربعة أشهر من تاريخ ورودها إليه، وتنشر هذه التقارير على الرأي العام. وتبلغ الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية، سلطات التحقيق المختصة بما تكتشفه من دلائل على ارتكاب مخالفات، أو جرائم، وعليها أن تتخذ اللازم حيال تلك التقارير خلال مدة محددة بوزلك كله وفقاً لأحكام القانون.

## الباب السادس: الأحكام العامة والانتقالية

مادة (٢٢٥) تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوما من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعادا آخر. ولا تسرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب.

مادة (٢٢٦) لرئيس الجمهورية، أو لخمس أعضاء مجلس النواب، طلب تعديل مادة، أو أكثر من مواد وفي جميع الأحوال، يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوما من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كليا، أو جزئيا بأغلبية أعضائه. وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي. وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوما من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوما من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذا من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء. وفي جميع الأحوال، لا يجوز تعديل النصوص المتعلقة بإعادة انتخاب رئيس الجمهورية، أو بمبادئ الحرية، أو المساواة، ما لم يكن التعديل متعلقا بالمزيد من الضمانات.

## الفصل الثاني: الأحكام الانتقالية

مادة (٢٢٨) تتولى اللجنة العليا للانتخابات، ولجنة الانتخابات الرئاسية القائمتين في تاريخ العمل بالدستور، الإشراف الكامل على أول انتخابات تشريعية، ورئاسية تالية للعمل به، وتؤول إلى الهيئة الوطنية للانتخابات فور تشكيلها أموال اللجنتين.

مادة (٢٢٩) تكون انتخابات مجلس النواب التالية لتاريخ العمل بالدستور وفقا لأحكام المادة ١٠٢ منه.

مادة (٢٣٠) يجري انتخاب رئيس الجمهورية أو مجلس النواب وفقا لما ينظمه القانون علي أن تبدأ إجراءات الانتخابات الأولى منها خلال مدة لا تقل عن ثلاثين يوما ولا تتجاوز التسعين يوما من تاريخ العمل بالدستور وفي جميع الأحوال تبدأ الإجراءات الانتخابية التالية خلال مدة لا تتجاوز ست أشهر من تاريخ العمل بالدستور

مادة (٢٣٥) يصدر مجلس النواب فيأول دور انعقاد له بعد العمل بهذا الدستور قانونا لتنظيم بناء وترميم الكنائس، بما يكفل حرية ممارسة المسيحيين لشعائرتهم الدينية.

مادة (٢٣٩) يصدر مجلس النواب قانونا بتنظيم قواعد نذب القضاة وأعضاء الجهات والهيئات القضائية، بما يضمن إلغاء النذب الكلى والجزئي لغير الجهات القضائية أو اللجان ذات الاختصاص القضائي أو لإدارة شئون العدالة أو الإشراف على الانتخابات، وذلك خلال مدة لا تتجاوز خمس سنوات من تاريخ العمل بهذا الدستور.

مادة (٢٤١) يلتزم مجلس النواب في أول دور انعقاد له بعد نفاذ هذا الدستور بإصدار قانون للعدالة الانتقالية يكفل كشف الحقيقة، والمحاسبة، واقتراح أطر المصالحة الوطنية، وتعويض الضحايا، وذلك وفقا للمعايير الدولية.

مادة (٢٤٤) تعمل الدولة علي تمثيل الشباب والمسيحيين والأشخاص ذوي الإعاقة تمثيلا ملائما في أول مجلس للنواب يُنتخب بعد إقرار هذا الدستور، وذلك علي النحو الذي يحدده القانون.

مادة (٢٤٥) ينقل العاملون بمجلس الشورى الموجودون بالخدمة في تاريخ العمل بالدستور إلى مجلس النواب، بذات درجاتهم، وأقدمياتهم التي يشغلونها في هذا التاريخ، ويحتفظ لهم بالمرتبات، والبدلات، والمكافآت، وسائر الحقوق المالية المقررة لهم بصفة شخصية، وتؤول إلى مجلس النواب أموال مجلس الشورى كاملة.