

**القرارات بنظام الأغلبية في ميزان التقييم
”دراسة تحليلية تطبيقية“**

د. أحمد سليمان عبد الرازي محمد
كلية الحقوق- جامعة أسيوط

القرارات بنظام الأغلبية في ميزان التقييم "دراسة تحليلية تطبيقية"

د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد

ملخص البحث:

تحظى القرارات بنظام الأغلبية، على صعيد تسيير شؤون الدولة، بسلطاتها ومؤسساتها المختلفة، بأهمية بالغة، ومكانة رفيعة؛ إدارية كانت، أم شعبية، أم سياسية. وتقديراً من جانبنا، لما لهذه القرارات، من أهمية وتأثير على كافة الأصعدة والمستويات، بالنسبة للدولة بسلطاتها ومؤسساتها كافة، منظور إليها من زاوية جودة القرارات المتخذة، أيّاً كان موضوعها أو محتواها، ومساهمتها الفعالة في حُسن تسيير مختلف المرافق وإدارتها، فضلاً عن ديمقراطية اختيار الحكام والنواب، ووضع الوثائق الدستورية أو تعديلها، وغيرها الكثير، رأينا تسليط الضوء على الجوانب المختلفة لها، مع وضعها في ميزان التقييم.

ووفقاً لضرورات البحث، جاءت معالجة الموضوع، عبر أربعة مباحث؛ تناولنا في الأول ماهية نظام الأغلبية في حسم القرارات، وأوضحنا في الثاني القرارات الإدارية بنظام الأغلبية، وبحثنا في الثالث القرارات الشعبية بنظام الأغلبية، أما الرابع فقد رصدناه لبيان القرارات السياسية بنظام الأغلبية.

الكلمات المفتاحية: نظام الأغلبية- القرارات الشعبية- القرارات السياسية- القرارات

الإدارية- الرقابة القضائية.

Decisions by the majority system in the evaluation scale "An applied analytical study"

Abstract:

Decisions by the majority system, with regard to the management of the affairs of the state, with its various authorities and institutions, are of great importance and high status. Whether administrative, popular, or political.

And in appreciation on our part of the importance and impact of these decisions at all levels and levels, for the state with all its authorities and institutions, viewed from the perspective of the quality of the decisions taken, whatever their subject or content,

and their effective contribution to the proper management and management of various facilities, as well as the democratic selection of rulers. Representatives, drafting or amending constitutional documents, and many others. We saw the different aspects of it highlighted, putting them in the evaluation scale.

In accordance with the necessities of the research, the topic was addressed through four sections: In the first, we discussed the nature of the majority system in deciding decisions, in the second we explained administrative decisions with the majority system, and in the third we discussed popular decisions with the majority system, and in the fourth we monitored it to explain political decisions with the majority system.

Keywords: majority system– popular decisions– political decisions– administrative decisions– judicial oversight.

مقدمة

تحتل عملية صنع القرارات واتخاذها، مكانة بارزة، كما أنها تحظى بأهمية بالغة، سواء على صعيد تسيير شؤون الأفراد، وإدارتها، أو على صعيد تسيير شؤون الدولة، بسلطاتها ومؤسساتها المختلفة، وإدارتها.

فعلى المستوى الشخصي، يواجه كل فرد- يوماً- العديد من المواقف والمشكلات، التي يكون عليه إيجاد حل لها، والحل الذي يُهتدى إليه، هو القرار الذي يتخذه الفرد لمعالجة كل موقف أو مشكلة تواجهه، والذي قد يكون ذا أثر على حياته الشخصية؛ فيتحدد على أساسه وضعه ومستقبله، وقد يمتد أثره إلى سواه.

والأمر عينه، على مستوى الدولة، بسلطاتها ومؤسساتها المختلفة؛ فالمواقف والمشكلات التي تواجهها، في المجال الداخلي أو الدولي، عديدة ومتجددة، والقرارات التي تُتخذ بصددها والتعامل معها، تكون بالغة الخطورة والأثر؛ إذ قد تكون سبباً في نمو الدولة وازدهارها، وبالمقابل قد تكون سبباً في ضعفها وتخلفها، بل وانقسامها وتفتتها⁽¹⁾.

⁽¹⁾ يُشار في هذا الصدد، إلى أنه إذا كانت عملية صنع القرار، تحتل أهمية بالغة لدى علماء الاجتماع، ولدى فقه السياسة والقانون، فإنها تحتل عند فقهاء الإدارة، والمهتمين بها، مكان الصدارة، من حيث الأهمية التي تحتلها موضوعات الإدارة؛ إذ يمثل موضوع القرار الموضوع الأم، بالنسبة لهذه

وفي هذا الإطار، لئن شاع استخدام مصطلحي؛ صُنح القرار واتخاذ القرار، للدلالة على معنى واحد، إلا أن هذا الاستخدام غير دقيق، وبعيد عن الموضوعية؛ ذلك أن عملية صُنح القرار، أوسع وأشمل من عملية اتخاذه؛ إذ تمر عملية صُنح القرار بمجموعة من التفاعلات والأنشطة، حتى يتم الوصول إلى الهدف المبتغى، فيما لا يحتاج اتخاذ القرار إلى مثل هذه التفاعلات والأنشطة؛ ذلك أنه ببساطة لا يعدو أن يكون المرحلة الأخيرة في عملية صُنح القرار^(١).

وبالنظر للأمر، على صعيد القرارات التي تُتخذ بشأن تسيير شؤون الدولة، بسلطاتها ومؤسساتها المختلفة، وإدارتها، فإننا نجد، أيّاً كان موضوعها أو محتواها، تنقسم من زاوية مصدرها أو مُتخذها، إلى قرارات فردية؛ تُتخذ بإرادة منفردة لمصدرها، بمعاونة إرادة أو إرادات أخرى، في الإعداد والتحضير لاتخاذها، أو دون معاونة من أحد، وقرارات جماعية؛ تشترك في اتخاذها أكثر من إرادة مجتمعة، لذوي الشأن^(٢).

الموضوعات، وفي سياق متصل، يشار إلى أن عملية صنع القرار، كعملية ديناميكية، تأتي لتمثل المضمون العام لنشاط الإدارة، على جميع مستوياتها التنظيمية؛ ذلك أن اتخاذ هذه القرارات لا يكون مقصوداً على مستوى معين، فهي عملية تمارس في جميع المستويات، مثلها في ذلك مثل العمل التنفيذي الذي ينتشر في كافة أرجاء التنظيم (ينظر د. إبراهيم عبد العزيز شبحا، أصول الإدارة العامة "القيادة الإدارية وفن صناعة القرار"، بدون دار نشر، ١٩٨٥، ص ٢٧١-٢٧٢، د. أحمد إبراهيم أحمد- د. هالة محمد السيد- عبد العزيز سعد صيوان، محددات المشاركة الجماعية في صنع واتخاذ القرار المدرسي "دراسة تحليلية"، مجلة كلية التربية، جامعة بنها، المجلد ٢٩، العدد ١١٦، ٢٠١٨، ص ٥٨٣).

^(١) ينظر زهرة صالح، صناعة القرار السياسي، سلسلة كتيبات برلمانية- ٢٠١٦، معهد البحرين للتنمية السياسية، ص ١٠، ١٣.

^(٢) ردد نظر فقهي، في هذا الإطار، أنه لئن سادت في الماضي أفكار تعتبر القرار، سواء كان قراراً سياسياً أو إدارياً، هو تعبير عن إرادة فرد، هو الحاكم أو المدير، إلا أن تطورات الأوضاع، وتعدد القضايا، المراد اتخاذ قرارات بشأنها، قادت إلى ظهور اتجاه جديد، يرى أن قضايا الواقع أصبحت على درجة عالية من التعقيد، بحيث يستحيل على فرد واحد، مهما أوتي من قدرات، أن يحيط بكل جوانبها، ويتمكن من إصدار القرارات الصحيحة بشأنها، وهو ما يقتضي اتخاذ القرارات بواسطة مجموعة من المختصين؛ إذ من شأن هذا جعل القرارات أكثر دقة وعمقاً، كما أنه يفسح المجال

على أنه، لئن كان اتخاذ هذه القرارات الأخيرة، وإصدارها، يتراوح بين نظام الأغلبية، ونظام الإجماع، ونظام التمثيل النسبي، بحسب موضوع القرار أو محتواه، إلا أن النظام الشائع في اتخاذها كافة، وإصدارها، أيًا كان موضوعها أو محتواها، هو نظام الأغلبية بأنماطه وصوره المختلفة؛ الأغلبية البسيطة أو النسبية، الأغلبية المطلقة، والأغلبية الخاصة.

وبالتحري والتقصي، والتفكر والتدبر، بشأن موضوع هذه القرارات ومضمونها، انتهينا إلى أنها تور في فلك قرارات شعبية بشأن مرسم انتخابي عام أو استقتائي، وقرارات في أمور الإدارة أو مسائل السياسة.

أما عن القرارات الشعبية، فترتبط فكرتها ارتباطاً وثيقاً بالدور المنظم الذي تلعبه الإرادة الشعبية، على صعيد مختلف المراسم الانتخابية العامة والاستقتائية، وفي هذا الإطار، نستطيع القول إن القرار الشعبي، يدور في فلك إفساح جمهور الناخبين عن إرادته الملزمة، في مختلف المراسم الانتخابية العامة والاستقتائية، عبر الإدلاء بصوته، طبقاً للشروط والأوضاع التي يحددها الدستور والقوانين واللوائح.

في حين تتصل القرارات الإدارية والسياسية، بالمجالس الرسمية واللجان، التي يُعهد إليها سلطة اتخاذ القرار، بخصوص إدارة المرافق العامة، أو في الشؤون والمسائل السياسية، وليس أقرب، في هذا الشأن، على صعيد القرارات الإدارية، من قرارات المجالس واللجان بالجامعات الحكومية، كما أن القرارات البرلمانية؛ قرارات المجلس النيابي أو أية لجنة من لجانه، تعد الصورة الأبرز، بالنسبة للقرارات السياسية عامة، والقرارات السياسية بنظام الأغلبية، بصفة خاصة.

أمام الآراء المختلفة، للتعبير عن نفسها، ومن ثم الاهتداء بهذه الآراء في عملية صنع القرار؛ لأن ذلك أدعى إلى أن يكون القرار أكثر نضجاً وتعبيراً عن احتياجات الناس، كما ثبت من خلال التجربة أن الأفراد يكونون أكثر التزاماً بالقرارات التي شاركوا في صنعها من تلك التي تنزلت عليهم من أعلى، دون الإحاطة بدواعيها ومقتضياتها وفوائدها (د. بهاء الدين مكاوي، القرار السياسي "ماهيته-صناعته-اتخاذ-تحدياته"، سلسلة كتيبات برلمانية- ٢٠١٧، معهد البحرين للتنمية السياسية، ص ٧-٨).

وفي هذا المقام، يثور التساؤل، حول مدى خضوع هذه القرارات لرقابة القضاء؛ إدارية كانت، أو سياسية، أو شعبية، هل تخضع كلها لرقابة القضاء، أم أن بعضها يخضع للرقابة عليه، في حين يخرج البعض من هذه الدائرة، أم أنها كلها خارجة عن بسط القضاء رقابته عليها.

كما أنه يثور التساؤل، بشأن وجود نمط معين من أنماط نظام الأغلبية وصوره، هو الأساس والقاعدة، على صعيد حسم هذه القرارات كافة، وما عداه من أنماط، يكون توظيفه، بمثابة الاستثناء، أم أن الأمر ليس واحداً، ومن ثم سيختلف نمط الأغلبية السائد، باختلاف طبيعة القرار.

وفي هذا كله، لئن كانت القرارات الفردية عامة، وفي صورتها الإدارية خاصة، قد نالت قسطاً وثيراً من البحث والدراسة، فإن القرارات الجماعية في شتى صورها وأشكالها، بنظام الأغلبية بشكل خاص، لم تحظ بالقدر المناسب من الاهتمام، من جانب الدراسات والشروح الفقهية، سواء العامة أو المتخصصة.

على إثر ما تقدم، رأينا أن نفرد القرارات بنظام الأغلبية، بدراسة متخصصة في التشريع المصري، تسلط الضوء على الصور المختلفة لهذه القرارات؛ القرارات الإدارية، القرارات الشعبية، والقرارات السياسية، مع وضع كل صورة منها في ميزان التقييم، بحثاً عن الوصول إلى أفضل تصور، لما يتعين أن يكون عليه التنظيم التشريعي، والتطبيق الإداري، والنهج القضائي، ومن ثم الوقوف على مواطن القوة والضعف فيما انتهى إليه المشرع، من تنظيم، وبالتالي مناصرته وتأييده، أو توجيهه وإرشاده، لتبني تنظيم مغاير، وكذا الشأن على صعيد التطبيق من جانب السلطات الإدارية، والرقابة من جانب القضاء، وقد اخترنا أن يكون عنوانها "القرارات بنظام الأغلبية في ميزان التقييم - دراسة تحليلية تطبيقية".

موضوع الدراسة:

يدور موضوع دراستنا، حول القرارات بنظام الأغلبية، التي هي بمثابة قرارات جماعية، تصدر عن أكثر من إرادة مجتمعة، لذوي الشأن، بنسبة معينة؛ أغلبية بسيطة أو مطلقة أو خاصة، ومن ثم يصدر القرار، حال توفر الأغلبية المتطلبة، وفقاً لما انتهت إليه إرادة هذه الأغلبية.

وفي هذا، يكون مؤدى القرار بنظام الأغلبية؛ اتفاق إرادة ذوي الشأن، بنسبة معينة، على الشكل النهائي لقرار ما، أو لعدة قرارات، ومن ثم الإصدار وفقاً لما تم الانتهاء إليه، حال توفر الأغلبية المتطلبية.

وبالنظر للأمر، على صعيد القرارات التي تُتخذ بشأن تسيير شؤون الدولة، وإدارتها، وسلطاتها ومؤسساتها المختلفة، فإننا نجد، من حيث موضوع القرار ومحتواه، أو من زاوية صاحب السلطة في اتخاذ القرار وإصداره، تدور في فلك قرارات شعبية، تتخذها الإرادة الشعبية (إرادة الناخبين أو المُستفتين) في كل مرسوم انتخابي عام، أو عملية استفتاء، ملزمة بنتيجتها، وقرارات إدارية وسياسية، تتصل بالمجالس الرسمية واللجان، التي يُعهد إليها بسلطة اتخاذ القرار، بخصوص إدارة المرافق العامة، أو في الشؤون والمسائل السياسية.

وليس أقرب، بشأن هذه القرارات الأخيرة، من قرارات المجالس واللجان بالجامعات الحكومية، على صعيد التمثيل للقرارات الإدارية، كما أن القرارات البرلمانية، تعد الصورة الأبرز، بالنسبة للقرارات السياسية عامة، والقرارات السياسية بنظام الأغلبية بصفة خاصة.

على أنه، لئن تباينت القرارات السابقة، من زاوية المضمون أو الموضوع، أو من زاوية صاحب السلطة في اتخاذ القرار وإصداره، إلا أنها يجمعها، الدوران في فلك نظام الأغلبية بأنماطه وصوره المختلفة؛ الأغلبية البسيطة أو النسبية، الأغلبية المطلقة، والأغلبية الخاصة.

لكل ما تقدم، ورغبة في الوقوف على تفاصيل كل قرار من هذه القرارات؛ مفهومه، نمط الأغلبية المعتمد في اتخاذه وإصداره، أو الأنماط، مع وضعه في ميزان التقييم، والموقف من الخضوع لرقابة القضاء أو الخروج عنها، حملت الدراسة عنوان "القرارات بنظام الأغلبية في ميزان التقييم - دراسة تحليلية تطبيقية".

أهمية الدراسة:

- ترجع أهمية هذه الدراسة إلى العديد من الأسباب؛ نعل أبرزها:-
- الأهمية البالغة للمسألة (القرارات بنظام الأغلبية) على مختلف الأصعدة؛ القرارات الإدارية، القرارات الشعبية، والقرارات السياسية.

- ندرة الدراسات القانونية المتخصصة التي تناولت الموضوع بالشرح والتحليل الدقيق؛ إذ الأمر لا يعدو أكثر من مجرد دراسات عامة، لبعض الجزئيات، أو إطلاقات عابرة، على بعض الجوانب.
- محاولة الوقوف على مواطن القوة والضعف، في التنظيم التشريعي المصري للمسألة، وكذا الممارسة الإدارية، سواء على صعيد القرارات الإدارية، أو القرارات الشعبية، أو القرارات السياسية.
- محاولة الوصول إلى أفضل تصور، لنمط القرارات بنظام الأغلبية؛ إدارية كانت، أو شعبية، أو سياسية.

منهج الدراسة:

سوف نتبع في هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي التطبيقي؛ فنعرض فيها لمواقف الدستور المصري والقوانين واللوائح من الفكرة محل البحث، ثم نُحلل هذه المواقف، مردفين ذلك ببعض التطبيقات العملية التي شهدتها الممارسات العملية، وجانب من تطبيقات الرقابة القضائية على هذه القرارات، بما يخدم نطاق البحث وإطاره.

خطة الدراسة:

اقتضت ضرورات البحث معالجة موضوعه عبر أربعة مباحث؛ نخصص الأول لبيان ماهية نظام الأغلبية في حسم القرارات، ونرصد الثاني لتوضيح القرارات الإدارية بنظام الأغلبية، ونكرس الثالث لتناول القرارات الشعبية بنظام الأغلبية، أما الرابع فسنفرده لبحث القرارات السياسية بنظام الأغلبية، وذلك على النحو والنسق الآتي:-

المبحث الأول:- ماهية نظام الأغلبية في حسم القرارات.

المبحث الثاني:- القرارات الإدارية بنظام الأغلبية.

المبحث الثالث:- القرارات الشعبية بنظام الأغلبية.

المبحث الرابع:- القرارات السياسية بنظام الأغلبية.

والله ولي التوفيق والسداد،،،،،

المبحث الأول

ماهية نظام الأغلبية في حسم القرارات

تمهيد وتقسيم:-

تجدر الإشارة- بداية- إلى أن عملية اتخاذ القرار هي بمثابة الاختيار الواعي القائم على أسس علمية لبدل من البدائل المتاحة لحل مشكلة ما، وأن هذا المفهوم كما ينطبق على القرارات الفردية؛ التي تُتخذ بإرادة منفردة، ينطبق على القرارات الجماعية؛ التي يتم اتخاذها بواسطة الجماعة، بإرادة جماعية، ومن ثم نستطيع القول أن عملية اتخاذ القرار الجماعي تتجسد في الاختيار الواعي بواسطة جماعة من الأفراد، بشكل مشترك، لحل ما، من بين البدائل المتاحة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع هذا الحل موضع التنفيذ^(٤).

وعليه، يكون اتخاذ القرار الجماعي نتيجة اجتماع عدد من الأفراد المسؤولين عن اتخاذ قرار ما، واتفاقهم على رأي واحد بشأنه، واعتماده في شكل وصيغة محددة. وفي هذا الصدد قيل، أن اتخاذ القرارات بواسطة مجموعة، هو اختيار بواسطة مجموعة من الأفراد، بشكل مشترك، لحل من بين حلول أو بدائل، واتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ ذلك الحل^(٥).

كما تجدر الإشارة إلى أن هذه القرارات الأخيرة (القرارات الجماعية)، هي مناط الحديث عن نظام الأغلبية في حسم القرارات، أو نظام الإجماع، أو نظام التمثيل النسبي.

ويُراد بهذه القرارات؛ القرارات التي يختص بإصدارها شخصين فأكثر مجتمعين، ومن

^(٤) ينظر د. خالد بن عبد العزيز الداود، فعالية اتخاذ القرار في مجالس الكليات بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، مجلة مستقبل التربية العربية، المركز العربي للتعليم والتنمية، المجلد ٢٥، العدد ١١٤، ٢٠١٨، ص ٣٧٨، مهند عبد الرحمن، مدخل في عملية اتخاذ القرارات، بدون دار نشر، ٢٠١٠، ص ١٩.

^(٥) د. حامد أحمد بدر، فعالية اتخاذ القرار بواسطة مجموعة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد ١، المجلد ١٣، ربيع ١٩٨٥، ص ٥٥.

أمثلتها القرارات الصادرة عن المجالس أو اللجان^(٦). وفي هذا الإطار، رُوي أن القرار الجماعي، هو ذلك القرار الذي يوسد المشرع الاختصاص بإصداره لشخصين فأكثر مجتمعين^(٧). والنظام الشائع في اتخاذ هذه القرارات وإصدارها، أياً كان موضوعها أو مضمونها أو محتواها، هو نظام الأغلبية بأنماطه وصوره المختلفة؛ الأغلبية البسيطة أو النسبية، الأغلبية المطلقة، والأغلبية الخاصة. وكأي نظام، فإن تطبيقه بشأن اتخاذ القرارات وحسمها، يحقق عدداً من الإيجابيات، وبالمقابل، يعتري تبنيه بعض السلبيات، كما أنه تتشابه معه بعض الأنظمة المتصلة باتخاذ القرارات.

^(٦) تتميز القرارات الإدارية الجماعية، عن باقي أنواع القرارات الإدارية، باشتراك أكثر من إرادة طبيعية في تكوين إرادة جهة الإدارة، وهو ما يميزها عن القرارات الفردية (القرارات بالإرادة المنفردة)، التي يستقل بإصدارها شخص واحد، كما يميزها عن القرارات المركبة؛ بحسبان أن إجراءات تكوين إرادة الجهة الإدارية لا تعد من قبيل الإجراءات السابقة على إصدار القرار (ينظر أشرف محمد سمير عباس، القرار الإداري الجماعي، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، فرع الخرطوم، المجلد ٨، العدد ١١، ٢٠٢٠، ص ٣٦٦٨).

^(٧) أشرف محمد سمير عباس، المرجع ذاته، ص ٣٦٨٠.

- يشار في هذا الصدد، إلى أن العناصر المميزة للقرار الإداري الجماعي تنحصر في اختصاص أكثر من شخص بإصداره، على أن يصدر القرار عنهم مجتمعين، وأنه يُراد بلفظ مجتمعين هذا؛ انصهار إرادة هؤلاء الأشخاص انصهاراً لا يمكن معه نسبة القرار لأشخاصهم، بل تتجمع إراداتهم وتذوب في بوتقة واحدة، لتكون إرادة واحدة فقط، تعبر عن جهة الإدارة، وهو ما يحتم وجود اجتماع بينهم، يتداولون فيه، ليصدروا قرارهم في المسألة المعروضة عليهم، غير أن ذلك لا يعني إجماع إراداتهم على قرار معين، وإنما أن تساهم إرادة كل شخص فيهم في تكوين إرادة جهة الإدارة، على النحو الذي يرتضيه المشرع؛ إذ قد يوجب المشرع موافقتهم جميعاً، وقد يكتفي بموافقة أغليبيتهم، وفي هذه الحالة الأخيرة يصدر القرار معبراً عن إرادة جهة الإدارة، التي كونتها إراداتهم جميعاً، من وافق منهم، ومن رفض أو امتنع، وبذا تخرج عن مفهوم القرارات الإدارية الجماعية، القرارات التي أعطى المشرع سلطة إصدارها لأكثر من شخص، ويمارسها كل منهم بشكل منفرد، مستقلاً عن الآخرين؛ إذ يكون القرار - هنا - تعبيراً عن إرادة من أخذ المبادرة منهم، وأصدره، فقط (أشرف محمد سمير عباس، المرجع ذاته، ص ٣٦٨٧).

بالترتيب على ما تقدم، نرى إجماعاً للغموض، وإزالة للبس، الذي قد يحيط بهذا النظام (نظام الأغلبية في حسم القرارات)، توزيع الدراسة في هذا المبحث، على ثلاثة مطالب؛ نرصد الأول لبيان مفهوم نظام الأغلبية في حسم القرارات، ونفرد الثاني للتمييز بين هذا النظام والأنظمة المشابهة له، أما الثالث فنخصصه لتوضيح إيجابيات هذا النظام وسلبياته، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

المطلب الأول:- مفهوم نظام الأغلبية في حسم القرارات.

المطلب الثاني:- التمييز بين نظام الأغلبية في حسم القرارات والأنظمة المشابهة له.

المطلب الثالث:- إيجابيات نظام الأغلبية في حسم القرارات وسلبياته.

المطلب الأول

مفهوم نظام الأغلبية في حسم القرارات

يراد بالأغلبية، في معاجم اللغة^(٨)، الكثرة، الأكثرية، أكثر من نصف شيء أو عدد؛ كنحو فاز المرشح بأغلبية الأصوات، وافقت أغلبية الأعضاء على القرار، فاز في الانتخابات بأغلبية ساحقة، أغلبية الأصوات أو أغلبية الحضور، ومنه يقال أغلبية الثلثين؛ أي أكثر من ثلثي مجموع الأصوات، وحزب الأغلبية؛ أي أكبر أحزاب المجلس؛ أي الحاصل على أكبر عدد من المقاعد في هيئة تشريعية. وهي على صعيد الانتخاب أو الاقتراع، إما أغلبية نسبية؛ زيادة أحد المرشحين في الأصوات بالنسبة لغيره، أو أغلبية مطلقة؛ أصوات نصف الحاضرين وزيادة صوت واحد، أو أصوات نصف من لهم حق التصويت بزيادة واحد.

وبالنظر للأمر على صعيد الاصطلاح، نجد البعض يشير إلى أن مبدأ الأغلبية هو ظاهرة ديمقراطية، وأنه يعني - في أبسط معانيه - خضوع الأقلية للأكثرية والتزامها بما توافق عليه الأكثرية، ما دام القرار الصادر قد حاز على الأغلبية المنصوص عليها^(٩).

^(٨) ينظر مجموعة من المعاجم الإلكترونية؛ معجم المعاني الجامع، معجم اللغة العربية المعاصر، ومعجم الرائد.

^(٩) عباس موسى مصطفى، الإجماع والأغلبية في المنظمات الدولية، مجلة الدبلوماسية، وزارة الخارجية، معهد الأمير سعود الفيصل للدراسات الدبلوماسية، العدد ١٣، ١٩٩٠، ص ٤٤.

مضيفاً، أن الأغلبية نوعان؛ إما عادية، أو خاصة (تسمى أحياناً موصوفة)، والعادية يطلق عليها أحياناً بسيطة، وأحياناً مطلقة، دون تمييز بينهما، وأحياناً ترد كلمة الأغلبية مجردة دون نعت، مما أثار كثيراً من الغموض حول مفاهيم هذه الكلمات.

وأن الأغلبية البسيطة- من وجهة نظره- هي التي تنسب إلى الأعضاء الحاضرين المشتركين في التصويت، لا التي تنسب إلى جميع الأعضاء بصفة مطلقة، بينما الأغلبية المطلقة هي التي تنسب إلى كافة الأعضاء، ويكفي لتحقيق أي منهما توفر النصف زائد صوت واحد.

أما الأغلبية الخاصة أو الموصوفة، فهي التي تتجاوز النصف زائد صوت واحد بنسبة تختلف من جهة لأخرى، كأن تكون ثلثين أو ثلاثة أرباع، وقد تنسب إلى الأعضاء الحاضرين أو الحاضرين المشتركين في التصويت أو إلى جميع الأعضاء^(١٠). ولنا في هذا الشأن، أن نشير إلى أن نظام الأغلبية في حسم القرارات لا تختلف أنماطه وصوره باختلاف مضمون القرار أو موضوعه أو متخذه؛ إذ سواء أ كنا أمام قرار شعبي أم قرار إداري أم قرار سياسي، فالأغلبية إما أغلبية بسيطة، أو أغلبية مطلقة، أو أغلبية خاصة.

غير أن مفهوم هذا النظام يختلف، بحسب ما إذا كنا أمام قرار شعبي، أم أمام قرارات إدارية أو سياسية، من زاوية متخذ القرار، والنمط شائع الاستخدام؛ فعلى صعيد القرارات الشعبية نجد أن نظام الأغلبية مفاده بشأن الانتخابات العامة؛ رئاسية كانت، أم برلمانية، أم انتخابات للمجالس المحلية، حصول أحد المرشحين أو إحدى القوائم الانتخابية على أكبر عدد من أصوات الناخبين، الذين أدلوا بأصواتهم، أي ما كانت نسبة هذه الأصوات إلى مجموع الأصوات الصحيحة، إذا كنا بصدد تبني نمط الأغلبية البسيطة أو النسبية، ومن ثم الفوز بالمقعد أو المقاعد الانتخابية، أو حصول أحد المرشحين أو إحدى القوائم الانتخابية على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين، سواء أحدث هذا من أول جولة، أم كانت

(١٠) عباس موسى مصطفى، المرجع ذاته، ص ٤٤.

هناك جولة أو جولات للإعادة، إذا كنا بصدد تبني نمط الأغلبية المطلقة، ومن ثم الفوز بالمقعد أو المقاعد الانتخابية^(١١).

والسائد في هذا الشأن، على صعيد الانتخابات الرئاسية^(١٢) والبرلمانية^(١٣)، هو تبني نمط الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، ونمط الأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة، على صعيد انتخابات المجالس المحلية^(١٤).

بينما مفاد هذا النظام، بشأن الاستفتاءات العامة؛ دستورية كانت أو غير دستورية، موافقة أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين (المُستفتين)، على الموضوع محل الاستفتاء، حتى يُقر ويصبح نافذاً، وإلا يكون الأمر مرفوضاً، وهو ما سجلته المادة (٢٢٦) من الدستور الحالي، بالقول "... ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء...".

^(١١) من الصعوبة بمكان، أن يكون حسم نتيجة الانتخابات بنظام الأغلبية؛ بسيطة أو مطلقة، بنسبة الأصوات الصحيحة الحائز عليها أحد المرشحين أو إحدى القوائم الانتخابية، إلى أصوات جمهور الناخبين (جموع أفراد الشعب بمفهومه السياسي)، وعليه المعتمد في تبني نظام الأغلبية، نسبة عدد الأصوات الحائز عليها المرشح أو القائمة الانتخابية إلى عدد الأصوات الصحيحة المدلى بها في الانتخابات (جمهور المُصوّتين)، والأمر عينه على صعيد الاستفتاءات العامة.

^(١٢) تقرر المادة (١٤٣) من الدستور الحالي، في هذا الشأن، أنه "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، وينظم القانون إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية".

^(١٣) سواء أكنّا بصدد انتخاب بالنظام الفردي أو بنظام القائمة، فإن الأغلبية المطلقة للأصوات الصحيحة التي أُعطيت في الانتخاب بالدائرة الانتخابية، هي المعول عليه في حسم نتيجة الانتخاب (ينظر المادة ٢٤ من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤ والمادة ٢٤ من قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠).

^(١٤) تقرر المادة (٨٥) من القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية، في هذا الشأن، أنه "مع مراعاة النسبة المقررة للعمال والفلاحين، ينتخب عضو المجلس الشعبي المحلي بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخاب...".

أما على صعيد القرارات الإدارية، أو السياسية، فمفاد نظام الأغلبية في حسم هذه القرارات، كأصل وقاعدة؛ موافقة أكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين، على القرار المراد اتخاذه، أي ما كانت نسبتهم إلى العدد الإجمالي لأعضاء المجلس أو اللجنة؛ أغلبية مطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، واستثناءً؛ اشتراط أغلبية مطلقة للعدد الإجمالي للأعضاء وليس عدد الأعضاء الحاضرين؛ موافقة أكثر من نصف العدد الإجمالي للأعضاء، أو اشتراط أغلبية خاصة، من عدد الأعضاء الحاضرين أو العدد الإجمالي للأعضاء، كأغلبية الثلثين مثلاً.

وفي هذا الصدد، بالنسبة للقرارات الإدارية، تطالعنا- على سبيل المثال- المادة (٤٦) من اللائحة التنفيذية للقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم الجامعات، الصادرة بالقرار رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥، بشأن صحة انعقاد جلسات المجالس على مستوى الجامعة، واتخاذها القرارات، بالنص على أنه "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، فإذا تساوت رجح الجانب الذي منه الرئيس".

أما بالنسبة للقرارات السياسية، فتطالعنا- على سبيل المثال- المادة (١٢١) من الدستور، بشأن العملية التشريعية داخل البرلمان، بالنص على أنه "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، 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 مرفوضاً. 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...".

وإجمالاً لما تقدم، نستطيع القول، أن مفهوم نظام الأغلبية في حسم القرارات، يتراوح بين حصول المرشح أو القائمة الانتخابية على أكبر عدد من أصوات الناخبين، الذين أدلوا بأصواتهم، أي ما كانت نسبة هذه الأصوات إلى مجموع الأصوات الصحيحة، إذا كنا بصدد تبني نمط الأغلبية البسيطة أو النسبية، أو الحصول على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم، إذا كنا بصدد تبني نمط الأغلبية المطلقة، بالنسبة للمراسم الانتخابية العامة، وموافقة أكثر من نصف عدد الأصوات

الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين (المستفتين)، على الموضوع محل الاستفتاء، بشأن الاستفتاءات العامة، أيًا كان موضوعها، وموافقة أكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين، على القرار المراد اتخاذه، أيًا ما كانت نسبتهم إلى العدد الإجمالي لأعضاء المجلس أو اللجنة؛ أغلبية مطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، كأصل وقاعدة، وموافقة أكثر من نصف العدد الإجمالي للأعضاء؛ اشتراط أغلبية مطلقة للعدد الإجمالي للأعضاء وليس عدد الأعضاء الحاضرين، أو اشتراط أغلبية خاصة، من عدد الأعضاء الحاضرين أو العدد الإجمالي للأعضاء، استثناءً، على صعيد القرارات الإدارية، أو القرارات السياسية.

المطلب الثاني

التمييز بين نظام الأغلبية في حسم القرارات والأنظمة المشابهة له

تمهيد وتقسيم:-

لئن كان النظام الشائع في اتخاذ القرارات الجماعية وإصدارها، أيًا كان موضوعها أو مضمونها أو محتواها، هو نظام الأغلبية بأنماطه وصوره المختلفة؛ الأغلبية البسيطة أو النسبية، الأغلبية المطلقة، والأغلبية الخاصة، فإن هذا النظام (نظام الأغلبية في حسم القرارات)، يشترك مع أنظمة أخرى في مساهمة أكثر من إرادة في عملية صنع القرار واتخاذها؛ أي تعدد الإرادات، كنظام التمثيل النسبي، ونظام الإجماع. وبالمقابل هناك نظام الإرادة المنفردة في حسم القرارات (القرار الفردي)، والذي مؤداه أن القرار سواء كان من صنع فرد أو أكثر، يكون وليد إرادة واحدة؛ هي إرادة مصدره أو متخذه.

وفي هذا أو ذاك، نقاط اشتراك بين نظام الأغلبية في حسم القرارات، وهذه الأنظمة كافة، ونقاط تمايز بينه وبين كل نظام منها.

بالترتيب على ما تقدم، نرى أنه من الأهمية بمكان التمييز بين نظام الأغلبية في حسم القرارات، وغيره من الأنظمة المشابهة له، وذلك عبر توزيع الدراسة في هذا المطلب على ثلاثة فروع؛ نخصص الأول للتمييز بينه ونظام الإرادة المنفردة في حسم القرارات، ونرصد الثاني للتمييز بينه ونظام التمثيل النسبي، أما الثالث فسنفرده للتمييز بينه ونظام الإجماع، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

- الفرع الأول:- التمييز بين نظام الأغلبية في حسم القرارات ونظام الإرادة المنفردة.
الفرع الثاني:- التمييز بين نظام الأغلبية في حسم القرارات ونظام التمثيل النسبي.
الفرع الثالث:- التمييز بين نظام الأغلبية في حسم القرارات ونظام الإجماع.

الفرع الأول

التمييز بين نظام الأغلبية في حسم القرارات ونظام الإرادة المنفردة

تنقسم القرارات، أياً كان موضوعها أو محتواها، من زاوية مُصدرها أو مُتخذها، إلى قرارات فردية؛ تُتخذ بإرادة منفردة لمصدرها، وقرارات جماعية؛ تشترك في اتخاذها أكثر من إرادة^(١٥)، وكما أسلفنا يرتبط نظام الأغلبية في حسم القرارات بهذا الصنف الأخير من القرارات (القرارات الجماعية).

وفي معرض التمييز بين هذا النظام، ونظام الإرادة المنفردة في حسم القرارات، يمكننا القول أن القرارات بنظام الأغلبية تشترك مع القرارات بالإرادة المنفردة؛ سياسية كانت أم إدارية، في كونها قرارات ملزمة، إذ يستوي أن يكون القرار جماعياً؛ صادر عن أكثر من إرادة مجتمعة، أو أن يكون فردياً؛ يتم اتخاذه بإرادة منفردة، لشخص مُصدره^(١٦)، فكلاهما يتمتع بصفة الإلزام، ويكون واجب الاحترام، طالما أنه لم يخرج على الأحكام التي رسمها المشرع.

غير أنهما يتمايزان من زاوية أن القرار بالإرادة المنفردة هو وليد إرادة واحدة؛ إرادة مُصدر القرار ومُتخذة، وإن عاونته في إعداده والتحضير لاتخاذها، إرادة أو إرادات أخرى،

(١٥) في السياق ذاته، يقرر نظر فقهي أنه عند إعطاء مجموعات العمل حق التقرير وإصدار الأوامر والمحاسبة، فإننا نكون أمام قيادات جماعية، والتي تشكل نوعاً متميزاً من القيادة، وهو عكس القيادة الفردية التي تتميز بإعطاء شخص واحد حق إصدار الأوامر والتقرير والمحاسبة، مضيفاً أن هذه الأخيرة تتصف القرارات الصادرة عنها بالسرعة والوضوح وضآلة الكلفة والفعالية والالتزام (ينظر د. محمد عدنان قاسم النجار، مجموعات العمل والقيادات الجماعية، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، المجلد ٦، العدد ١، ١٩٧٨، ص ٨٧-٨٨).

(١٦) قريب من هذا المعنى، ينظر د. حامد أحمد بدر، مرجع سابق، ص ٥٣، أشرف محمد سمير عباس، مرجع سابق، ص ٣٦٦٨، د. محمد عبد اللطيف، القرار الإداري "الأصول النظرية والمشكلات العملية"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٢١، ص ٨٨-٩٠.

بينما القرار بنظام الأغلبية؛ يكون وليد أكثر من إرادة مجتمعة لذوي الشأن، بنسبة معينة؛ أغلبية بسيطة أو مطلقة أو خاصة، ومن ثم يصدر القرار، حال توفر الأغلبية المتطلبية، وفقاً لما انتهت إليه إرادة هذه الأغلبية^(١٧).

وبذا تكون قرارات رئيس الجمهورية، قرارات رئيس مجلس الوزراء، قرارات رئيس مجلس النواب، قرارات رئيس مجلس الشيوخ، قرارات رئيس المجلس الأعلى للجامعات، قرارات رؤساء الجامعات، قرارات عمداء الكليات، قرارات رؤساء الأقسام العلمية، قرارات فردية، يجمعها كلها صدورها بإرادة منفردة لشخص مصدرها، وبالتالي تكون هذه القرارات منسوبة إلى متخذها، وتحت مسؤوليته.

وبالمقابل تكون قرارات مجلس الوزراء، قرارات مجلس النواب، قرارات مجلس الشيوخ، قرارات المجلس الأعلى للجامعات، قرارات مجالس الجامعات، قرارات مجالس الكليات، قرارات مجالس الأقسام العلمية، والقرارات الشعبية في المراسم الانتخابية والاستفتاءية، قرارات جماعية، يجمعها كلها صدورها بإرادة مجتمعة لأشخاص المشاركين في اتخاذها، وبالتالي تكون هذه القرارات منسوبة إلى متخذها مجتمعين؛ المجالس أو اللجان، وتحت مسؤوليتهم، سواء أكان اتخاذها بنظام الأغلبية؛ أغلبية بسيطة أو مطلقة أو خاصة، أم بنظام الإجماع؛ موافقة كافة الأعضاء، أم بغيرهما، واتحاد إرادتهم، وكأنها إرادة واحدة. بالترتيب على ما تقدم، تنتهي إلى أن القرار بالإرادة المنفردة أو القرار الفردي، يتجسد في انفراد إرادة واحدة بسلطة اتخاذ القرار وإصداره، بمعاونة إرادة أو إرادات أخرى، في الإعداد والتحضير لاتخاذها، أو دون معاونة من أحد.

^(١٧) يُشار في هذا الإطار، إلى أن المقارنة بين جودة القرارات الفردية وجودة القرارات الجماعية، بصفة عامة، تتم في الكثير من الحالات في ضوء مجموعة من المعايير، من بينها؛ تنوع الخبرات اللازمة لحل المشكلات، الوقت اللازم لاتخاذ القرارات، وطبيعة الموضوعات التي يتم التعامل معها؛ فالقرارات الجماعية تستغرق - في الغالب الأعم - وقتاً أطول من الوقت الذي تستغرقه القرارات الفردية، غير أن تنوع خبرات الأعضاء يمثل متغيراً يضمن إلى حد كبير جودة القرار الجماعي (ينظر د. عادل محمد عبد الحليم زايد، القرارات الجماعية، الفكر الشرطي، القيادة العامة لشرطة الشارقة، مركز بحوث الشرطة، المجلد ٣، العدد ٣، ١٩٩٤، ص ٩).

بينما القرار بنظام الأغلبية، فمؤداه اتفاق إرادة ذوي الشأن، بنسبة معينة؛ أغلبية نسبية أو مطلقة أو خاصة، على الشكل النهائي لقرار ما، أو لعدة قرارات، ومن ثم الإصدار وفقاً لما تم الانتهاء إليه، حال توفر الأغلبية المتطلبة.

الفرع الثاني

التمييز بين نظام الأغلبية في حسم القرارات ونظام التمثيل النسبي

تجدر الإشارة- بداية- إلى أن الحديث عن نظام الأغلبية في حسم القرارات ونظام التمثيل النسبي، في هذا المقام، يرتبط بالقرارات الشعبية، بشأن انتخابات المجالس العامة؛ انتخابات مجلسي البرلمان، وانتخابات المجالس المحلية^(١٨).

ولنا في هذا الشأن، أن نقرر أن حسم نتيجة العملية الانتخابية، في النظم الانتخابية المختلفة، يدور في فلك أحد هذين النظامين؛ نظام الأغلبية، ونظام التمثيل النسبي.

وبالنظر للأمر على صعيد التنظيم القانوني، بالنسبة لانتخابات مجلس النواب؛ نجد المادة (١٠٢) من الدستور تشير إلى أن أعضاء المجلس يُنتخبون بالاقتراع العام السري المباشر، مع الإحالة إلى القانون بشأن تحديد نظام الانتخاب، والتأكيد على جواز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي، أو القائمة، أو الجمع بأي نسبة بينهما.

وهو عين ما سجلته المادة (٢٥١) من الدستور، بشأن انتخابات مجلس الشيوخ؛ إذ تمت الإحالة إلى القانون بشأن تحديد نظام الانتخاب، مع التأكيد على جواز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي، أو القائمة، أو الجمع بأي نسبة بينهما^(١٩).

^(١٨) لئن كان نظام الأغلبية في حسم القرارات الشعبية، يصلح للتطبيق سواء أكان النظام الانتخابي المعمول به فردياً أم بالقائمة أم مختلطاً، فإن نظام التمثيل النسبي يفترض تبني نظام الانتخاب بالقائمة؛ إذ لا يمكن تطبيقه بحال، في ظل تبني نظام الانتخاب الفردي؛ ذلك أنه بحكم طبيعته يتطلب مقاعد انتخابية عدة، توزع بنسب معينة، ومن ثم فهو لا يصلح للتطبيق إلا بشأن انتخابات المجالس، وعليه يتعذر تطبيقه بشأن انتخاب رئيس الجمهورية الفرد.

^(١٩) بشأن انتخابات المجالس المحلية، تقرر المادة (١٨٠) من الدستور، أنه "تنتخب كل وحدة محلية مجلساً بالاقتراع العام السري المباشر، لمدة أربع سنوات، ويشترط في المترشح ألا يقل سنه عن إحدى وعشرين سنة ميلادية، وينظم القانون شروط الترشح الأخرى، وإجراءات الانتخاب...".

وبالرجوع إلى قانون انتخابات المجلسين؛ نجد المادة (٣) من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، المعدلة بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٢٠، تقرر أنه "يكون انتخاب مجلس النواب بواقع (٢٨٤) مقعداً بالنظام الفردي، و(٢٨٤) مقعداً بنظام القوائم المغلقة المطلقة، ويحق للأحزاب والمستقلين الترشح في كل منهما"، وهو عين ما قرره المادة (٢) من قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠؛ إذ تنص على أنه "يكون انتخاب مجلس الشيوخ بواقع (١٠٠) مقعد بالنظام الفردي، و(١٠٠) مقعد بنظام القوائم المغلقة المطلقة، ويحق للأحزاب والمستقلين الترشح في كل منهما"^(٢٠).

يبين لنا مما تقدم، أن المشرع يتبنى نظام الأغلبية المطلقة وليس التمثيل النسبي، بالنسبة للانتخاب بنظام القوائم، يستوي في هذا الشأن انتخاب أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ، وإلى جواره نظام الأغلبية المطلقة، بالنسبة للانتخاب بالنظام الفردي^(٢١).

ويُراد بالانتخاب على أساس نظام الأغلبية؛ ذلك النظام الانتخابي الذي يتقرر بمقتضاه فوز المرشح أو المرشحين - بحسب المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية - الحائزين على أغلبية الأصوات الصحيحة للناخبين في الدائرة الانتخابية، ومن ثم يفوز بالمقعد الانتخابي في ظل الأخذ بنظام الانتخاب الفردي المرشح الحاصل على أغلبية الأصوات الصحيحة في الدائرة الانتخابية، كما تفوز بالمقاعد الانتخابية المخصصة

^(٢٠) بشأن انتخابات المجالس المحلية، تطالعنا المادة (٢٩) من اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩، بالنص على أنه "يشكل المجلس الشعبي المحلى لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية من الأعضاء الأصليين الواردة أسماؤهم بالقائمة الحزبية التي فازت بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت في الانتخابات أو التي فازت بالتركية على أن يكون نصف الأعضاء على الأقل من العمال والفلاحين...".

^(٢١) ينظر تفصيلاً بشأن الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة، د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الكتاب الجامعي، بدون دار نشر، ٢٠٢٣/٢٠٢٤، ص ٢٥٦-٢٦٥.

للدائرة، في ظل الأخذ بنظام القائمة الانتخابية، القائمة الحائزة على أغلبية الأصوات الصحيحة^(٢٢).

ويأخذ الانتخاب على أساس نظام الأغلبية، إحدى صورتين رئيسيتين؛ **أولاهما**؛ الانتخاب بنظام الأغلبية البسيطة أو النسبية أو الانتخاب من دور واحد؛ ويُراد به فوز المرشح الحائز على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة، أو القائمة الحاصلة على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة، بغض النظر عن مجموع الأصوات التي حصل عليها المرشحون الآخرون، أو التي حصلت عليها القوائم الأخرى، حتى إذا تجاوزت مجتمعة نصف عدد الأصوات الصحيحة.

وثانيتهما؛ الانتخاب بنظام الأغلبية المطلقة، ويُراد به؛ ذلك النظام الانتخابي الذي يتعين بمقتضاه للفوز بالمقعد أو المقاعد الانتخابية الحصول على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة التي شاركت في عملية التصويت^(٢٣)، أي أنه يلزم لفوز أحد

^(٢٢) يصلح نظام الأغلبية للتطبيق، سواء أكان النظام الانتخابي المعمول به، فردياً، أم بالقائمة، أم مختلطاً.

^(٢٣) يُردد خطأً، في هذا الشأن، أن نظام الأغلبية المطلقة يتطلب للفوز بالمقعد أو المقاعد الانتخابية الحصول على صوت انتخابي فوق نصف عدد الأصوات الصحيحة (٥٠% + ١)، والواقع أن هذا القول ليس دقيقاً، والصواب والأدق أنه في ظل هذا النظام يتعين للظفر بالمقعد أو المقاعد الانتخابية الحصول على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة، فإذا كان عدد الأصوات الصحيحة مائة صوت، تكون الأغلبية المطلقة واحداً وخمسين صوتاً، أما إذا كان عددها تسعة وتسعين صوتاً، فإن الأغلبية المطلقة لا تكون واحداً وخمسين صوتاً بل تكون خمسين صوتاً، وذلك وفقاً للقاعدة الصحيحة من وجهة نظرنا المتمثلة في كون الأغلبية المطلقة تتطلب الحصول على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة.

وهذا التحديد الدقيق لمعنى الأغلبية المطلقة، ليس من قبيل المناقشة النظرية البحتة، فقد تم حسم أمر الانتخابات الرئاسية في الجمهورية اللبنانية عام ١٩٧٠ إعمالاً لهذا التحديد، إذ كان عدد أعضاء مجلس النواب المشتركين في التصويت تسعة وتسعين عضواً، وحاز أحد المرشحين للرئاسة على خمسين صوتاً، وحصل المرشح الآخر على تسعة وأربعين صوتاً، وثار الجدل في تلك الأثناء حول تحقق الأغلبية المطلقة للمرشح الحائز على خمسين صوتاً من أصل تسعة وتسعين صوتاً إجمالي عدد الأصوات الصحيحة من عدمه، ولم يكن الأمر في حاجة إلى مثل هذا الجدل، وفقاً للمعنى

المرشحين بالمقعد الانتخابي، حال كون الانتخاب فردياً؛ أن يحصل المرشح بمفرده على عدد من الأصوات الصحيحة يفوق مجموع الأصوات التي يحصل عليها كافة المرشحين الآخرين، فإن لم يظفر أحد المرشحين بهذا العدد من الأصوات، فإنه يتحتم إعادة الانتخاب، إما بين المرشحين الحائزين على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة، أو بين جميع المرشحين بحسب الأحوال؛ فقد تكتفي قوانين الانتخاب بتقرير إعادة بين المرشحين؛ الأول والثاني، من حيث عدد الأصوات الصحيحة الحائزين عليها، ويكون الفوز هنا لمن يحوز منهما على أكثرية الأصوات الصحيحة، وقد تشترط في مثل هذا المقام إجراء إعادة بين جميع المرشحين، وحينئذ يُكتفى - عادة - بالأغلبية النسبية في حسم النتيجة، أما إذا تم اشتراط الأغلبية المطلقة فقد يحدث ألا يحوزها أحد المرشحين، وهنا تلزم إعادة مرة أخرى على أن يُكتفى بالأغلبية النسبية، أو أن تكون إعادة بين المرشحين الحائزين على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة، والأمر عينه حال تبني نظام الانتخاب بالقائمة.

بينما مؤدى الانتخاب على أساس نظام التمثيل النسبي؛ أن توزع المقاعد المقررة للدائرة الانتخابية على القوائم المتنافسة، كل حسب نسبة عدد الأصوات الصحيحة التي حصلت عليها، وبذا تظفر كل قائمة انتخابية بالعدد من المقاعد، الذي يتناسب مع عدد الأصوات الصحيحة التي تحوزها بالدائرة الانتخابية.

وترتيباً على هذا كله، يمكننا تمييز القرار الشعبي بنظام الأغلبية، عن القرار الشعبي بنظام التمثيل النسبي، بشأن انتخابات المجالس النيابية؛ العامة والمحلية، بالقول إن الإرادة الشعبية في ظل تبني نظام الأغلبية؛ سواء البسيطة أو المطلقة، تنتهي إلى قرار

الدقيق لنظام الأغلبية المطلقة؛ إذ كان متعيناً إعلان رئيس مجلس النواب فوز المرشح الحائز على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة (خمس صواتاً) بمقعد رئاسة الجمهورية (ينظر د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى ١٩٨٤، ص ١١٤-١١٥، د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ١٩٨٨، ص ٣٢٩، د. عادل الطبطبائي، مفهوم الأغلبية المطلقة وعلاقته بانتخاب رئيس مجلس الأمة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، المجلد ٢٢، العدد ٣، ١٩٩٨، ص ١٨-٢٠).

واحد، لمصلحة مرشح بعينه أو أكثر من مرشح، أو لمصلحة قائمة انتخابية واحدة، بينما تنتهي في ظل تبني نظام التمثيل النسبي، إلى قرار واحد، لمصلحة قائمة انتخابية واحدة؛ حال وجود إجماع تام أو شبه إجماع، أو أكثر من قرار، لمصلحة أكثر من قائمة انتخابية.

الفرع الثالث

التمييز بين نظام الأغلبية في حسم القرارات ونظام الإجماع

تتشترك القرارات بنظام الأغلبية مع القرارات بنظام الإجماع، في كونها قرارات جماعية، تصدر عن أكثر من إرادة مجتمعة، بخلاف القرارات الفردية التي تُتخذ بإرادة منفردة، لشخص مصدرها، وإن عاونته في إعدادها والتحضير لاتخاذها، إرادة أو إرادات أخرى.

غير أنها تتمايز من زاوية النسبة المتطلبية لاتخاذها؛ فلئن كانت القرارات بنظام الأغلبية؛ أغلبية بسيطة أو مطلقة أو خاصة، تكفي لاتخاذها موافقة نسبة معينة من عدد المشاركين؛ أغلبية الحاضرين (أكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين)، أغلبية الحاضرين بما لا يقل عن نسبة معينة من المجموع الكلي للمعنيين بالأمر، الأغلبية المطلقة للعدد الكلي للأعضاء (أكثر من نصف عدد أعضاء اللجنة أو المجلس)، أغلبية خاصة من العدد الكلي للأعضاء (ثلثا العدد الكلي للأعضاء أو الثلاثة أرباعاً مثلاً)^(٢٤)، فإن القرارات بنظام الإجماع تقتضي لاتخاذها وإصدارها موافقة كافة الأعضاء، بما نسبته ١٠٠%، سواء أكانت هذه النسبة من العدد الإجمالي للجنة أو المجلس، أو من عدد الأعضاء الحاضرين بالجلسة.

وتتجلى هذه القرارات الأخيرة، من الناحية الواقعية، في قرارات اللجان والمجالس؛ التي لا تضم في تشكيلها أعداداً كبيرة، وفي المسائل غير الخلافية، وهي الأعم الأغلب من المسائل والأمور التي تجتمع اللجان والمجالس لاتخاذ قرارات بشأنها، بينما المسائل الخلافية، وهي قليلة جداً بالمقارنة بالمسائل التي تلتف إرادات الأعضاء حولها، وتتفق

^(٢٤) ينظر، بشأن التمييز بين هذه الأنماط لنظام الأغلبية، د. محمود السيد خيال، مفهوم الأغلبية في الدستور القطري، المجلة القانونية والقضائية، وزارة العدل، مركز الدراسات القانونية والقضائية، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١٦، ص ٤٨٩.

بشأنها، يصعب بدرجة كبيرة الوصول إلى قيام إجماع بشأنها، لتعدد الرؤى والمشارب، وتضارب الأفكار والمعتقدات.

فعلى سبيل المثال، نجد أن قرارات اللجان العلمية بشأن مناقشة رسائل الماجستير والدكتوراة، والحكم عليها، يُتخذ معظمها بالإجماع، ويندر سواء على مستوى الكلية أو مستوى الجامعة، أن يتم اتخاذ قرار في هذا الشأن بالأغلبية؛ ومرد هذا ومرجعه قلة عدد أعضاء اللجنة؛ إذ العدد في الأعم الأغلب ثلاثة، وقليل ما يزيد عن هذا، بعضو أو اثنين، ومن ثم سهولة تقريب وجهات النظر، وبالتالي الوصول إلى الإجماع بشأن القرار المزمع اتخاذه، فضلاً عن أن المسائل العلمية بطبيعتها، الرؤى والأفكار بشأن أهل التخصص متقاربة، ودرجة الاختلاف محدودة للغاية في معظمها.

والأمر عينه، على صعيد قرارات مجالس الأقسام العلمية، ومجالس الكليات، ومجلس الجامعة، واللجان التي يتم تشكيلها، على كافة المستويات والأصعدة، داخل الحرم الجامعي، وكذا الشأن بالنسبة لقرارات المجلس الأعلى للجامعات، والمجالس واللجان المختلفة، المنبثقة عنه، والتي تُشكل لمعاونته في القيام بمهامه.

غير أنه لئن كان هذا واقع الحال، بشأن معظم قرارات اللجان والمجالس، إلا أن المشرع اجتناباً لتعطيل سير المرافق العامة، والوقوف حجر عثرة، في وجه انجاز اللجان والمجالس للمهام الموكلة إليها، من جانب أحد أعضائها، أو البعض منهم، يندر أن ينص على تقرير الإجماع كنظام لاتخاذ القرارات، مكتفياً بتقرير الأغلبية بصورها المختلفة، بالنسبة لكافة القرارات التي تصدرها المجالس واللجان، كحد أدنى واجب التوفر للإصدار، فإن تحققت الأغلبية بنسبة أكبر من المتطلب، أو وصلنا للإجماع، فيها ونعمة، وإن توفرت الأغلبية المقررة دون زيادة صوت واحد، أو أية نسبة مئوية، فالقرار سليم، واجب الاحترام.

بالترتيب على ما تقدم، ننتهي إلى أن القرار بنظام الإجماع يتجسد في اتفاق ذوي الشأن جميعاً، واتحاد إراداتهم، دون معارضة من أحدهم، على الشكل النهائي لقرار ما، أو لعدة قرارات، ومن ثم الإصدار وفقاً لما تم الانتهاء إليه، بإراداتهم مجتمعين، وكأنها إرادة واحدة.

بينما القرار بنظام الأغلبية- كما أسلفنا- فمؤداه اتفاق إرادة ذوي الشأن، بنسبة معينة؛ أغلبية بسيطة أو مطلقة أو خاصة، على الشكل النهائي لقرار ما، أو لعدة قرارات، ومن ثم الإصدار وفقاً لما تم الانتهاء إليه، حال توفر الأغلبية المطلوبة.

المطلب الثالث

إيجابيات نظام الأغلبية في حسم القرارات وسلبياته

تمهيد وتقسيم:-

تجدر الإشارة- بداية- ونحن بصدد حصر إيجابيات نظام الأغلبية في حسم القرارات، وسلبياته، إلى أن الأمر سيختلف باختلاف النظام المقابل، والذي بطبيعته سيتحدد بحسب موضوع القرار؛ قرار شعبي بشأن مرسوم انتخابي عام أو استفتاء، أو قرار في أمور الإدارة أو مسائل السياسة.

وهو ما نرى معه، توزيع الدراسة في هذا المطلب، على فرعين؛ نخصص الأول لبيان إيجابيات نظام الأغلبية في حسم القرارات الشعبية وسلبياته، بشأن الانتخابات العامة أو الاستفتاءات، ونرصد الثاني لتوضيح إيجابيات نظام الأغلبية في حسم القرارات الإدارية والقرارات السياسية وسلبياته، وذلك على النحو والنسق الآتي:-

الفرع الأول:- إيجابيات نظام الأغلبية في حسم القرارات الشعبية وسلبياته (حسم نتيجة الانتخابات العامة أو الاستفتاءات).

الفرع الثاني:- إيجابيات نظام الأغلبية في حسم القرارات الإدارية والسياسية وسلبياته (حسم قرارات المجالس واللجان).

الفرع الأول

إيجابيات نظام الأغلبية في حسم القرارات الشعبية وسلبياته

”حسم نتيجة الانتخابات العامة أو الاستفتاءات”

تتبع النظم الانتخابية لحسم نتيجة العملية الانتخابية- كما أسلفنا- أحد نظامين؛ الانتخاب بنظام الأغلبية؛ سواء أكان النظام الانتخابي فردياً، أم بالقائمة، أم مختلطاً، والانتخاب بنظام التمثيل النسبي؛ حال تبني نظام القوائم الانتخابية بشكل كامل، أو إلى جوار النظام الفردي، ونظام الأغلبية لحسم نتيجة الاستفتاءات، أيأ كان موضوعها.

وفي معرض تقييم كل نظام؛ تحديد الإيجابيات والسلبيات، يمكننا القول بشأن نظام الأغلبية، أنه يمتاز بالبساطة والوضوح؛ فهو نظام بسيط وغير مُعقّد في إجراءاته، يتيح منافسة انتخابية واضحة يسهل على الناخب فهمها، ويبدو ذلك جلياً عند الأخذ به في صورته البسيطة (الانتخاب من دور واحد)، وكذا الشأن على صعيد عملية الاستفتاء، كما أنه يهيئ الفرصة لقيام أغلبية متجانسة و متماسكة داخل البرلمان، ومن ثم يؤدي إلى توفير مناخ ملائم للاستقرار الحكومي^(٢٥).

غير أنه يعتره عدد من السلبيات، لعل أبرزها؛ أنه لا يُقيم وزناً أو اعتباراً للأصوات التي أُعطيت لباقي المرشحين أو بقية القوائم، رغم ما قد يكون لها من أهمية عددية، مقارنة بعدد الأصوات التي حصل عليها المرشح الفائز بالمقعد الانتخابي، أو القائمة الفائزة بالمقاعد الانتخابية، ومن ثم يفضي إلى ظلم الأقلية والأحزاب الصغيرة التي قد لا تجد مَنْ يمثلها في مواجهة الحزب الكبير القوي، كما أنه يؤدي- أحياناً- إلى مفارقات غريبة وشاذة؛ تتمثل في أن الحزب الفائز بالأغلبية البرلمانية، قد يكون حاصلاً على مجرد أقلية انتخابية، إذا أحصينا مجموع الأصوات الانتخابية التي حازها على مستوى الدولة كلها، مقارنة بالأحزاب الأخرى؛ فالأحزاب القوية تكاد أن تفوز دائماً بعدد من المقاعد أكبر من نسبة الأصوات التي حصلت عليها، وعلى العكس تفوز الأحزاب الصغيرة بعدد من المقاعد أقل من نسبة الأصوات التي حازتها^(٢٦).

وعلى الجانب المقابل، نجد أن نظام التمثيل النسبي، يمتاز بتحقيق العدالة في توزيع المقاعد الانتخابية بين القوائم المتنافسة، بما يتناسب مع عدد الأصوات التي حازت عليها، الأمر الذي يضمن تمثيل كافة التيارات الفكرية والسياسية داخل الدولة، وكفالة وجود معارضة قوية داخل المجالس النيابية، مما يحول دون استبداد حزب الأغلبية بشؤون الحكم، ويحول من ثم دون استبداد المجلس النيابي بسلطته، وهو ما ينعكس

^(٢٥) ينظر د. عاصم أحمد عجيلة- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، بدون دار نشر، الطبعة الرابعة ١٩٨٨، ص ٢٦٤، د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤، ص ٢٧٦-٢٧٧.

^(٢٦) ينظر د. عاصم أحمد عجيلة- د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع ذاته، ص ٢٦٤، د. محمود عاطف البناء، مرجع سابق، ص ٣٤٠-٣٤١، د. ثروت بدوي، المرجع ذاته، ص ٢٧٧.

بالنفع والفائدة على الأداء البرلماني، وترسيخ الممارسة الديمقراطية بين الأغلبية والمعارضة، بما يحقق المصلحة العامة؛ ذلك أن وجود معارضة قوية يكون بمثابة سياج واقٍ للحزب الحاكم من إساءة استعمال السلطة أو الزلل والخطأ، فضلاً عن أنها تدفعه إلى العمل المثمر والتبّناء، كما أنه يساهم في القضاء على السلبية السياسية التي يتسم بها جانب عريض من جمهور الناخبين؛ ذلك أن الناخب حين يستشعر أن لصوته وزناً وقيمة في العملية الانتخابية، وأنه لن يضيع سُدى في جميع الأحوال، فإنه سيسعى جاهداً إلى استعمال حقوقه الانتخابية، بعكس نظام الأغلبية الذي يدفع الكثيرين إلى التخلف عن الإدلاء بأصواتهم والامتناع عن ممارسة حقوقهم الانتخابية، لعلهم أن أصواتهم - في كثير من الأحيان - ستضيع سُدى، فضلاً عن العمل على استقلال الأحزاب والاحتفاظ بذاتيتها وبرامجها الخاصة، إزاء الأحزاب الكبيرة، وذلك بخلاف نظام الأغلبية الذي يدفع الأحزاب الصغيرة نحو الاندماج أو التحالف مع غيرها من الأحزاب، رغبة في الفوز ببعض المقاعد الانتخابية^(٢٧).

كما أن تطبيقه تكتفه جملة من السلبيات، لعل أبرزها؛ الصعوبة العملية والتعقيد في التطبيق، وخاصة عند توزيع المقاعد الانتخابية التي لم تحسم لمصلحة أية قائمة من القوائم، ويزداد الأمر تعقيداً كلما تم السعي نحو جعل التمثيل النسبي متوافقاً تماماً مع

(٢٧) ينظر د. محمود عاطف البناء، المرجع ذاته، ص ٣٤١، د. شعبان أحمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩، ص ٢٢٣-٣٢٤، د. ثروت بدوي، المرجع ذاته، ص ٢٧٩-٢٨١، مدحت مهمل تمساح، النظم الانتخابية وتطبيقاتها على المجالس الشعبية المحلية "دراسة تحليلية في مجال الطعون الانتخابية الخاصة بالهيئات المحلية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق - جامعة أسيوط، ٢٠٠٨، ص ١٩٥-١٩٧، د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية، بدون دار نشر، طبعة ١٩٩٤، ص ١٦٨، د. مصطفى أبو زيد فهمي، مرجع سابق، ص ١٣٧-١٣٨، د. عاصم أحمد عجيلة - د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع ذاته، ص ٢٦٤، د. علي فرج العامري، الأسس الدستورية "أشكال الدولة وأشكال نظم الحكم السياسية"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد ٨، العدد ٢٣، ٢٠١٥، ص ٢٥-٢٦، د. باديس سعودي، النظم الحزبية نتاج تأثير الأنماط الانتخابية أم عوامل أخرى، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة العربي بن مهدي، أم البواقي، الجزائر، العدد ٧، الجزء ٢، ٢٠١٧، ص ١٥٥-١٥٦.

أهمية الأصوات التي حصلت عليها كل قائمة، الأمر الذي يؤدي إلى التأخير في إعلان نتيجة الانتخابات، ما يفتح المجال أمام إمكانية التلاعب بها وتزييفها، خاصة في الدول حديثة العهد بالديمقراطية، بالإضافة إلى صعوبة قيام أغلبية برلمانية متجانسة وثابتة؛ ومرد ذلك ومرجعها السماح بوجود قوى سياسية متعددة داخل البرلمان، نتيجة لتعدد الأحزاب وكثرتها، الأمر الذي يفضي بنسبة كبيرة إلى إعاقة العمل البرلماني، فضلاً عن عدم تحقق الاستقرار الحكومي، كما أنه يفضي إلى تضائل دور الناخب، خاصة في ظل تبني نظام القوائم المغلقة؛ إذ يتم انتخاب المرشحين وفقاً لترتيب أسمائهم داخل القائمة الانتخابية، بحيث لا يفوز منهم سوى مَنْ يتصدر الترتيب داخل القائمة، تبعاً لنسبة الأصوات التي تم الحصول عليها، مما يجعل أمر الاختيار على أرض الواقع بيد مَنْ يتولون إعداد القائمة الانتخابية، وليس إرادة الناخبين أنفسهم، ما يفضي في نهاية المطاف إلى جعل كثير من النواب خاضعين خضوعاً كلياً لتوجيهاتهم وتعليماتهم، حتى وإن تعارضت مع رؤاهم وقناعاتهم الشخصية، أو المصلحة العامة، أملاً في إعادة ترشيحهم مع احتلال صدارة الترتيب في القائمة الانتخابية^(٢٨).

بالترتيب على ما تقدم، ننهي إلى أنه رغم المزايا العديدة التي يحققها نظام التمثيل النسبي، سواء على صعيد تشكيل المجالس النيابية، أو على صعيد الاهتمام بعملية الإدلاء بالصوت الانتخابي، إلا أن الصعوبات التي تواجه تطبيقه، فضلاً عن نطاقه الضيق، لا تجعل كفته الأرجح، أو تجعله الخيار الأمثل، وهو ما نرى معه رجحان كفة نظام الأغلبية، خاصة على صعيد اتخاذ جمهور الناخبين لقراره في كل مرسم انتخابي أو عملية استفتاء^(٢٩).

^(٢٨) ينظر د. محمود عاطف البناء، المرجع ذاته، ص ٣٤٢-٣٤٥، د. شعبان أحمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية...، المرجع ذاته، ص ٢٢١-٢٢٢، د. ثروت بدوي، المرجع ذاته، ص ٢٨١-٢٨٣، مدحت مهمل تمساح، المرجع ذاته، ص ١٩٧-٢٠٠، د. محمد أنس قاسم جعفر، المرجع ذاته، ص ١٦٨-١٦٩، د. مصطفى أبو زيد فهمي، المرجع السابق، ص ١٢٥-١٢٦، د. عاصم أحمد عجيلة- د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع ذاته، ص ٢٦٤-٢٦٥.

^(٢٩) في سياق مغاير، يقرر نظر فقهي، أن المزايا التي يحققها نظام التمثيل النسبي، ترجح العيوب التي تكتنفه (د. شعبان أحمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية...، المرجع ذاته، ص ٢٢١، د.

الفرع الثاني

إيجابيات نظام الأغلبية في حسم القرارات الإدارية والسياسية وسلبياته

”حسم قرارات المجالس واللجان“

تتراوح آليات حسم قرارات المجالس واللجان؛ سياسية كانت أم إدارية، بين اعتماد نظام الأغلبية، بصوره المختلفة، أو تبني نظام الإجماع. وبالنظر للأمر على أرض الواقع، نجد أن المعتمد في حسم معظم هذه القرارات، إن لم يكن كلها، هو نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ككل، أو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة.

وكما أسلفنا، تشترك القرارات بنظام الأغلبية مع القرارات بنظام الإجماع، في كونها قرارات جماعية، تصدر عن أكثر من إرادة مجتمعة، بخلاف القرارات الفردية التي تُتخذ بإرادة منفردة، لشخص مصدرها، وإن عاونته في إعدادها والتحضير لاتخاذها، إرادة أو إرادات أخرى.

الأمر الذي نرى معه، التطرق للقرارات الجماعية بالتقييم؛ سياسية كانت أم إدارية، بغض النظر عن النظام المتبع في اتخاذها^(٣٠)؛ نظام الأغلبية أو نظام الإجماع، ومنها الولوج إلى تقييم نظام الأغلبية في حسم هذه القرارات، مقارنة بنظام الإجماع.

دخان آمال، تأثير النظم الانتخابية وعناصرها على تمثيل المرأة في البرلمان، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد ١١، العدد ١، ٢٠١٨، ص ٢٣٣-٢٣٤.

^(٣٠) نود الإشارة، في هذا المقام، إلى أنه من ناحية واقعية، ساد اعتقاد لدى جانب ليس بالقليل من الأفراد، ويسود، أن الجماعة (المجالس واللجان) ليست فعالة في اتخاذ القرارات، وظهرت بعض العبارات في هذا الصدد، من قبيل؛ إذا أردت أن تقتل موضوعاً فشكّل لجنة لبحثه، إذا أردت أن تصل إلى أنصاف الحلول فأحل المشكلة إلى مجموعة، المجموعة أحسن وسيلة لإضاعة الوقت، أو أن الجماعة دورها يقتصر على تمرير القرارات التي تم اتخاذها، لا أنها تقوم باتخاذها، ولنا في هذا الشأن، أن نقرر مع جانب من الفقه، أن ما سبق، يمكن أن يصدق بدرجة كبيرة على الجماعات الغير فعالة، التي لا تؤمن برسالتها، أو التي لا ترغب في أن تؤديها، على النحو المأمول من وجودها، أو التي لا تضع المصلحة العامة نصب عينها طيلة الوقت، وربما تحركها الأهواء والمصالح الشخصية، غير أن ما تقدم وإن كان يحمل بعض من الحقيقة والواقع المرير، إلا أن

وفي هذا الإطار، نجد أن القرارات الجماعية يجمعها أنه من خلال مشاركة أعضاء المجلس أو اللجنة في اتخاذ القرار نكون أمام أفكار ومعلومات أكثر من مجموع الأفكار والمعلومات عند اتخاذ القرار بإرادة منفردة^(٣١)، ومن ثم تناول الأمر محل اتخاذ القرار من معظم الزوايا، ومن جانب وجهات نظر متعددة، وبالتالي اتخاذ القرار بعد دراسة مستفيضة، برؤى وأفكار مختلفة، ما يُفضي في نهاية المطاف- بنسبة كبيرة- إلى جودة القرار^(٣٢)، كما أن اشتراك أعضاء المجلس أو اللجنة في اتخاذ القرار، والذين هم- في الغالب- المسؤولون عن تنفيذه، يؤدي إلى درجة التزام أكثر بشأن تنفيذ مضمونه، بالإضافة إلى تنمية قدرات الأعضاء في مجال الإدارة؛ نتيجة الممارسة والمشاركة

تعميمه أو اعتباره القاعدة، فيه كثير من المبالغة، وقدر كبير من التجني والخروج عن العدالة، في الحكم على واقع اللجان والمجالس، أو حتى على الفكرة من الأساس، وآية ذلك؛ أن كثيراً من المجالس واللجان، إذا أحسن اختيار رئيسها وأعضائها، فإنها تنتهي إلى قرارات على قدر من الكفاءة والإبداع، يستعصي على معظم الأفراد، مهما كان تميزهم، أن يصلوا إليها (ينظر د. حامد أحمد بدر، مرجع سابق، ص ٥٤، حافظ أحمد أمين، قرارات يصدرها أفراد وأخرى تصدرها لجان ومجالس، مجلة المدير العربي، ١٩٧٧، ص ٤٣).

^(٣١) يشار في هذا الإطار إلى أن أهمية القرارات التي تتخذ بواسطة مجموعة، تظهر من الفكرة القائلة؛ بأن القرار الذي يصل إليه عدة أفراد أفضل من القرار الذي يتخذه فرد واحد، غير أن هذه الفكرة ليست صحيحة على إطلاقها؛ فبعض المواقف تحتاج إلى رأي فرد واحد، والبعض الآخر يحتاج إلى آراء عدة أفراد؛ فالقرارات الروتينية أو القرارات التي يمكن اتخاذها بالرجوع إلى قواعد وإجراءات المنظمة، من الأفضل أن يتخذها فرد واحد، أما القرارات المعقدة وغير الروتينية، والقرارات الخاصة بالمشكلات المتعددة الاتجاهات والقرارات الاستراتيجية، فالأفضل أن يتم اتخاذها بواسطة الجماعة (ينظر د. حسن عبد المالك محمود- د. سمير حسانين بركات، فعالية اتخاذ القرارات بواسطة مجالس الأقسام في الكليات الجامعية "مدخل لتطوير الإدارة الجامعية، المؤتمر الثاني عشر "السياسات التعليمية في الوطن العربي"، رابطة التربية الحديثة وجامعة المنصورة، كلية التربية، المجلد ١، ١٩٩٢، ص ٢٩٢).

^(٣٢) ينظر د. عادل محمد عبد الحليم زايد، مرجع سابق، ص ٩، ١١.

المستمرة، في صنع القرارات واتخاذها، فضلاً عن عموم الإقناع بدلاً من الاجبار كوسيلة للوصول الى اتخاذ القرارات المتطلبية^(٣٣).

وعلى الجانب الآخر، قد تعتري اتخاذ القرار الجماعي سلبيات عدة، إذا لم تدر الجلسة بشكل جيد، والتي نذكر منها؛ احتمال سيطرة أحد الأعضاء على النقاش أثناء جلسة اتخاذ القرار، ومن ثم يتم منع باقي الأعضاء من المشاركة الفعلية في عملية صنع القرار، وبالتالي يخرج القرار معبراً عن وجهة نظر عضو بعينه، أو بعض الأعضاء، لا وجهة نظر أعضاء المجلس أو اللجنة، احتمال الضغط بطريقة أو بأخرى على بعض الأعضاء كي يتبنوا وجهة نظر معينة، بشأن اتخاذ قرار ما، في الوقت الذي قد تكون فيه الآراء الفردية أو رأي الأقلية هي الأصوب والأفضل، ظهور ما يسمى بالتحيزات داخل المجالس أو اللجان؛ التحيز والولاء للمجموعة أو الفريق المنتمى إليه، ولأفكاره ومقترحاته، أي ما كانت هذه الأفكار أو المقترحات، ورفض ما عداها، أو عدم مناصرتها وتأييدها، ولو كانت الأفضل أو الأصح، أو ممارسة أفراد المجموعة الضغط على أعضائها من أجل الالتزام بآراء المجموعة ومعتقداتها، وعدم قبول أو السماح بظهور آراء فردية مخالفة، ولو كانت فعالة وناجحة، أو أن يتم اللجوء إلى سياسة إقناع الأطراف المعارضة، على حساب إجراء المناقشات الموضوعية البناءة بالمجالس أو اللجان^(٣٤).

يضاف إلى ما تقدم، رغبة بعض الأعضاء في الجدل، ومن ثم قد تعجز المجالس أو اللجان عن المضي قدماً في اتخاذ قراراتها في الوقت المناسب؛ إذ قد يتحول النقاش

^(٣٣) ينظر تفصيلاً، بشأن مزايا القرار الجماعي، د. حامد أحمد بدر، مرجع سابق، ص ٥٦-٥٧، حافظ أحمد أمين، المرجع السابق، ص ٤١-٤٣، د. عادل محمد عبد الحليم زايد، المرجع ذاته، ص ١٠-١٢، د. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٠٨، ص ٢٣٤-٢٣٦، د. خالد بن عبد العزيز الداود، مرجع سابق، ص ٣٧٩-٣٨٠، د. محمد عدنان قاسم، مرجع سابق، ص ٧٧، د. حسن عبد المالك محمود- د. سمير حسانين بركات، المرجع السابق، ص ٢٩٤-٢٩٥، د. أحمد إبراهيم أحمد- د. هالة محمد السيد- عبد العزيز سعد صيوان، مرجع سابق، ص ٦٠٣.

^(٣٤) في حالة المجالس أو اللجان كبيرة العدد، ربما تنشأ جماعة أو جماعات فرعية صغيرة، ويحل الخلاف أو الاختلاف بينها، بغاية تحقيق المكاسب الذاتية، بدلاً من محاولة الوصول إلى القرار الأفضل.

بين عضوين أو أكثر إلى جدال، ومن ثم يحاول كل طرف إثبات أنه على صواب، وأن الآخر على خطأ، لا البحث عن أفضل الحلول والقرارات، وبالتالي يتحول النقاش إلى نقاش دفاعي؛ حيث يسعى كل فرد إلى الدفاع عن وجهة نظره والتمسك بها، حتى وإن كانت كل المعطيات تصب في اتجاه وجوب تغيير رأيه أو موقفه، أو تعديله، واللجوء إلى الحلول الوسطى حسماً لاختلاف وجهات نظر الأعضاء؛ وهذه الحلول لا ترضي الجميع، ولا تعتبر حلاً فعالاً للمسائل المطروحة، محل النقاش، فضلاً عن استغراق وقت أطول في اتخاذ القرار، مقارنة باتخاذ القرار بالإرادة المنفردة، وقبل هذا كله إمكانية عرقلة عمل المجلس أو اللجنة بالتقاعس أو الامتناع عن حضور الجلسات، أو التصويت على القرارات، وشيوع المسؤولية بين الأعضاء، مع سنوح الفرصة للتصل من القرارات المتخذة^(٣٥).

ولنا في هذا الشأن أن نقرر، أنه لئن كانت القرارات بالإرادة المنفردة تمتاز بالسرعة في حسم الأمور والسهولة في تحديد المسؤولية، والوفور في الوقت والجهد اللازمين لدراسة المشكلة، والموازنة بين احتمالاتها المختلفة واختيار الحل الأنسب^(٣٦)، وأنه رغم احتمال تحقق معظم السلبيات التي فرغنا للتو، من سردها، إلا أن إيجابيات القرارات الجماعية تفوق بكثير إيجابيات القرارات الفردية، كما أن معظم السلبيات المنسوبة إليها،

^(٣٥) ينظر تفصيلاً، بشأن سلبيات القرار الجماعي، د. حامد أحمد بدر، المرجع السابق، ص ٥٧-٥٩، د. محمد عدنان قاسم النجار، المرجع السابق، ص ٧٩-٨٢، د. خالد بن عبد العزيز الداود، المرجع السابق، ص ٣٨٠-٣٨١، د. أحمد إبراهيم أحمد- د. هالة محمد السيد- عبد العزيز سعد صيوان، المرجع السابق، ص ٦٠٤، أشرف محمد سمير عباس، مرجع سابق، ص ٣٦٩٣، حافظ أحمد أمين، المرجع السابق، ص ٤٣، د. عادل محمد عبد الحلیم زايد، المرجع السابق، ص ١٢-١٥، د. حسن عبد المالك محمود- د. سمير حسنين بركات، المرجع السابق، ص ٢٩٥-٢٩٧.

^(٣٦) ينظر د. عادل محمد عبد الحلیم زايد، المرجع ذاته، ص ٩، د. محمد عدنان قاسم النجار، المرجع السابق، ص ٨٨.

من السهولة بمكان التغلب على معظمها، إذا أحسنت إدارة الجلسات، وتعاون الأعضاء، وغُلِّبت الموضوعية، وقُدِّمت المصلحة العامة، وكلها أمور في المتناول^(٣٧).

وبالرجوع إلى موضوعنا الأساس، على صعيد القرارات الجماعية؛ إيجابيات نظام الأغلبية في حسم قرارات المجالس واللجان وسلبياته، وهو ما يقابله نظام الإجماع في حسم تلك القرارات، فإننا نستطيع القول بشأن نظام الأغلبية، أيًا كانت صورته أو نمطه، أنه يمتاز بالبساطة والوضوح؛ فهو نظام بسيط وغير مُعقَّد في إجراءاته، يسهل في ظله اتخاذ القرارات، بالمقارنة بنظام الإجماع.

وبالنظر للأمر على صعيد المفاضلة بين أنماط الأغلبية في حسم القرارات، وصورها، يمكننا القول إن اتخاذ القرارات بنمط الأغلبية المطلقة للأعضاء ككل، يتعين أن يكون الأساس والقاعدة، وما عداه من أنماط؛ اتخاذ القرارات بأغلبية الحاضرين، أو بأغلبية خاصة من العدد الكلي للأعضاء، أو من عدد الأعضاء الحاضرين، هو الاستثناء، لما يمتاز به نمط الأغلبية المطلقة من ضمان حصول المقترحات على دعم واسع النطاق من جانب الأعضاء، بالمقارنة بنمط أغلبية الحاضرين، كما أنه يشجع على المداولات والفحص الشامل للمقترحات، مما يعزز عمليات صنع القرار الأكثر عمقاً، فضلاً عن ضمان ألا تكون القرارات مدفوعة بوجهة نظر عدد محدود من الأعضاء، بالمقارنة بعدد الأعضاء كافة.

يضاف إلى ما تقدم، السماح بتمثيل أكبر، لوجهات النظر المتنوعة، في عملية صنع القرار؛ إذ يضمن هذا النهج ألا تكون القرارات مدفوعة بوجهة نظر عدد محدود من الأعضاء فحسب، بل توضع في الاعتبار رؤية وأفكار وآراء مختلف الأعضاء، ومن ثم الحاجة المستمرة للبحث عن التوافق والاتفاق بين الأعضاء، في كل عملية صنع لقرار من القرارات، واتخاذها.

وغير خاف، أن ما تقدم من مزايا لتبني نمط الأغلبية المطلقة في حسم القرارات، يتحقق بصورة أكبر، في ظل تقرير حسم القرارات بأغلبية خاصة من العدد الكلي

(٣٧) في تأييد ما انتهينا إليه، ينظر أشرف محمد سمير عباس، المرجع السابق، ص ٣٦٩٤، د. خالد بن عبد العزيز الداود، المرجع السابق، ص ٣٨٢، د. حسن عبد الملك محمود- د. سمير حسنين بركات، المرجع السابق، ص ٢٩٨، د. وليد محمد الشناوي، مرجع سابق، ص ٢٣٥.

للأعضاء، غير أنه لئن كان اتخاذ القرارات بنمط الأغلبية المطلقة، يجعل عملية صنع القرار واتخاذها أكثر صعوبة وتستغرق وقتاً طويلاً، مقارنة بنمط اتخاذ القرار بأغلبية الحاضرين، إلا أن الصعوبة ستزداد، والوقت سيطول، عندما يكون حسم القرارات بأغلبية خاصة من العدد الكلي للأعضاء، وهو ما قد يشكل عقبة أمام اتخاذ القرارات الضرورية والعاجلة، في الوقت المناسب، كما هو الحال في أوقات الأزمات، أو عند معالجة القضايا الملحة، أو حتى في الأوقات العادية.

وعلى الجانب المقابل، يعترى نظام الأغلبية، أياً كانت صورته أو نمطه، عدد من السلبيات، لعل أبرزها؛ أنه لا يُقيم وزناً أو اعتباراً لأصوات بقية الأعضاء، رغم ما قد يكون لوجهة نظرهم من أهمية ووجاهة، مقارنة بما انتهت إليه الأغلبية، ومن ثم تمكين عدد معين من الأعضاء من تمرير أفكاره ومعتقداته؛ عبر اتخاذ ما يعن له من قرارات، استناداً إلى التمكن من الوصول إلى الأغلبية المطلوبة، ولو على حساب المصلحة العامة، وهو ما قد يفضي بعد فترة وجيزة إلى عزوف ذوي الكفاءة عن حضور الجلسات أو المشاركة فيها بفعالية، لا لشيء إلا لسيطرة مجموعة معينة على عملية النقاش والتصويت على القرارات، وتمكنها من حيازة الأغلبية المطلوبة لتمرير القرارات التي ترغب في تمريرها، أو الوقوف حجرة عثرة أمام تمرير القرارات التي لا ترغب في تمريرها، رغم ما قد يكون في الأولى من أضرار بالغة بالمصلحة العامة، وفائدة ونفع في الثانية، وبالتالي تجاهل وإهمال لأفكار وآراء البقية، وعدم إقامة اعتبار أو وزن لها، استناداً إلى حيازة الأغلبية التي بها تستطيع التحكم في مجريات الأمور بالمجالس واللجان.

يضاف إلى ذلك، أن اتخاذ القرارات بنظام الأغلبية، يدفع إلى التساهل، وعدم إشباع الموضوع المطروح بحثاً، كما أنه يخلق حلولاً مكررة غير إبداعية، في أحيان ليست بالقليلة، وفي أحيان أخرى، قد يكون لعدد محدود من الأعضاء عرقلة اتخاذ القرارات التي يدعمها ويؤيدها العدد الأكبر من الأعضاء، فضلاً عن أن تنفيذ هذه القرارات يكون أكثر صعوبة من تنفيذ القرارات التي يتم الوصول إليها بنظام الإجماع، وبخاصة على صعيد القرارات الإدارية.

وبالنظر للأمر على صعيد نظام الإجماع في حسم قرارات المجالس واللجان، نجد أنه يمتاز بتحقيق قمة الدافعية لتنفيذ القرارات من جانب كافة الأعضاء، وتوفير وسيلة لربط وجهات النظر بطريقة إبداعية، لتطوير الحلول في معالجة المشكلات، ومن ثم التمكين من الوصول إلى أفضل القرارات وأنسبها، كما أن السعي إلى الإجماع في اتخاذ القرارات يؤدي إلى الاستخدام الأمثل للطاقات المتاحة^(٣٨).

غير أن تطبيقه تكتفه جملة من السلبيات، لعل أبرزها؛ الصعوبة العملية في الوصول إلى الإجماع؛ إذ لن يلقى كل قرار يُراد اتخاذه في المجالس أو اللجان القبول التام من جانب كافة الأعضاء، كما أن عضواً واحداً بإمكانه الحيلولة دون المجلس أو اللجنة واتخاذ ما يلزم من قرارات^(٣٩)، فضلاً عن أنه ليس بمستبعد، حصول الإجماع بشأن طرح ما، بسبب سيطرة صاحبه وقوة نفوذه، أو ممالأة له، أو حرصاً من الأعضاء على مصالحهم معه، وكل هذه الحالات تعتبر خيانة للمصلحة العامة وتقديم للمصالح الشخصية، كما أنه قد يحصل بسبب أن الأعضاء بمثابة نسخ مكررة من بعضهم، لا تنوع بينهم، وهذا بدوره يقضي على الإبداع، ويضر بالمصلحة العامة على المدى البعيد. بالترتيب على ما تقدم، ننتهي إلى أنه رغم المزايا العديدة التي يحققها نظام الإجماع في اتخاذ القرارات، سواء على صعيد القرارات الإدارية أو السياسية، إلا أنه من الصعوبة بمكان اعتماده بطريقة رسمية، كقاعدة وأساس في اتخاذ هذه القرارات، وغيرها من القرارات، لما سيفضي إليه من غل يد المجالس عن اتخاذ معظم القرارات في الوقت المناسب، أو حتى اتخاذها من الأساس، نتيجة الاعتراض أو الرفض، ولو من جانب عضو واحد، أو استغراق وقت طويل أكثر مما ينبغي، حتى يتم الوصول لهذا الإجماع، وبخاصة كلما زاد عدد الأعضاء بالمجالس أو اللجان، وهو ما سيؤدي - بطريقة أو بأخرى - إلى إعاقة المرافق العامة عن تقديم خدماتها، بانتظام وإطراد.

^(٣٨) ينظر في هذا السياق، عبد الله أحمد هادي، هل يُمكن تحويل قراراتنا التنفيذية من الأغلبية إلى الإجماع؟ (رؤية إدارية)، منهل الثقافة التربوية، بتاريخ ١/٣/١٤٣٠هـ، مقال منشور على شبكة الإنترنت، عبر الرابط

<https://www.manhal.net/art/s/17427>

^(٣٩) ينظر عباس موسى مصطفى، مرجع سابق، ص ٤٣.

ولنا في هذا الشأن، أن نقرر أننا كي نكون واقعيين بشأن اتخاذ القرارات الإدارية والسياسية، بالمجالس واللجان، لنعتمد نظام الإجماع كآلية واقعية في اتخاذ القرارات، يتم السعي الحثيث صوب قيامها، وبعد بذل أقصى الجهد، وعدم الوصول إليها، يتم اللجوء إلى نظام الأغلبية؛ في صورته أو نمطه المقرر قانوناً.

وهو ما يقتضي إتاحة الفرصة، وتهيئة الأجواء، وإقامة الأسباب، لقبول القرار المراد اتخاذه، من جانب الأعضاء كافة، على أساس من المنطق والاعتناع، وعلى الجانب المقابل تقديم كل عضو فكرته بوضوح تام، وبأسلوب منطقي، مع الاستماع إلى ردود الأفعال، والتفكير بعناية في الأفكار المقدمة، قبل معاودة العضو الدفاع عن فكرته، والتحلي بقدر عال من المرونة، وعدم الإصرار على الأمر بحذافيره، عند الموازنة والترجيح بين الآراء المقدمة، وعند الصياغة النهائية لفحوى القرار ومضمونه.

كما أنه يتعين سيادة الاحترام لكافة الآراء، ولوجهات النظر المختلفة، من جانب كل الأعضاء؛ فلا تعليقات مسيئة أو قمع من رئيس الجلسة أو من غيره، أو إظهار عدم الاهتمام، أو اللامبالاة بما يطرحه ويقدمه أحد الأعضاء^(٤٠)، مع إعطاء الوقت الكافي لصاحب الفكرة لتوضيحها وشرحها^(٤١)، والذي يجب عليه الالتزام بالوقت المخصص، بالإضافة إلى التركيز على الفكرة محل الطرح، وعدم الاستطراد في أمور خارجة عن موضوع النقاش بالجلسة^(٤٢).

^(٤٠) ينظر عبد الرحمن شفيق، تشكيل اللجان وأعمالها، التتمية الإدارية، الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة، المجلد ٤، العدد ١٦، ١٩٨٢، ص ١١-١٢.

^(٤١) قد يرى البعض، أن هذا مضيعة للوقت، والجهد، غير أن الحقيقة التي يتعين ألا تغيب عن أذهان الجميع، تتجسد في أن المجالس واللجان مطلوب منها دراسة كافة الأمور والمسائل بعناية، وإعطاء كل أمر حقه، والتركيز على نجاح العمل، وليس مجرد سيره.

^(٤٢) حتى نكون أمام نقاش بناء، يُفضي إلى أفضل القرارات وأنسبها، يتعين على كل من يطرح فكرة ما، أو يبدي رأياً، أن يكون متجرداً من الأهواء والمصالح الشخصية، وأن تكون المصلحة العامة محركه الأساس، وكذا الشأن بالنسبة لكل من يعقب على طرحه؛ اتفاقاً أو اعتراضاً، على أن يبين المعارض وجه الاعتراض وأسبابه، وهل الطرح كله غير مناسب أم مطلوب إجراء بعض التعديلات، مع طرح التعديلات المطلوبة أو الطرح البديل، وليس مجرد الاعتراض، بالإضافة إلى حرص الجميع أثناء النقاش على إغناء الأفكار والمقترحات، والإضافة إليها، لا تكرارها، ومن ثم إضاعة الوقت والجهد، بلا طائل أو فائدة، وبالمجمل يجدر أثناء النقاش أن يكون التحيز للأفكار والآراء، لا للأشخاص أو المجموعات، وأن يتم التحلي بالحياد والموضوعية.

المبحث الثاني القرارات الإدارية بنظام الأغلبية "قرارات المجالس الجامعية أنموذجاً"

تمهيد وتقسيم:-

كما أسلفنا، يرتبط نظام الأغلبية في حسم القرارات، أياً كان موضوعها أو محتواها، بالقرارات الجماعية، كما أنه بأنماطه وصوره المختلفة؛ الأغلبية البسيطة أو النسبية، الأغلبية المطلقة، والأغلبية الخاصة، هو النظام الشائع في اتخاذ هذه القرارات وإصدارها.

وبالنظر للأمر على صعيد القرارات الإدارية الجماعية عامة، نجد أن نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ككل، أو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة، هو النظام الأساس، المعتمد في اتخاذ هذه القرارات، وحسمها.

والذي لا جدال فيه، أن القرارات الجامعية؛ سواء أكانت على مستوى الجامعات الحكومية ككل، أم على مستوى كل جامعة على حدة، الصادرة بإرادة جماعية؛ كقرارات المجلس الأعلى للجامعات، قرارات مجالس الجامعات، قرارات مجالس الكليات، قرارات مجالس الأقسام العلمية، وقرارات اللجان المختلفة، هي قرارات إدارية، تخضع لرقابة القضاء الإداري، بمحاكمه المختلفة؛ إلغاءً وتعويضاً.

الأمر الذي نرى معه، في معرض التناول للقرارات الإدارية بنظام الأغلبية، أن تكون قرارات هذه المجالس واللجان؛ قرارات المجالس الجامعية واللجان، هي النموذج محل البحث والدراسة، ونحن بصدد بيان طرائق اتخاذ القرارات الإدارية بنظام الأغلبية وتقييمها، ورقابة القضاء الإداري على مشروعية هذه القرارات.

وترتيباً على ما تقدم، نرى أن تكون دراستنا للقرارات الإدارية بنظام الأغلبية، موزعة على ثلاثة مطالب؛ نخصص الأول لبحث مفهوم هذه القرارات، ونرصد الثاني لبيان طرائق اتخاذها مع تقييم هذه الطرائق، أما الثالث فسنفرده لتوضيح الرقابة القضائية على هذه القرارات، وذلك على النحو الآتي:-

المطلب الأول:- مفهوم القرارات الإدارية بنظام الأغلبية.

المطلب الثاني: - طرائق اتخاذ القرارات الإدارية بنظام الأغلبية وتقييمها "قرارات المجالس الجامعية أنموذجاً".

المطلب الثالث: - الرقابة القضائية على قرارات المجالس الجامعية بنظام الأغلبية.

المطلب الأول

مفهوم القرارات الإدارية بنظام الأغلبية

لئن كان القرار الإداري، طبقاً لما استقر عليه القضاء في أحكامه، يُراد به إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة، بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح، بقصد إحداث أثر قانوني، متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة^(٤٣).

أو أنه، على نحو ما ذهب إليه جانب من الفقه، عمل قانوني نهائي يصدر من سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة، وتترتب عليه آثار قانونية معينة^(٤٤)، أو كما رأى نظر فقهي آخر، هو عمل قانوني يصدر من سلطة إدارية، ويؤثر في النظام القانوني^(٤٥).

فإن هذا القرار، كما يُتخذ بإرادة منفردة، يُتخذ بإرادة جماعية، والذي لا جدال فيه، أن القرارات الجامعية^(٤٦)؛ على مستوى الجامعات الحكومية ككل، أو على مستوى كل جامعة، الصادرة بإرادة منفردة؛ كقرارات رئيس المجلس الأعلى للجامعات، قرارات رؤساء الجامعات، قرارات عمداء الكليات، قرارات رؤساء الأقسام العلمية، وتلك الصادرة بإرادة جماعية؛ كقرارات المجلس الأعلى للجامعات، قرارات مجالس الجامعات، قرارات مجالس الكليات، قرارات مجالس الأقسام العلمية، وقرارات اللجان المختلفة، هي قرارات إدارية،

^(٤٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٦٧٠ لسنة ٤٢ ق، الصادر بجلسة ١٩٩٩/٥/٩، ينظر في حصر لعدد كبير من هذه الأحكام، د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية "الكتاب الأول- القرار الإداري"، دار النهضة العربية، ٢٠١٢، ص ٩-١١.

^(٤٤) د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ١٩٩٧، ص ٣٧.

^(٤٥) د. محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ١١.

^(٤٦) يدور الحديث هنا حول الجامعات الحكومية الخاضعة للقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم الجامعات، ولأئحته التنفيذية.

تخضع لرقابة القضاء الإداري بمحاكمه المختلفة؛ إلغاءً وتعويضاً. وبالنظر للأمر على صعيد القرارات الإدارية الجماعية عامة، نجد أن المعتمد في حسم معظم هذه القرارات، إن لم يكن كلها، هو نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ككل، أو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة^(٤٧).

بينما على صعيد قرارات المجالس واللجان الجامعية، فالمعتمد في حسمها، وفقاً للقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم الجامعات، ولأحته التنفيذية، هو نظام الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة، وهو ما سجلته المادة (٤٦) من اللائحة التنفيذية، الصادرة بالقرار رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥، قائلة "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، فإذا تساوت رجح الجانب الذي منه الرئيس".

بالترتيب على ما تقدم، يمكننا القول إن مفاد القرارات الإدارية عامة، بنظام الأغلبية، اتفاق إرادة ذوي الشأن، بنسبة معينة؛ أغلبية بسيطة (الحاضرين)، أو مطلقة (كافة الأعضاء)، أو خاصة، على الشكل النهائي لقرار ما، أو لعدة قرارات، ومن ثم الإصدار وفقاً لما تم الانتهاء إليه، حال توفر الأغلبية المتطلبة.

وأن مفاد قرارات المجالس واللجان الجامعية، بنظام الأغلبية، اتفاق إرادة الأعضاء، بنسبة معينة (الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين)؛ أي أكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة انعقاد المجلس أو اللجنة، على الشكل النهائي لقرار ما، أو لعدة قرارات، ومن ثم الإصدار وفقاً لما تم الانتهاء إليه، عند توفر هذه النسبة.

^(٤٧) يتراوح مفهوم نظام الأغلبية في حسم القرارات الإدارية- كما أسلفنا- بين اشتراط موافقة أكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين، على القرار المراد اتخاذه، أي ما كانت نسبتهم إلى العدد الإجمالي لأعضاء المجلس أو اللجنة؛ أغلبية مطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، كأصل وقاعدة، وموافقة أكثر من نصف العدد الإجمالي للأعضاء؛ اشتراط أغلبية مطلقة للعدد الإجمالي للأعضاء وليس عدد الأعضاء الحاضرين، أو اشتراط أغلبية خاصة، من عدد الأعضاء الحاضرين أو العدد الإجمالي للأعضاء، استثناءً.

المطلب الثاني

طرائق اتخاذ القرارات الإدارية بنظام الأغلبية وتقييمها

"قرارات المجالس الجامعية أنموذجاً"

تمهيد وتقسيم:-

لئن كان المعتمد في حسم معظم القرارات الإدارية الجماعية عامة، إن لم يكن كلها، هو نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ككل، أو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة.

والمعتمد- أيضاً- على صعيد حسم قرارات المجالس واللجان الجامعية، وفقاً للقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم الجامعات، ولأحته التنفيذية، هو نظام الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة، وهو ما سجلته المادة (٤٦) من اللائحة التنفيذية، الصادرة بالقرار رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥، بالقول "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، فإذا تساوت رجح الجانب الذي منه الرئيس".

وبالنظر إلى قرارات هذه المجالس الأخيرة؛ قرارات المجالس واللجان الجامعية، فإننا نجدتها تتراوح بين قرارات على مستوى الجامعات الحكومية، وقرارات على مستوى كل جامعة، ولكل صنف من هذه القرارات طريقة لاتخاذها، وهو ما نرى معه، وصولاً للوقوف على تفاصيل كل طريقة، مع وضعها في ميزان التقييم، توزيع الدراسة في هذا المطلب، على فرعين؛ فرع أول نخصه لتناول طريقة اتخاذ القرارات الإدارية على مستوى الجامعات وتقييمها، وفرع ثان نرصده لتوضيح طريقة اتخاذ القرارات الإدارية على مستوى الجامعة وتقييمها، وذلك على النسق والبيان الآتي:-

الفرع الأول:- طريقة اتخاذ القرارات الإدارية على مستوى الجامعات وتقييمها.

الفرع الثاني:- طريقة اتخاذ القرارات الإدارية على مستوى الجامعة وتقييمها.

الفرع الأول

طريقة اتخاذ القرارات الإدارية على مستوى الجامعات وتقييمها

أسند المشرع إلى المجلس الأعلى للجامعات، مهمة تخطيط السياسة العامة للتعليم الجامعي والبحث العلمي والتنسيق بين الجامعات في أوجه نشاطها المختلفة، وذلك بالنص في المادة (١٢) من القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم الجامعات، على أنه "للجامعات مجلس أعلى يسمى المجلس الأعلى للجامعات، مقره القاهرة، يتولى تخطيط السياسة العامة للتعليم الجامعي والبحث العلمي والتنسيق بين الجامعات في أوجه نشاطها المختلفة"^(٤٨).

ويشكل هذا المجلس برئاسة الوزير المختص بالتعليم العالي، وفي هذا الشأن سجلت المادة (١٨) من القرار بقانون، القول "يشكل المجلس الأعلى للجامعات برئاسة الوزير المختص بالتعليم العالي، وعضوية: (أ) رؤساء الجامعات وفي حالة غياب رئيس الجامعة يحل محله أقدم نوابه. (ب) خمسة أعضاء على الأكثر من ذوي الخبرة في شؤون التعليم الجامعي والشؤون العامة، يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من الوزير

^(٤٨) فصلت المادة (١٩) القول، فيما نحن بصدد، بالنص على أنه "يختص المجلس الأعلى للجامعات بالمسائل الآتية: (١) رسم السياسة العامة للتعليم الجامعي والبحث العلمي في الجامعات والعمل على توجيهها وتنسيقها بما يتفق مع حاجات البلاد وتيسير تحقيق الأهداف القومية والاجتماعية والاقتصادية والعلمية للدولة. (٢) التنسيق بين نظم الدراسة والامتحان والدرجات العلمية في الجامعات. (٣) التنسيق بين الكليات والمعاهد والأقسام المتناظرة في الجامعات. (٤) تحديد وإنشاء تخصصات الأستاذية في الجامعات. (٥) التنسيق بين أعضاء هيئة التدريس في الجامعات. (٦) تنظيم قبول الطلاب في الجامعات وتحديد أعدادهم. (٧) رسم السياسة العامة للكتب والمذكرات الجامعية ووضع النظم الخاصة بها. (٨) رسم الإطار العام للوائح الفنية والمالية والإدارية لحسابات البحوث وللوحدات ذات الطابع الخاص في الجامعات. (٩) وضع اللائحة التنفيذية للجامعات وللوائح الداخلية للكليات والمعاهد. (١٠) المتابعة الدورية لتنفيذ سياساته وقراراته في الجامعات. (١١) إبداء الرأي في مقدار الإعانة الحكومية التي تمنح سنوياً لكل جامعة. (١٢) إبداء الرأي فيما يعرضه عليه وزير التعليم العالي أو إحدى الجامعات من مسائل. (١٣) إبداء الرأي فيما يتعلق بمسائل التعليم في مستوياته ونوعياته المختلفة. (١٤) المسائل الأخرى التي يختص بها وفقاً للقانون.

المختص بالتعليم العالي بعد أخذ رأى المجلس الأعلى للجامعات. (ج) أمين المجلس الأعلى للجامعات. وفى حالة غياب الوزير، يحل محله في رئاسة المجلس أقدم رؤساء الجامعات".

والى جوار المجلس الأعلى للجامعات توجد ثلاثة مجالس، لمعاونته في ممارسة اختصاصاته؛ حددتها المادة (١٩ مكرر) من القرار بقانون، بالقول "يُشكل مجلس أعلى لشئون التعليم والطلاب ومجلس أعلى للدراسات العليا والبحوث، ومجلس أعلى لخدمة المجتمع وتنمية البيئة، لمعاونة المجلس الأعلى للجامعات في ممارسة اختصاصاته، ويشكل كل مجلس من هذه المجالس برئاسة الوزير المختص بالتعليم العالي أو من ينيبه، وعضوية نواب رؤساء الجامعات المختصين وأمين المجلس الأعلى للجامعات، ويحدد المجلس الأعلى للجامعات المسائل التي تدخل في اختصاص كل من هذه المجالس، وتعرض قراراتها عليه لتقرير ما يراه في شأنها".

بالترتيب على ما تقدم، يمكننا القول أن المجلس الأعلى للجامعات هو صاحب الاختصاص الأصيل في تخطيط السياسة العامة للتعليم الجامعي والبحث العلمي والتنسيق بين الجامعات في أوجه نشاطها المختلفة، والقول الفصل في شتى المسائل والأمور المتعلقة بذلك، وأن دور المجلس الأعلى لشئون التعليم والطلاب، والمجلس الأعلى للدراسات العليا والبحوث، والمجلس الأعلى لخدمة المجتمع وتنمية البيئة، كل في نطاق اختصاصه، هو معاونة المجلس ومساعدته في ممارسة اختصاصاته، وأن قرارات هذه المجالس موقوفة على ما يراه في شأنها؛ إقراراً ورفضاً وتعديلاً.

يضاف إلى ما تقدم، أن القرارات الصادرة من المجلس في حدود اختصاصه، تعتبر قرارات ملزمة للمجالس الأدنى منه^(٤٩)؛ مجالس الجامعات، مجالس الكليات أو المعاهد، مجالس الأقسام العلمية، وغيرها^(٥٠).

^(٤٩) في شأن تنفيذ قرارات المجلس، بالنسبة لما يحتاج منها إلى قرار من وزير التعليم العالي، تطالعنا المادة (١٧) من اللائحة التنفيذية، بالنص على أنه "لا تنفذ قرارات المجلس فيما يحتاج إلى قرار من وزير التعليم العالي إلا بصدر هذا القرار. وإذا لم يصدر منه قرار في شأنها خلال الستين يوماً التالية لتاريخ وصولها مستوفاة إلى مكتبه تكون نافذة".

^(٥٠) ينظر المادة (١٤) من القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم الجامعات.

وبالنظر لأمر الأغلبية المتطلب لصحة انعقاد جلسات المجلس الأعلى للجامعات، المجلس الأعلى لشئون التعليم والطلاب، المجلس الأعلى للدراسات العليا والبحوث، والمجلس الأعلى لخدمة المجتمع وتنمية البيئة، واتخاذ القرارات؛ نجد المشرع يقرر في المادة (٤٦) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، الصادرة بالقرار رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥، بشأن جلسات أي من هذه المجالس، أنه "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، فإذا تساوت رجح الجانب الذي منه الرئيس"^(٥١).

يبين لنا من هذا النص، أنه يتعين لصحة انعقاد المجلس الأعلى للجامعات، واتخاذ القرارات، حضور أغلبية الأعضاء؛ أي حضور أكثر من نصف عدد الأعضاء، فإذا ما انعقدت الجلسة صحيحة، وكانت الأغلبية المتطلب لاتخاذ القرارات متوفرة (حضور أغلبية الأعضاء)، فإن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة للحاضرين؛ أي أكثر من نصف عدد الحاضرين، فإذا تساوت الأصوات؛ أصوات الموافقين مع أصوات الراضين، هنا يُرجح الجانب الذي منه الرئيس.

ولنا في هذا المقام، في معرض تقييم ما انتهى إليه المشرع بشأن الأغلبية اللازمة لصحة انعقاد جلسات المجلس، واتخاذ القرارات، أن نقرر الآتي/

لئن حالف المشرع التوفيق بشأن الأغلبية اللازمة لصحة انعقاد جلسات المجلس، وهي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، إلا أنه بشأن الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرارات؛ الأغلبية المطلقة للحاضرين، التي قد تتحقق بموافقة ربع عدد أعضاء المجلس، حال كون صوت رئيس المجلس من بينهم، فإن التوفيق لم يكن حليف المشرع، ونرى أن اشتراط أغلبية خاصة من أعضاء المجلس، وليس الحضور، كحد أدنى لاتخاذ أي قرار، متعين في جميع الأحوال، ونقترح أن تكون تلك الأغلبية، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، كما نرى أن ترجيح كفة الجانب الذي به صوت الرئيس، عند تساوي الأصوات، يتنافى مع تقرير إصدار القرارات بأغلبية الأصوات؛ إذ مفاد نظام الأغلبية

^(٥١) بشأن جلسات المجلس، تقرر المادة (٤٥) من اللائحة التنفيذية، أنه يدعو رئيس المجلس الأعلى للجامعات المجلس إلى الاجتماع مرة على الأقل كل شهرين، كما تقرر أن الرئيس يدعو المجلس إلى الاجتماع إذا طلب ذلك أغلبية أعضائه بكتاب مسيب.

عند الترجيح بين أمرين، موافقة أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة، ومن ثم عند تساوي الكفتين في عدد الأصوات، يعتبر الأمر مرفوضاً، لعدم توافر الأغلبية اللازمة للقبول، ومن ثم لا مجال للحديث عن رجحان أو ترجيح كفة الجانب الذي به صوت الرئيس، وعليه نرى إعادة صياغة النص، ليصبح "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، فإذا تساوت الأصوات، فإن الأمر الذي جرت المداولة في شأنه يعتبر مرفوضاً".

الفرع الثاني

طريقة اتخاذ القرارات الإدارية على مستوى الجامعة وتقييمها

تجدر الإشارة - بداية - إلى أن المشرع في تنظيمه لإدارة العمل على مستوى الجامعة، أسند مهمة الإدارة للمجالس كخيار أول، وللأفراد كخيار ثان؛ فعلى صعيد إدارة الجامعة، تظالعنا المادة (٩) من القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم الجامعات، بالنص على أنه "يتولى إدارة كل جامعة: (أ) مجلس الجامعة. (ب) رئيس الجامعة"، وفي السياق ذاته، على صعيد إدارة كليات الجامعة ومعاهدها، تقرر المادة (١٠) أنه "يتولى إدارة كل كلية أو معهد تابع للجامعة: (أ) مجلس الكلية أو المعهد. (ب) عميد الكلية أو المعهد، والأمر ذاته بالنسبة لإدارة الأقسام العلمية بكليات الجامعة ومعاهدها، وهو ما سجلته المادة (١١) بالقول "يتولى إدارة كل قسم من أقسام الكلية أو المعهد التابع للجامعة: (أ) مجلس القسم. (ب) رئيس مجلس القسم".

يبين لنا من هذا كله، أن الإدارة سواء على مستوى الأقسام العلمية، أو الكليات والمعاهد، أو الجامعة، للمجالس في الأساس، ثم للرؤساء والعمداء، وهو ما نرى معه أن التوفيق كان حليف المشرع، فيما قرره وانتهى إليه، لما تحتاج إليه الإدارة بصفة عامة والقرارات الجامعية بصفة خاصة، من دراسات مستفيضة وتبادل للرؤى والأفكار، أقر على إدارتها بكفاءة أفضل المجالس منها إلى الأفراد.

وبالنظر للأمر على صعيد الجامعة، نجد أن المشرع أسند إلى مجلس الجامعة^(٥٢)، بمعاونة عدد من المجالس؛ مجلس شئون التعليم والطلاب^(٥٣)، مجلس الدراسات العليا والبحوث^(٥٤)، مجلس خدمة المجتمع وتنمية البيئة^(٥٥)، الاختصاص بالنظر في مسائل

^(٥٢) حددت المادة (٢٢) من القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، تشكيل المجلس، بالقول "يؤلف مجلس الجامعة برئاسة رئيس الجامعة وعضوية: (أ) نواب رئيس الجامعة. (ب) عمداء الكليات والمعاهد التابعة للجامعة. (ج) أربعة أعضاء على الأكثر من ذوي الخبرة في شئون التعليم الجامعي والشئون العامة يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من رئيس الجامعة بعد أخذ رأي مجلس الجامعة ولا يجوز أن يجمعوا بين عضوية أكثر من مجلس من مجالس الجامعات الخاضعة لهذا القانون. ويحضر أمين الجامعة جلسات المجلس ويشارك في مناقشاته، ويتولى أمانة المجلس".

^(٥٣) حددت المادة (٣٢) من القرار بقانون ذاته، تشكيل المجلس، بالقول "يشكل مجلس شئون التعليم والطلاب برئاسة نائب رئيس الجامعة لشئون الدراسة في مرحلة البكالوريوس أو الليسانس وشئون الطالب، وعضوية: (أ) وكلاء الكليات والمعاهد التابعة للجامعة لشئون الدراسة في مرحلة البكالوريوس أو الليسانس وشئون الطالب. (ب) عدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة من ذوي الخبرة في الشئون الجامعية والشئون العامة، يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من رئيس الجامعة بعد أخذ رأي مجلس شئون التعليم والطلاب وموافقة مجلس الجامعة ولا يجوز أن يجمعوا بين هذه العضوية وبين عضوية مجلس الجامعة المعنية".

^(٥٤) حددت المادة (٣٤) من القرار بقانون ذاته، تشكيل المجلس، بالقول "يؤلف مجلس الدراسات العليا والبحوث برئاسة نائب رئيس الجامعة لشئون الدراسات العليا والبحوث، وعضوية: (أ) وكلاء الكليات والمعاهد التابعة للجامعة لشئون الدراسات العليا والبحوث. (ب) عدد من الأعضاء لا يقل عن ثلاثة ولا يزيد على خمسة من ذوي الخبرة في مواقع الإنتاج والخدمات، يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من رئيس الجامعة بعد أخذ رأي مجلس الدراسات العليا والبحوث وموافقة مجلس الجامعة. ولا يجوز أن يجمعوا بين هذه العضوية وبين عضوية مجلس الجامعة المعنية".

^(٥٥) حددت المادة (٣٥) مكررة) من القرار بقانون، تشكيل المجلس، بالقول "يشكل مجلس خدمة المجتمع وتنمية البيئة برئاسة نائب رئيس الجامعة لشئون خدمة المجتمع وتنمية البيئة وعضوية: (أ) وكلاء الكليات والمعاهد لشئون خدمة المجتمع وتنمية البيئة التابعة للجامعة. (ب) عدد من الأعضاء لا يقل عن خمسة ولا يزيد على عشرة من ذوي الخبرة في مجالات الإنتاج والخدمات والشئون العامة يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من رئيس الجامعة بعد أخذ رأي مجلس خدمة المجتمع وتنمية البيئة وموافقة مجلس الجامعة. ولا يجوز لهم الجمع بين هذه العضوية وعضوية مجلس الجامعة المعنية".

التخطيط والتنسيق والتنظيم والمتابعة في الجامعة، بالإضافة إلى المسائل التنفيذية، وغيرها من المسائل المقررة في القانون^(٥٦).

وفي سياق متصل، نجد المشرع على صعيد الكليات والمعاهد بالجامعة، قد أسند إلى مجلس الكلية أو المعهد^(٥٧) الاختصاص بالنظر في مسائل التخطيط والتنسيق

^(٥٦) ينظر تفصيلاً، بشأن اختصاصات هذه المجالس، المواد (٢٣)، (٣٣)، (٣٥) و(٣٥ مكرراً أ) من القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢.

- أشارت المذكرة الإيضاحية- في هذا الشأن- إلى أن المشروع أبقى على المجالس الجامعية التقليدية، ولكنه استحدث بالإضافة إليها مجلسين على مستوى كل جامعة، هما؛ مجلس شئون التعليم والطلاب برئاسة نائب رئيس الجامعة لشئون الدراسة في مرحلة البكالوريوس أو الليسانس وشئون الطلاب، ومجلس الدراسات العليا والبحوث برئاسة نائب رئيس الجامعة لشئون الدراسات العليا والبحوث، وقصد المشروع بإنشاء هذين المجلسين تحقيق مزيد من التفرغ والدراسة لبعض الشئون الجامعية، والتخفيف عن مجلس الجامعة الذي يختص حالياً بالنظر في كل هذه الشئون، بحيث لا ترفع إلى مجلس الجامعة إلا مسائل التخطيط والتنسيق والتنظيم والمتابعة، بعد الدراسة والإعداد الكافيين لها في هذين المجلسين، أما المسائل التنفيذية فتتخذ قرارات المجلسين في شأنها، باعتمادها من رئيس الجامعة، وذلك ما لم ير عرضها على مجلس الجامعة.

^(٥٧) حددت المادة (٤٠) من القرار بقانون ذاته، تشكيل المجلس، بالقول "يؤلف مجلس الكلية أو المعهد التابع للجامعة برئاسة العميد، وعضوية: (أ) وكيل الكلية. (ب) رؤساء الأقسام. (ج) أستاذ من كل قسم، على أن يتناوب العضوية أساتذة القسم دورياً كل سنة بترتيب أقدميتهم في الأستاذية، ولمجلس الجامعة بناء على طلب مجلس الكلية أو المعهد أن يضم إلى عضوية المجلس خمسة أساتذة على الأكثر ممن لا يتمتعون بعضويته لمدة سنة قابلة للتجديد. (د) أستاذ مساعد ومدرس في الكليات والمعاهد التي لا يزيد عدد الأقسام فيها على عشرة، وأساتذتين مساعدين ومدرسين إذا زاد عدد الأقسام على عشرة. ويجرى تناوب العضوية دورياً كل سنة بترتيب الأقدمية في كل فئة، ولا يحضر هؤلاء الأعضاء اجتماعات مجلس الكلية عند النظر في شئون توظيف الأساتذة ولا يحضر المدرسون منهم عند النظر في شئون توظيف الأساتذة المساعدين. (هـ) ثلاثة أعضاء على الأكثر ممن لهم دراية خاصة في المواد التي تدرس في الكلية أو المعهد، يعينون لمدة سنتين قابلة للتجديد بقرار من رئيس الجامعة بناء على اقتراح مجلس الكلية أو المعهد وموافقة مجلس الجامعة. ولا يجوز أن يجمعوا بين عضوية أكثر من مجلس من مجالس الكليات والمعاهد التابعة للجامعات الخاضعة لهذا القانون، ولا أن يجمعوا بين عضوية مجلس الكلية أو المعهد وعضوية مجلس

والتنظيم والمتابعة في الكلية، بالإضافة إلى المسائل التنفيذية، وغيرها من المسائل المقررة في القانون^(٥٨).

وأخيراً على صعيد الأقسام العلمية بكليات الجامعة ومعاهدها، نجد أن المشرع قد أسند إلى مجلس القسم^(٥٩) الاختصاص بالنظر في جميع الأعمال العلمية والدراسية والإدارية والمالية المتعلقة بالقسم^(٦٠).

هذا وتختلف قوة القرارات الصادرة من كل مجلس من هذه المجالس، بحسب مكانة المجلس المصدر لها؛ فليست المجالس على مستوى الجامعة في مكانة واحدة؛ إذ بينها تدرج هرمي، وهو ما ينعكس بدوره على قوة وقيمة قراراتها^(٦١)؛ فلئن كانت مجالس الأقسام العلمية تعتبر القاعدة الجامعية الأساسية^(٦٢)، إلا أنها تأتي في أسفل التدرج، ومعظم قراراتها قرارات أولية تحتاج إلى تصديق وموافقة من المجالس الأعلى^(٦٣)،

الجامعة الذي تتبعه الكلية أو المعهد. ويشارك رؤساء الأقسام التي تقوم بأعباء التدريس بكلية أو معهد غير كليتهم أو معاهدهم في مجلس تلك الكلية أو المعهد عند النظر في المسائل الداخلة في اختصاص أقسامهم".

^(٥٨) ينظر تفصيلاً، بشأن اختصاصات مجلس الكلية أو المعهد، المادة (٤١) من القرار بقانون ذاته.
^(٥٩) حددت المادة (٥٢) من القرار بقانون ذاته، تشكيل المجلس، بالقول "يتألف مجلس القسم من جميع الأساتذة والأساتذة المساعدين في القسم، ومن خمسة من المدرسين فيه على الأكثر يتناوبون العضوية فيما بينهم دورياً كل سنة بالأقدمية في وظيفة مدرس، على ألا يجاوز عدد المدرسين في المجلس عدد باقي أعضاء هيئة التدريس فيه".

^(٦٠) ينظر تفصيلاً، بشأن اختصاصات مجلس القسم، المادة (٥٥) من القرار بقانون ذاته.
^(٦١) تقرر المادة (١٤) من القرار بقانون ذاته، فيما نحن بصده، أنه "تتولى المجالس والقيادات المبينة في هذا القانون كل في دائرة اختصاصه مسؤولية تسيير العمل الجامعي وانطلاقه بما يحقق أهداف الجامعة في حدود القوانين واللوائح والنظم المقررة. وتعتبر القرارات الصادرة من كل مجلس من المجالس المنصوص عليها في هذا القانون في حدود اختصاصها ملزمة للمجالس الأدنى منه، ولهذه المجالس أن تفوض رؤساءها أو من تراه من أعضائها في بعض اختصاصاتها...".

^(٦٢) ينظر المذكرة الإيضاحية للقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢.

^(٦٣) في هذا السياق، تطالعنا المادة (١٦) من القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، بالنص على أنه "لا تكون قرارات المجلس نهائية فيما يختص بالنظر فيه من مسائل إلا في شأن ما لم ينص على دخوله منها في اختصاص مجلس أو مجالس أعلى".

وبالمقابل يتربع مجلس الجامعة بقراراته على قمة الهرم؛ إذ له - حسبما قرره المشرع في المادة (٢٤) من القانون - إلغاء القرارات الصادرة من مجالس الكليات أو المعاهد التابعة للجامعة، إذا كانت مخالفة للقوانين أو اللوائح أو القرارات التنظيمية المعمول بها في الجامعات، كما أنه تعرض عليه - طبقاً للمادة (٣٦) من القانون ذاته - قرارات مجلس شئون التعليم والطلاب وقرارات مجلس الدراسات العليا والبحوث وقرارات مجلس خدمة المجتمع وتنمية البيئة في المسائل المتعلقة بالتخطيط والتنسيق والتنظيم والمتابعة ليقرر ما يراه في شأنها، بالإضافة إلى قرارات المجالس الثلاث في المسائل التنفيذية، حال قيام رئيس الجامعة، بعرضها عليه، عند اقتضاء الأمر ذلك^(٦٤).

بالترتيب على ما تقدم، يمكننا القول، بشأن المجالس الرئيسية على مستوى كل جامعة، كل في نطاق اختصاصه، إن مجلس الجامعة بقراراته المختلفة، يتربع على قمة الهرم، تليه مجالس الكليات والمعاهد بقراراتها المختلفة، وفي قاعدة الهرم تأتي مجالس الأقسام العلمية بشئى قراراتها.

وبالنظر لأمر الأغلبية المتطلب لصحة انعقاد جلسات أي من هذه المجالس؛ مجلس الجامعة، مجلس شئون التعليم والطلاب، مجلس الدراسات العليا والبحوث، مجلس خدمة المجتمع وتنمية البيئة، مجالس الكليات أو المعاهد، ومجالس الأقسام العلمية، واتخاذها القرارات؛ نجد المشرع يقرر في المادة (٤٦) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، الصادرة بالقرار رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥، في هذا الشأن، أنه "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، فإذا تساوت رجح الجانب الذي منه الرئيس"^(٦٥).

^(٦٤) في شأن تنفيذ قرارات المجالس الجامعية، بصفة عامة، بالنسبة لما يحتاج منها إلى قرار من وزير التعليم العالي، تطالعنا المادة (١٧) من اللائحة التنفيذية، بالنص على أنه "لا تنفذ قرارات المجلس فيما يحتاج إلى قرار من وزير التعليم العالي إلا بصدر هذا القرار. وإذا لم يصدر منه قرار في شأنها خلال الستين يوماً التالية لتاريخ وصولها مستوفاة إلى مكتبته تكون نافذة".

^(٦٥) بشأن جلسات المجالس على مستوى الجامعة، تقرر المادة (٤٥) من اللائحة التنفيذية، أنه يدعو رؤساء المجالس إلى انعقادها مرة على الأقل كل شهر، كما تقرر أن الرئيس يدعو المجلس إلى الاجتماع إذا طلب ذلك أغلبية أعضائه بكتاب مسبب.

يبين لنا من هذا النص، أنه يتعين لصحة انعقاد أي مجلس من المجالس على مستوى الجامعة، واتخاذ القرارات، حضور أغلبية الأعضاء؛ أي حضور أكثر من نصف عدد الأعضاء، فإذا ما انعقدت الجلسة صحيحة، وكانت الأغلبية المتطلبية لاتخاذ القرارات متوفرة (حضور أغلبية الأعضاء)، فإن قرارات المجلس تصدر بالأغلبية المطلقة للحاضرين؛ أي أكثر من نصف عدد الحاضرين، فإذا تساوت الأصوات؛ أصوات الموافقين مع أصوات الرافضين، هنا يُرَجَّح الجانب الذي منه الرئيس.

ولنا في هذا المقام، في معرض تقييم ما انتهى إليه المشرع بشأن الأغلبية اللازمة لصحة انعقاد جلسات المجالس على مستوى الجامعة، واتخاذها القرارات، أن نقرر الآتي/

لئن حالف المشرع التوفيق بشأن الأغلبية اللازمة لصحة انعقاد جلسات المجالس، وهي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، إلا أنه بشأن الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرارات؛ الأغلبية المطلقة للحاضرين، التي قد تتحقق بموافقة ربع عدد أعضاء المجلس، حال كون صوت رئيس المجلس من بينهم، فإن التوفيق لم يكن حليف المشرع، ونرى أن اشتراط أغلبية خاصة من أعضاء المجلس، وليس الحضور، كحد أدنى لاتخاذ أي قرار، متعين في جميع الأحوال، ونقترح أن تكون تلك الأغلبية، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، كما نرى أن ترجيح كفة الجانب الذي به صوت الرئيس، عند تساوي الأصوات، يتنافى مع تقرير إصدار القرارات بأغلبية الأصوات؛ إذ مفاد نظام الأغلبية عند الترجيح بين أمرين، موافقة أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة، ومن ثم عند تساوي الكفتين في عدد الأصوات، يعتبر الأمر مرفوضاً، لعدم توافر الأغلبية اللازمة للقبول، ومن ثم لا مجال للحديث عن رجحان أو ترجيح كفة الجانب الذي به صوت الرئيس، وعليه نرى إعادة صياغة النص، ليصبح "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، فإذا تساوت الأصوات، فإن الأمر الذي جرت المداولة في شأنه يعتبر مرفوضاً".

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على قرارات المجالس الجامعية بنظام الأغلبية

تمهيد وتقسيم:-

تعد القرارات الإدارية المظهر الرئيس لامتيازات وأساليب السلطة العامة التي تحوزها جهة الإدارة؛ إذ من خلالها تستطيع وإيرادتها المنفردة أن تصدر أوامر ملزمة للأفراد، ولهذا فإن جهة الإدارة حال إصدارها لقراراتها يتعين عليها، كي تكون هذه القرارات صحيحة مشروعة، أن تكون مطابقة للقانون من الناحية الشكلية والموضوعية، فإذا ما أصدرت قراراتها بالمخالفة للقانون، فإن هذه القرارات تضحى قرارات غير مشروعة، متعين إلغاؤها^(٦٦).

والذي لا جدال فيه- كما أسلفنا- أن القرارات الجامعية؛ سواء أكانت على مستوى الجامعات الحكومية ككل، أم على مستوى كل جامعة على حدة، الصادرة بإرادة منفردة؛ كقرارات رئيس المجلس الأعلى للجامعات، قرارات رؤساء الجامعات، قرارات عمداء الكليات، قرارات رؤساء الأقسام العلمية، وتلك الصادرة بإرادة جماعية؛ كقرارات المجلس الأعلى للجامعات، قرارات مجالس الجامعات، قرارات مجالس الكليات، قرارات مجالس الأقسام العلمية، وقرارات اللجان المختلفة، هي قرارات إدارية، يتعين أن يتوفر فيها أركان القرار الإداري وعناصره، تحصيناً لها من الطعن عليها أمام القضاء، ومن ثم إمكانية الإلغاء، أو التعويض عن الأضرار التي تحدثها، أو الإلغاء والتعويض معاً^(٦٧).

^(٦٦) د. أحمد سليمان عبد الراضي، دعاوى القضاء الإداري، بدون دار أو سنة نشر، ص ٣.

^(٦٧) على صعيد المجالس الجماعية، يشار في هذا الصدد، إلى أن المجالس الجماعية تمارس سلطات وصلاحيات إدارية متعددة، قصد أداء وظائفها، والوفاء بالتزاماتها، وكغيرها من الإدارات الأخرى، يمثل القرار الإداري وسيلتها المفضلة في القيام بجل أنشطتها، لما يحققه من سرعة وفاعلية العمل الإداري، وعن طريقه تُرتَّب الحقوق، وتفرض الالتزامات، إيرادتها المنفردة والملزمة، ولهذا يتدخل القضاء الإداري عندما يعرض عليه الأمر، ممارساً رقابته على مشروعية القرارات الصادرة عن هذه المجالس

وفي سياق متصل، روي أن القرار الإداري الصادر عن المجالس الجماعية، مفترض فيه أنه صحيح ومشروع؛ إذ لا معنى أن تصدر المجالس الجماعية قرارات معيبة أو غير مشروعة، وهي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة طبقاً للقانون، فإن كان العكس، فالإلغاء يصير واجباً (ينظر د.

ويباشر القاضي الإداري رقابته على هذه القرارات، للتأكد من مشروعيتها وعدم مخالفتها للقوانين واللوائح^(٦٨)، ويكون له في هذا الشأن إلغاء ما تصدره هذه المجالس، أو اللجان، أو القيادات الفردية، من قرارات بالمخالفة للقانون، فضلاً عن الحكم بالتعويض المناسب للأفراد الذين أصابهم ضرر نتيجة لتطبيقها، ضماناً لاحترام حقوقهم وحرياتهم المقررة في الدستور والتشريعات المختلفة، وحمايتهم من كل إساءة أو تعسف من جانب أي مجلس، أو لجنة، أو قيادة فردية، عند استعمالها للسلطات المخولة لها.

وفي هذا، نرى تقسيم الدراسة، على فرعين؛ نخصص الأول لبيان الرقابة القضائية على قرارات المجالس الجامعية واللجان على مستوى الجامعات، ونرصد الثاني لتوضيح الرقابة القضائية على قرارات المجالس الجامعية واللجان على مستوى الجامعة، وذلك على النسق والبيان الآتي: - الفرع الأول: - الرقابة القضائية على قرارات المجالس الجامعية واللجان على مستوى الجامعات.

الفرع الثاني: - الرقابة القضائية على قرارات المجالس الجامعية واللجان على مستوى الجامعة.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على قرارات المجالس الجامعية واللجان على مستوى الجامعات

لا جدال أن القرارات التي تصدرها المجالس الجامعية، أو اللجان، سواء القرارات على مستوى الجامعات، أو القرارات على مستوى كل جامعة، هي قرارات إدارية، يتعين

منصف الحائك، رقابة القضاء الإداري على الأعمال القانونية للمجالس الجامعية، مجلة استشراف للدراسات والأبحاث القانونية، العدد ١١، ٢٠٢١، ص ٧٥-٧٦، ص ٨٥).

^(٦٨) يتعين حتى تتجو القرارات التي تصدرها المجالس واللجان، من الحكم ببطالها، لعيب إجرائي أو شكلي، أن يتحقق الآتي؛ توجيه الدعوة إلى جميع الأعضاء لحضور الجلسة، في الوقت المحدد، توفر النصاب القانوني لانعقاد الجلسة، أن يتراأس الجلسة رئيس اللجنة أو المجلس، أن ينال القرار الصادر الأغلبية المشترطة قانوناً، وأن يدون محضر الاجتماع (ينظر د. ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، جامعة تعز، دائرة الدراسات العليا والبحث العلمي، العدد ٢١، ٢٠٢٢، ص ٥٠٣).

أن يتوافر فيها أركان القرار الإداري وعناصره، تحصيناً لها من الطعن عليها أمام القضاء، ومن ثم إمكانية الإلغاء، أو التعويض عن الأضرار التي تحدثها، أو الإلغاء والتعويض معاً.

ويباشر القاضي الإداري رقابته على هذه القرارات للتأكد من مشروعيتها وعدم مخالفتها للقوانين واللوائح؛ إما عن طريق دعوى الإلغاء، أو عن طريق دعوى التعويض، أو عن طريق الدعويين معاً، ويكون له في هذا الشأن إلغاء ما تصدره هذه المجالس، أو اللجان، من قرارات بالمخالفة للقانون، فضلاً عن الحكم بالتعويض المناسب للأفراد الذين أصابهم ضرر نتيجة لتطبيقها؛ طلاباً كانوا أو موظفين أو أعضاء هيئة تدريس، أو متعاملين مع الجامعة، ضماناً لاحترام حقوقهم وحياتهم المقررة في الدستور والتشريعات المختلفة، وحمايتهم من كل إساءة أو تعسف من جانب أي مجلس من المجالس الجامعية، أو اللجان، عند استعماله للسلطات المخولة له.

وفي هذا السياق، ذهب نظر فقهي، إلى القول؛ يمثل وجود قضاء إداري، يمارس الرقابة على الأعمال القانونية للمجالس الجماعية، ضماناً حقيقية لحماية حقوق الأفراد في مواجهة تعسف الإدارة، ويؤدي بها إلى التآني والحذر في تصرفاتها، للتأكد من مطابقتها للقانون، مضيفاً أنه إذا كانت المجالس الجماعية تتمتع - أحياناً - بقدر من حرية التصرف، وهي تقوم بأعمالها، في ظل تعدد الخيارات، فإن ذلك لا يعني إمكانية ممارسة تلك الحرية خارج القانون، وإنما يتوجب أن تكون هذه الممارسة داخل حدوده وضوابطه^(٦٩).

وبالنظر للأمر على صعيد التطبيق القضائي، نجد القضاء الإداري منذ زمن بعيد يبسط رقابته على ما تصدره هذه المجالس من قرارات، وله العديد من الأحكام في هذا الشأن^(٧٠)؛ فعلى صعيد القرارات الصادرة على مستوى الجامعات (قرارات المجلس

^(٦٩) ينظر د. منصف الحائك، المرجع السابق، ص ٧٥.

^(٧٠) ينظر على سبيل المثال، حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢٨٤ لسنة ٤٩ ق، الصادر بجلسة ١٨/١٠/١٩٩٤، حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣١٦ و ١٩٠٥ لسنة ٣٤ ق، الصادر بجلسة ١/٧/١٩٨٩، وحكمها في الطعن رقم ١٣١٦ لسنة ٣٤ ق، الصادر بجلسة ١/١/١٩٨٩، وحكمها في الطعن رقم ١٤٢٤ لسنة ١٣ ق، الصادر بجلسة ١٢/٥/١٩٧١.

الأعلى للجامعات) نجد المحكمة الإدارية العليا انتهت في حكم لها صادر بجلسة ٢٠١٢/٥/٣٠، بشأن امتناع المجلس الأعلى للجامعات عن عرض المؤهل المطلوب معادلته على لجنة معادلة الدرجات العلمية، إلى أن هذا الامتناع يشكل قراراً سلبياً مخالفاً للقانون، كما انتهت إلى أن هناك فارق بين هذا القرار وقرار المجلس الأعلى للجامعات السلبى بالامتناع عن معادلة المؤهل إذا ما حصل العرض على لجنة المعادلات، وذلك بالقول "وحيث إن مبنى الطعن المائل^(٧١) أن الحكم المطعون فيه

^(٧١) تتحصل عناصر المنازعة، في أنه بتاريخ ٢٠٠٨/٢/٢٦ أقام المطعون ضده الدعوى رقم ٢٠٤٠٥ لسنة ٦٢ القضائية أمام محكمة القضاء الإداري (الدائرة الثامنة) ضد كل من وزير التعليم العالي والبحث العلمي بصفته، ورئيس المجلس الأعلى للجامعات بصفته، طالباً فيها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار الإداري السلبى بالامتناع عن معادلة المؤهل الجامعي الذي حصل عليه من جامعة العلوم التطبيقية والاجتماعية باليمن (بكالوريوس حقوق) بنظيره الذي تمنحه الجامعات المصرية مع ما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام الجهة الإدارية المصروفات.

وقال المدعي (المطعون ضده) تبيناً لدعواه إنه حصل على مؤهله المذكور من جامعة العلوم التطبيقية والاجتماعية باليمن، وهذه الجامعة عضو مشارك في اتحاد الجامعات العربية، وتقدم بطلب إلى المجلس الأعلى للجامعات لمعادلة هذا المؤهل بنظيره الذي تمنحه الجامعات المصرية، ولم يتلق رداً على طلبه.

وبجلسة محكمة القضاء الإداري (الدائرة الثامنة) المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٩/٢/١٥ أصدرت المحكمة حكماً، مشيدة إياه على أساس أن البادي من ظاهر الأوراق أن المدعي حصل على بكالوريوس الحقوق تخصص قانون من جامعة العلوم التطبيقية والاجتماعية باليمن عام ٢٠٠٣/٢٠٠٤، وهي إحدى الجامعات التابعة لوزارة التعليم العالي والبحث العلمي بدولة اليمن، وعضو باتحاد الجامعات العربية، وكان المدعي إبان دراسته بهذه الجامعة يخضع للإشراف العلمي للبعثات منذ العام الدراسي ٢٠٠١/٢٠٠٢ على نحو ما هو مبين بكتاب الإدارة العامة للبعثات المؤرخ في ٢٠٠٦/٧/٥ الموجه إلى أمين المجلس الأعلى للجامعات، كما أنه قد تم معادلة مؤهل حصل عليه زملاء له من إحدى الجامعات اليمنية بنظيره الذي تمنحه الجامعات المصرية على نحو ما قرره بعريضة دعواه، ولم تتكره الإدارة، وهو ما يقيم قرينة لمصلحة المدعي بصحة ما يدعيه، وبذلك يكون قرار المجلس الأعلى للجامعات بالامتناع عن السير في معادلة المؤهل الذي حصل عليه المدعي من اليمن بنظيره الذي تمنحه الجامعات المصرية ينطوي على إخلال بمبدأ المساواة، مما

خالف القانون، وأخطأ في تطبيقه وتأويله؛ لأن المؤهل الذي حصل عليه المطعون ضده من جامعة العلوم التطبيقية والاجتماعية باليمن لا يجوز معادلته بنظيره الذي تمنحه الجامعات المصرية؛ لكون الدراسة بتلك الجامعة اليمنية ليست دراسة نظامية، وإنما تتم الدراسة بها عن بعد.

وحيث إنه قد توفر في طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ركناه، وهو ما يستوجب القضاء بوقف تنفيذ هذا القرار، مع التأكيد على أن وقف تنفيذ هذا القرار لا يعني بالضرورة أن يكون المؤهل الذي حصل عليه المطعون ضده من الجامعة اليمنية يعادل المؤهل النظير له الذي تمنحه الجامعات المصرية، وإنما الذي يفصل في هذه المسألة الفنية هي لجنة معادلة الدرجات العلمية؛ باعتبار أن القرار المطعون فيه - على وفق التكييف الصحيح لطلبات المطعون ضده - ليس هو قرار المجلس الأعلى للجامعات السلبي بالامتناع عن معادلة المؤهل الذي حصل عليه المطعون ضده من الجامعة اليمنية بنظيره الذي تمنحه الجامعات المصرية، وإنما هو قرار المجلس الأعلى للجامعات السلبي بالامتناع عن عرض المؤهل الذي حصل عليه المطعون ضده من الجامعة اليمنية على لجنة معادلة الدرجات العلمية، لبحث هذا المؤهل والنظر في مدى جواز معادلته بالمؤهل النظير الذي تمنحه الجامعات المصرية، وهناك فارق كبير بين القرارين.

وحيث إن الحكم المطعون فيه وقد كيف لطلاب المطعون ضده في مقدمة أسبابه بأنها طعن في قرار المجلس الأعلى للجامعات السلبي بالامتناع عن معادلة المؤهل الذي حصل عليه من الجامعة اليمنية بالمؤهل الذي تمنحه الجامعات المصرية في التخصصات المناظرة، وانتهى هذا الحكم في منطوقه إلى وقف تنفيذ هذا القرار، بما مؤداه أن يلتزم المجلس الأعلى للجامعات بمعادلة هذا المؤهل بالمؤهل المناظر له الذي تمنحه الجامعات المصرية، في حين أن الأمر على خلاف ذلك، وأن القرار المطعون فيه ليس هو قرار المجلس الأعلى للجامعات السلبي بالامتناع عن معادلة هذا المؤهل،

يتوفر معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه، فضلا عن توفر ركن الاستعجال؛ لما يترتب على الاستمرار في تنفيذ القرار المطعون فيه من المساس بمستقبل المدعي.

وإنما هو قرار المجلس الأعلى للجامعات السلبي بالامتناع عن عرض هذا المؤهل على لجنة معادلة الدرجات العلمية، للنظر في مدى جواز معادلته، وهو القرار المستوجب القضاء بوقف تنفيذه، ومتى كان الأمر كذلك فإنه يتعين الحكم بقبول الطعن شكلاً، وفي موضوعه بتعديل منطوق الحكم المطعون فيه ليكون بوقف تنفيذ قرار المجلس الأعلى للجامعات السلبي بالامتناع عن عرض المؤهل الذي حصل عليه المدعي من جامعة العلوم التطبيقية والاجتماعية بدولة اليمن على لجنة معادلة الدرجات العلمية بالمجلس؛ للنظر في مدى جواز معادلة هذا المؤهل بالمؤهل النظير الذي تمنحه الجامعة المصرية، مع ما يترتب على ذلك من آثار على النحو الموضح بالأسباب، وإلزام الجهة الإدارية الطاعنة المصروفات^(٧٢).

وفي حكم آخر للمحكمة، نجدها تقرر بجلسة ٢٠١٥/٣/٤، بشأن قرارات المجلس الأعلى للجامعات المتصلة بتنظيم قبول الطلاب في الجامعات الحكومية، وتحديد أعدادهم^(٧٣)، أنه "وحيث إن من المقرر قانوناً أنه يتعين - على وفق حكم المادة (٤٩)

^(٧٢) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٦٤٢ لسنة ٥٥ قضائية عليا، الصادر بجلسة ٢٠١٢/٥/٣٠.

^(٧٣) تخلص عناصر المنازعة، في أن الطاعن (بصفته) كان قد أقام الدعوى الصادر فيها الحكم الطعين بموجب عريضة أودعت قلم كتاب محكمة القضاء الإداري - الدائرة السادسة - طالباً في ختامها الحكم بقبولها شكلاً، وبوقف تنفيذ وإلغاء قرار الجهة الإدارية بالامتناع عن قبول أوراق نجله بمكتب التنسيق للعام الجامعي ٢٠١٤/٢٠١٥، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها قبول أوراقه، وتنسيقه بالجامعات المصرية دون اشتراط الإقامة، وطبقاً لقاعدة النسبة الجامدة دون النسبة المرنة، وتنفيذ الحكم بمسودته، وإلزام جهة الإدارة المصروفات. وقال شرحاً للدعوى إن نجله حاصل على شهادة الثانوية (الليبية العربية من دولة النيجر)، المعادلة لشهادة الثانوية العامة المصرية، في العام الدراسي ٢٠١٣/٢٠١٤، وقد تقدم بأوراقه لمكتب التنسيق، بيد أنه فوجئ برفض المكتب المذكور تسلم أوراقه، على سند من عدم استيفائه شرط الإقامة له ولوالده في الدولة المانحة للمؤهل الدراسي الحاصل عليه، وينبغي المدعي على ذلك القرار مخالفة قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، والاتفاقية الدولية الخاصة بالاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته العلمية في الدول العربية، الصادرة بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٦ لسنة ١٩٨١، وهو ما حدها إلى إقامة دعواه.

من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ - لطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، توفر ركنين مجتمعين، أولهما؛ ركن الجدية؛ بأن يكون القرار المطلوب وقف تنفيذه مشوباً بعدم المشروعية، مرجحاً الحكم بإلغائه عند نظر الموضوع، والثاني؛ ركن الاستعجال؛ بأن يترتب على تنفيذ القرار أضرار يتعذر تداركها.

وقد أصدرت المحكمة حكمها المطعون فيه، وشيدته على سند من حكم المادتين (٧٤) و(٧٥) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات، والاتفاقية المبرمة بتاريخ ١٩٧٨/١٢/٢٢ بشأن الاعتراف بدراسات التعليم وشهاداته ودرجاته العلمية في الدول العربية، والصادر بالموافقة عليها قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٦ لسنة ١٩٨١، مع التحفظ بشرط التصديق، والتي تم عرضها على مجلس الشعب بالجلسة (١٩) المنعقدة بتاريخ ١٩٨١/١/٢١، والمنشورة بالجريدة الرسمية بالعدد ٢١ في ١٩٨٢/٥/٢٧، وقرارات وزير التعليم العالي بدءاً من القرار رقم ٢٨٠٢ لسنة ٢٠٠٧، وحتى القرار رقم ١٩٣٧ لسنة ٢٠١٤ الصادر في ٢٠١٤/٦/١٦، وأن مفادها أن تنظيم قبول الطلاب في الجامعات المصرية، وتحديد أعدادهم، ووضع القواعد المنظمة لتنسيقهم، والشروط الواجب توفرها لتنسيق من يحصلون على الثانوية المعادلة، منوط بالمجلس الأعلى للجامعات، الذي يحدد في نهاية كل عام جامعي، بناءً على اقتراح مجالس الجامعات، وبعد أخذ رأي مجالس الكليات المختلفة، عدد الطلاب من أبناء جمهورية مصر العربية، سواء من الحاصلين على شهادة إتمام الدراسة الثانوية العامة أو الشهادة المعادلة، الذين يقبلون في كل كلية أو معهد، وأن البين من الأوراق أن نجل المدعي قد حصل على شهادة الثانوية - المشار إليها - في العام الدراسي ٢٠١٣/٢٠١٤، دون أن يكون له أو لولي أمره إقامة شرعية بالدولة المانحة لها، مما يكون معه القرار المطعون فيه برفض قبول أوراقه ضمن المتقدمين لمكتب التنسيق بالجامعات في العام الجامعي ٢٠١٤/٢٠١٥، قد صدر متقفاً وأحكام القانون، ومن ثم ينتفي ركن الجدية في طلب وقف تنفيذه، ودون حاجة لبحث ركن الاستعجال لعدم جدواه.

وإذ لم يلق هذا القضاء قبولاً من جانب الطاعن (بصفته)، فقد طعن عليه بالطعن المائل، لأسباب حاصلها؛ أنه ولئن كان للمجلس الأعلى للجامعات وضع قواعد موضوعية للمفاضلة والأولوية في تنظيم القبول بالجامعات، على وفق قاعدتين، هما؛ ترتيب الدرجات، والتوزيع الجغرافي، بيد أنه ليس له أن يقحم نفسه في قواعد شكلية منبثة الصلة بالشروط الواردة بالمادتين (٧٤) و(٧٥) من اللائحة التنفيذية لقانون تنظيم الجامعات المشار إليه، ما يكون معه اشتراط الإقامة للقبول بالجامعات المصرية خروجاً ومخالفةً لأحكام القانون.

وحيث إنه عن ركن الجدية؛ فإن الاتفاقية الخاصة بالاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته العلمية في الدول العربية، الموقَّع عليها في باريس بتاريخ ٢٢ ديسمبر ١٩٧٨ (التي وافقت عليها جمهورية مصر العربية بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٥٦ لسنة ١٩٨١، المنشور بالجريدة الرسمية بالعدد ٢١ في ٢٧ مايو سنة ١٩٨٢)، والتي استُهلّت بمقدمة، جاء بها أنه ونظرًا للتراث المشترك والروابط القومية والفكرية والثقافية الوثيقة التي تجمع بين الدول الموقَّعة عليها، وتأكيدًا وتحقيقًا للتعاون الفكري والثقافي بينها، واقتناعًا منها بضرورة الاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته العلمية، لتيسير انتقال الطالبة وأعضاء الهيئات التعليمية والتربوية وغيرهم من الاختصاصيين والباحثين في داخل المنطقة، وإدراكًا لضرورة نشر التعليم وتحسينه وتعزيز التعليم المستمر، فقد نصت المادة الأولى منها على أنه "١- لأغراض هذه الاتفاقية يقصد بالاعتراف بإحدى الشهادات أو ألقاب التعليم العالي أو درجاته الممنوحة في إحدى الدول المتعاقدة، اعتمادها من جانب السلطات المختصة في دولة متعاقدة أخرى، ومنح حاملها الحقوق التي يتمتع بها من يحملون شهادة أو لقبًا أو درجة علمية تمنحها تلك الدولة تناظر من حيث المستوى العلمي الشهادة أو اللقب أو الدرجة الممنوحة من الدولة الأولى، وحسب النطاق الممنوح لهذا الاعتراف، تمتد هذه الحقوق إلى متابعة الدراسات أو ممارسة نشاط مهني أو الاثنين معًا...".

وحيث إن المشرع مراعاة منه لمقتضيات تطوير التعليم وتحديثه، أسند إلى وزير التربية والتعليم سلطة إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ قانون التعليم الصادر بالقانون رقم ١٣٩ لسنة ١٩٨١، بعد موافقة المجلس الأعلى للتعليم قبل الجامعي، وعلى وفق ما يقتضيه نظام الدراسة أو الخطط الدراسية أو مناهج الدراسة أو نظم الامتحان أو غير ذلك من الأحكام اللازمة التي يحددها الوزير بقرار منه، وله في ذلك أن يحدد بقرار منه شروط وأحوال القبول في كل مرحلة تعليمية، وقواعد وشروط معادلة الشهادات العربية أو الأجنبية بالشهادات المصرية بمرحلة التعليم قبل الجامعي على وفق أحكام قانون التعليم المشار إليه سالفًا، وعلى نحو ما ورد بنص المادة (٨) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ (الملغى)، والذي جاء على غرار نص المادة (٢١) من قانون نظام العاملين المدنيين بالدولة الحالي الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨، يعد

وزير التربية والتعليم هو الوزير المختص بمرحلة التعليم قبل الجامعي، في حين يختص وزير التعليم العالي بمرحلة التعليم الجامعي، ويرأس كل منهما مجلساً أعلى للتعليم، حيث يختص كل منهما بحيز حدده المشرع صراحة - سواء في قانون التعليم رقم ١٣٩ سنة ١٩٨١ بالنسبة للتعليم قبل الجامعي، أو قانون تنظيم الجامعات رقم ٤٩ سنة ١٩٧٢ ولائحته التنفيذية - فيما يتعلق بنظام الدراسة ونظم الامتحان وتحديد شروط وأحوال القبول في كل مرحلة تعليمية، ووضع قواعد وشروط معادلة الشهادات الأجنبية أو العربية بالشهادات المصرية.

وحيث إنه قد صدر قرار وزير التعليم العالي والدولة للبحث العلمي رقم ٢٨٠٢ لسنة ٢٠٠٧، بتاريخ ١٦/١٠/٢٠٠٧، بشأن قواعد قبول طلاب الشهادة الثانوية المعادلة (العربية أو الأجنبية) بالجامعات المصرية، وذلك بناء على قرار المجلس الأعلى للجامعات بتاريخ ٢/٩/٢٠٠٧، ونصت المادة الأولى منه على أنه "أكد المجلس على قراراته السابقة والخاصة بقبول الشهادات المعادلة (العربية/الأجنبية)، وذلك على النحو التالي: (أولاً) بالنسبة للشهادات الثانوية العربية المعادلة: يتم قبول حملة الشهادات الثانوية العربية المعادلة في ضوء القواعد التي أقرها المجلس الأعلى للجامعات، باعتبار أن شهادة الثانوية العامة التي تمنحها وزارة التربية والتعليم في كل البلاد العربية تعد مؤهلاً للالتحاق بالجامعات المصرية، بشرط استيفاء المواد المؤهلة للقبول في كل كلية، وفي حدود الأعداد المقررة للقبول، ويتم تحديد أعداد طلاب هذه الشهادات بالجامعات المصرية وفقاً لقاعدة النسبة المرنة (على أساس نسبة عدد الطلاب المتقدمين من حملة كل شهادة معادلة إلى إجمالي أعداد الطلاب النظاميين المقرر قبولهم بالجامعات في نفس العام). (ثانياً): بالنسبة لحملة الشهادات الثانوية الأجنبية المعادلة: ... (ثالثاً): الإقامة الشرعية في الدولة التي حصل منها الطالب على الشهادة الثانوية شرط ضروري لصلاحيته معادلة الشهادة، والقبول بالجامعات المصرية، على أن تكون موثقة من السفارة أو القنصلية المصرية في تلك الدولة".

كما أنه بتاريخ ٢/٧/٢٠١٣ صدر قرار وزير التعليم العالي رقم ١٨٣٦ لسنة ٢٠١٣ بشأن نظام وقواعد قبول الطلاب الحاصلين على الشهادة الثانوية العامة المصرية، وما يعادلها من الشهادات الثانوية المعادلة (العربية والأجنبية) والشهادات الفنية عام ٢٠١٣،

والمتقدمين لتنسيق ٢٠١٣، لالتحاق بالجامعات المصرية في العام الجامعي ٢٠١٣/٢٠١٤، وذلك بناء على قرار المجلس الأعلى للجامعات بجلسته المنعقدة في ١١/٥/٢٠١٣، ونصت المادة الأولى منه على أنه "... (رابعًا) بالنسبة للشهادات الثانوية العامة العربية المعادلة، يكون قبول الطلاب الحاصلين على الشهادات الثانوية العامة المعادلة من الدول العربية عام ٢٠١٣، والمتقدمين لتنسيق ٢٠١٣ بالجامعات المصرية في العام الجامعي ٢٠١٣/٢٠١٤، وفقًا للضوابط التالية: (١) التأكيد على قرارات المجلس الأعلى للجامعات السابقة الصادرة في هذا الشأن، والمتضمنة أنه يشترط لقبول أوراق الطلاب تقديم المستند الذي يفيد الإقامة الشرعية للطالب وولي أمره في البلد الحاصل منها الطالب على الشهادة الثانوية أثناء فترة الدراسة في المدة التي تمنح الشهادة على أساسها، وذلك من خلال تقديم إقامة فعلية موثقة من المستشار الثقافي المصري، أو من السفارة المصرية بالدولة المانحة، أو جواز سفر موضح به تواريخ الدخول والخروج خلال فترة الدراسة، أو شهادة تحركات موضح بها تواريخ الدخول والخروج...".

كما صدر بتاريخ ١٦/٦/٢٠١٤ قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي رقم ١٩٣٧ لسنة ٢٠١٤ بشأن نظام وقواعد قبول الطلاب الحاصلين على الشهادة الثانوية العامة المصرية، وما يعادلها من الشهادات الثانوية المعادلة (العربية والأجنبية)- وذلك بناء على قرار المجلس الأعلى للجامعات بجلسته المنعقدة في ٧/٦/٢٠١٤- حيث تضمنت المادة الأولى منه البند (رابعًا) بشأن الشهادات الثانوية العامة العربية المعادلة، وقرر القواعد ذاتها التي جرت بها أحكام قرار وزير التعليم العالي رقم ١٨٣٦ لسنة ٢٠١٣، المشار إليه.

وحيث إنه بالتطبيق العملي لهذا الشرط- وعلى فرض أن هناك اختصاصًا للمجلس الأعلى للجامعات، ولوزير التعليم العالي- فإن شرط الإقامة المذكور قد تناول الشهادة الثانوية العربية، وكذا الشهادة الثانوية الأجنبية، غير أن التطبيق الفعلي لهذا الشرط قد انحصر في دولتي السودان وليبيا، دون باقي الدول العربية والأجنبية، وهو أمر يخل بمبدأي المساواة وتكافؤ الفرص بين طلاب الثانوية العامة، مما يصم القرار المطعون فيه بعدم المشروعية.

وحيث إنه فيما يتعلق بطلب الطاعن تنسيق نجله طبقاً لقاعدة النسبة الجامعة دون النسبة المرنة، فإنه ابتداءً من قرارات وزير التعليم العالي الصادرة منذ عام ٢٠٠٧، حتى قراره الصادر في عام ٢٠١٤ المشار إليها، فإن الطلبة الحاصلين على شهادة الثانوية العربية المعادلة يتم تنسيقهم طبقاً لقاعدة النسبة المرنة، وهي (نسبة عدد الطلاب المتقدمين للقبول من حملة كل شهادة ثانوية عامة معادلة عربية، إلى إجمالي أعداد الطلاب المقرر قبولهم كطلاب نظاميين بالجامعات الحكومية المصرية، من حملة الثانوية العامة المصرية، في العام نفسه)، عملاً بالبند (٢) رابعاً من القرار رقم ١٨٣٦ لسنة ٢٠١٣، وهو النص نفسه الوارد بالقرار الصادر في عام ٢٠١٤، المذكورين سالفاً، ومن ثم وجب إعمال النسبة المرنة، دون النسبة الجامعة، التي ليس لها سند قانوني، ويتعين رفض هذا الطلب.

وحيث إنه مما تقدم جميعه، فقد توفر ركن الاستعجال، لما في تنفيذ شرط الإقامة الشرعية من آثار يتعدى تداركها تضرر بمستقبل نجل الطاعن، والحيولة بينه وبين حقه في الالتحاق بالتعليم العالي، مما تقضي معه المحكمة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها قبول أوراق نجل الطاعن بمكتب تنسيق القبول بالجامعات والمعاهد الحكومية المصرية، وتنسيق قبوله على وفق رغباته، ومجموع الدرجات الحاصل عليه، وبمراعاة الشروط المقررة قانوناً.

وحيث إن الحكم الطعين قضى بغير هذا المذهب، فإن المحكمة تقضي بإلغائه، والقضاء مجدداً بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار^(٧٤). وفي حكم ثالث، انتهت المحكمة الإدارية العليا، في حكمها الصادر بجلسة ٢٠١٥/١١/١٨، إلى أن المختص قانوناً بتنظيم قبول الطلاب في الجامعات وتحديد أعدادهم المقبولة سنوياً هو المجلس الأعلى للجامعات، وذلك بالقول؛ يُحدد هذا المجلس في نهاية كل عام جامعي، بناءً على اقتراح مجالس الجامعات، وبعد أخذ رأي مجالس الكليات، عدد الطلاب المصريين الذين يُقبلون في كل كلية أو معهد، في العام الجامعي

^(٧٤) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٠٢٩ لسنة ٦١ قضائية عليا، الصادر بجلسة

٢٠١٥/٣/٤.

التالي، من بين الحاصلين على شهادة الثانوية العامة المصرية أو ما يعادلها، ومن ثم فإن مشروعية قرار مكتب التنسيق بقبول الطلاب بالكليات والمعاهد، مرهونة بأن يجري التنسيق طبقاً للضوابط والإجراءات التي رسمها قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية وقرارات المجلس الأعلى للجامعات الصادرة في هذا الصدد، وعليه يلتزم مكتب التنسيق (في ضوء ذلك) بقبول الأعداد المقررة بكل كلية أو معهد، مع مراعاة التوفيق بين رغبات الطلاب، والأماكن المتاحة، ومجموع الدرجات الحاصلين عليها؛ بحيث يكون القبول على وفق ترتيب درجات النجاح وبمراعاة قواعد التوزيع الجغرافي؛ بحسبان ذلك معياراً موضوعياً عادلاً يكفل المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع الطلاب ويحقق الشفافية، ويزكي المنافسة المشروعة بينهم.

كما انتهت في الحكم ذاته، إلى أن قرار وزير التعليم العالي والبحث العلمي رقم ١٨٣٦ لسنة ٢٠١٣ بشأن قواعد قبول الطلاب الحاصلين على الشهادة الثانوية العامة وما يعادلها بالجامعات، إذ حدد نسبة معينة لقبول الطلاب الحاصلين على شهادات الثانوية العامة المعادلة (العربية والأجنبية) المتقدمين لتنسيق القبول بالجامعات المصرية في العام الجامعي ٢٠١٣/٢٠١٤، منسوبة إلى أعداد الطلاب المقرر قبولهم في كل كلية أو معهد (في العام الجامعي التالي)، فإن هذه النسبة تُنسب إلى العدد المقرر قبوله، وليس إلى عدد المقيد أو المقبولين فعلاً، وذلك لصراحة النص، ولأن العدد الأول (المقرر قبوله) هو عدد منضبط يسهل تحديده سلفاً قبل بدء عملية التنسيق، وتستقر به المراكز القانونية للطلاب، بينما العدد الثاني (المقيد فعلاً بكل كلية أو معهد) غير منضبط، وتطراً عليه تغييرات بالزيادة أو النقص نتيجة التحويلات والتنقلات التي تتم بين الكليات المختلفة، فيظل المركز القانوني للطالب غير مستقر، مما يخالف مبدأ تكافؤ الفرص.

وفي الختام، قضت المحكمة بأن "الأخذ بطلبات الطاعن- وهو قبول نجلته بالكلية التي ترغب في الالتحاق بها، رغم أنها لم تدرك الحد الأدنى للقبول بهذه الكلية، على نحو ما سلف ذكره^(٧٥)- هذا الأمر يُخل بمبدأ المساواة بين طلبة الكلية، وهو مبدأ

^(٧٥) يتجسد ملخص الوقائع، في أنه بتاريخ ٢٠١٣/٣/٢ أقام المدعي بصفته (الطاعن بصفته) الدعوى رقم ٣٠١٣٤ لسنة ٦٧ قضائية، أمام محكمة القضاء الإداري بالقاهرة (الدائرة السادسة)، بموجب صحيفة أودعها قلم كُتّاب المحكمة، طلب في ختامها الحكم بقبولها شكلاً، وبوقف تنفيذ ثم إلغاء قرار إعلان نتيجة تنسيق نجلته فيما تضمنه من إعلان ترشيحها بكلية الصيدلة بجامعة القاهرة، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها إلحاق نجلته بكلية طب الأسنان بإحدى الجامعات الحكومية

دستوري واجب العمل بمقتضاه، فضلاً عن أنه ينال من معيار موضوعي عادل، يحقق المساواة وتكافؤ الفرص بين جميع الطلبة، ويُزكي روح المنافسة المشروعة بينهم؛ وهو أن تلتزم كل كلية أو معهد تابع للجامعات المصرية الحكومية بقبول العدد المقرر لها، في حدود ترتيب الدرجات، وبمراعاة التوزيع الجغرافي، الذي حرص عليه قانون تنظيم الجامعات ولأحته التنفيذية وقرارات المجلس الأعلى للجامعات، واستقرت عليه أحكام المحكمة الإدارية العليا، على النحو الموضح سالفًا.

وحيث إن الحكم المطعون فيه قد أخذ بهذا النظر، فإنه يكون قد أعمل صحيح حكم القانون، ويغدو الطعن المائل فيه غير قائم على سند من الواقع أو القانون، خليقًا بالرفض، فهذه الأسباب، حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً، ورفضه موضوعاً، وألزمت الطاعن بصفته المصروفات^(٧٦).

على وفق قواعد التنسيق التي كانت مطبقة في السنوات السابقة، وقد أصدرت المحكمة بجلسته ٢٠١٣/٧/٤ في الشق العاجل في الدعوى، الحكم المطعون فيه، مشيرة إلى أن البادي من ظاهر الأوراق - وبالقدر اللازم للفصل في الشق العاجل من الدعوى - أن نجلة المدعي حاصلة على شهادة الثانوية الأجنبية المعادلة (الثانوية الإنجليزية) عام ٢٠١٣ بمجموع اعتباري ٣٩٨,٦ درجة، وتقدمت بأوراقها إلى مكتب تنسيق القبول بالجامعات المصرية الحكومية، وتم إعلان نتيجة التنسيق وترشيحها إلى كلية الصيدلة - جامعة القاهرة، وذلك على وفق مجموعها الاعتباري وترتيب رغباتها، وفي حدود النسبة المقررة لطلاب هذه الفئة، ولم يتم ترشيحها لكلية طب أسنان؛ حيث إن مجموعها لا يؤهلها للقبول بأية كلية من كليات طب الأسنان؛ إذ إن أقل كلية من كليات قطاع طب الأسنان هذا العام (٢٠١٣) قبلت بحد أدنى (٣٩٩,٧٥ درجة)، وهي كلية طب الأسنان بجامعة أسيوط، ولما كان ذلك وكان البادي من ظاهر الأوراق أن القرار المطعون فيه قد صدر مطابقاً لصحيح حكم القانون، قائماً على سببه، ومن ثم فمن المرجح القضاء برفض الدعوى عند الفصل في موضوعها، وهو ما ينتقي معه ركن الجدية في طلب وقف التنفيذ المائل، ومن ثم يتعين القضاء برفضه، مع عدم جدوى بحث ركن الاستعجال.

وحيث إن هذا القضاء لم يصادف قبولاً لدى الطاعن بصفته، تم الطعن على الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا، استناداً إلى مخالفته القانون والخطأ في تأويله، والذي حمل رقم ٣٢٨٧٦ لسنة ٥٩ قضائية عليا.

^(٧٦) ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٨٧٦ لسنة ٥٩ قضائية عليا، الصادر بجلسته ٢٠١٥/١١/١٨، وفي السياق ذاته، ينظر حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٥٤٠٨ لسنة ٥٩ ق.ع، الصادر بجلسته ٢٠١٤/٧/٢، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في السنة ٥٩ مكتب فني، المبدأ رقم ٩٢/و، ص ١٠٣٩.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على قرارات المجالس الجامعية

واللجان على مستوى الجامعة

كما أسلفنا، القرارات التي تصدرها المجالس الجامعية، أو القيادات الفردية، سواء القرارات على مستوى الجامعات، أو القرارات على مستوى كل جامعة، هي قرارات إدارية، يتعين أن يتوافر فيها أركان القرار الإداري وعناصره، تحصيناً لها من الطعن عليها أمام القضاء، ومن ثم إمكانية الإلغاء، أو التعويض عن الأضرار التي تحدثها، أو الإلغاء والتعويض معاً.

ويبسط القاضي الإداري رقابته على هذه القرارات للتأكد من مشروعيتها وعدم مخالفتها للقوانين واللوائح؛ إما عن طريق دعوى الإلغاء، أو عن طريق دعوى التعويض، أو عن طريق الدعويين معاً، ويكون له في هذا الشأن إلغاء ما تصدره هذه المجالس من قرارات بالمخالفة للقانون، فضلاً عن الحكم بالتعويض المناسب للأفراد الذين أصابهم ضرر نتيجة لتطبيقها؛ طلاباً كانوا أو موظفين أو أعضاء هيئة تدريس، أو متعاملين مع الجامعة، ضماناً لاحترام حقوقهم وحررياتهم المقررة في الدستور والتشريعات المختلفة، وحمايتهم من كل إساءة أو تعسف من جانب أي مجلس من المجالس الجامعية، عند استعماله للسلطات المخولة له.

وبالنظر للأمر على صعيد التطبيق القضائي، بشأن القرارات الصادرة على مستوى الجامعة (قرارات مجلس الجامعة وغيره من المجالس داخل الجامعة) نجد القضاء الإداري - منذ البداية - يبسط رقابته على كافة القرارات التي تصدرها هذه المجالس، وله العديد من الأحكام في هذا الشأن، من بينها؛ حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر بجلسة ٢٠١٥/٢/١٨، والذي انتهت فيه إلى القول "وحيث إنه عن موضوع الطعن^(٧٧)،

^(٧٧) تتحصل عناصر المنازعة، في أن المدعي (الطاعن) كان قد أقام الدعوى رقم ٨٨٧١ لسنة ٢٣ ق، أمام محكمة القضاء الإداري بأسيوط (الدائرة الأولى) بتاريخ ٢٠١٢/٩/١١، وطلب بصفة مستعجلة بوقف تنفيذ وإلغاء قرار الجامعة المطعون ضدها، بشأن نتيجته في الفرقة الثالثة بكلية الحقوق بجامعة أسيوط في العام الجامعي ٢٠١١/٢٠١٢، فيما تضمنه من تقدير درجاته بأقل مما يستحق

فإن المقرر أن الاستعانة بأهل الخبرة كإجراء من إجراءات الإثبات، هو أمر متروك تقديره للمحكمة، فإذا ما رأيت الاستعانة برأي الخبير، فإن لها التقدير الموضوعي لجميع عناصر الدعوى، وهي لا تلتزم إلا بما تراه حقاً وعدلاً من رأي فني لأهل الخبرة، فلها أن تأخذ بما تظمنن إليه من تقرير الخبير، ولها أن تطرح ما انتهى إليه رأيه - كنه أو بعضه - إذا خرج عن حدود المأمورية المكلف بها، أو تجاوز اختصاصه الفني، أو خالف الأصول القانونية، أو الوقائع الثابتة؛ على اعتبار أن المحكمة هي صاحبة الولاية للفصل في النزاع المعروض عليها، وهي الخبير الأعلى، فلها أن تزن الرأي الفني لهذا الخبير بميزان الحق والعدل، فتأخذ بما تشاء وتطرح ما تشاء.

وحيث إنه من المقرر أن رقابة القضاء الإداري على قرار إعلان نتيجة الامتحان للطالب، تمتد إلى مدى مشروعية هذا القرار، ومدى مطابقتها للقانون واللوائح، وقيامه على السبب المبرر له قانوناً، وهو يتمثل في أداء الطالب للامتحان، وحقه في تصحيح جميع إجاباته، وأن يُعطى عنها الدرجة المقررة لها، وأن تكون محصلة هذه الدرجة صحيحة في رصدها وجمعها، وأن يكون التقدير النهائي الحاصل عليه الطالب موافقاً لما ورد في القوانين واللوائح المنظمة لذلك، وأن رقابة المشروعية على العملية العلمية والفنية تجد حدها الطبيعي في التحقق من تمام تقدير الدرجة لكل الأسئلة، وسلامة رصد الدرجات، كل ذلك طبقاً للأصول الفنية المتعارف عليها، والتي تتطلب بحكم اللزوم أن

في مواد القانون الجنائي والقانون المدني والقضاء الإداري والقانون التجاري واللغة الإنجليزية، مع ما يترتب على ذلك من آثار، مع إلزام المطعون ضدهم المصروفات. وفي هذا الشأن، أصدرت محكمة القضاء الإداري بأسيوط (الدائرة الأولى) حكمها في هذه الدعوى بجلسة ٢٧/٣/٢٠١٤، القاضي في منطوقه: أولاً؛ بالنسبة لطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار إعلان نتيجة المدعي في مادتي؛ القانون الجنائي والقانون التجاري، بعدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد المحدد قانوناً، وألزمت المدعي المصروفات. ثانياً؛ بالنسبة لطلب وقف تنفيذ وإلغاء قرار إعلان نتيجة المدعي في مواد القانون المدني والقضاء الإداري واللغة الإنجليزية، بقبول الدعوى شكلاً، وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه فيما تضمنه من إعلان نتيجة المدعي في مادة القانون المدني، مع ما يترتب على ذلك من آثار، ورفض ما عدا ذلك من طلبات، وألزمت المدعي مصروفات هذا الطلب، وأمرت بإحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وإعداد تقرير بالرأي القانوني في طلب الإلغاء، وهو ما استتبعه تقديم الطعون الماثلة.

تكون هذه العملية قد تمت على وجه سليم، يكشف عنه ويدل عليه المظهر العام الذي تمت العملية الفنية في إطاره، ما لم يثبت إساءة استعمال الجهة الإدارية لسلطتها أو الانحراف بها، وأن رقابة القضاء الإداري لذلك جميعه تقف عند حد ما هو قائم بالأوراق، ولا تمتد إلى تقدير مدى صحة الإجابة، باعتبار أن ذلك من الأعمال الفنية التي لا يملك القضاء أن يحل نفسه محل جهة الإدارة المختصة.

وحيث إنه ترتيباً على ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن الطاعن قد أدى امتحان مواد (القانون الجنائي) و(القانون المدني) و(القضاء الإداري) و(القانون التجاري) و(اللغة الإنجليزية) بالفرقة الثالثة بكلية الحقوق بجامعة أسيوط في العام الدراسي ٢٠١٢/٢٠١١، وقد منحته الجامعة المطعون ضدها في هذه المواد الدرجات التالية: في مادة القانون الجنائي ٢٠/١١ درجة، وفي مادة القانون المدني ٢٠/١٠ درجة، وفي مادة القضاء الإداري ٢٠/١٤ درجة، وفي مادة القانون التجاري ٢٠/١٣ درجة، وفي مادة اللغة الإنجليزية ٢٠/١٤ درجة. غير أن اللجنة الفنية التي انتدبتها المحكمة من الأساتذة المختصين بكلية الحقوق بجامعة القاهرة، قد قدرت بعد إعادة تصحيحها بأن الطالب لا يستحق أي درجات إضافية في مادتي (القانون التجاري) و(اللغة الإنجليزية)، وأن الدرجات الحاصل عليها تتناسب مع ما حصل عليه، كما انتهت اللجنة إلى أحقية الطالب في زيادة الدرجات الحاصل عليها على النحو التالي: في مادة القانون الجنائي ٢٠/١٣ بدلاً من ٢٠/١١ درجة، وفي مادة القانون المدني ٢٠/١١ بدلاً من ٢٠/١٠ درجة، وفي مادة القضاء الإداري ٢٠/١٥.٥ بدلاً من ٢٠/١٤ درجة. ولما كان البين من تقارير أساتذة كلية الحقوق بجامعة القاهرة، والتي تطمئن إليها المحكمة وتأخذ بها، أنه بالنسبة لمادتي (القانون التجاري) و(اللغة الإنجليزية)، فقد استبان من تقرير اللجنة أنه تم مراجعة كراستي إجابة الطالب في هاتين المادتين، وأن الدرجات الموجودة داخل كراسة إجابة كل مادة هي ذاتها المدونة خارجها، وأن عملية التصحيح شملت جميع الإجابات التي سطرها المدعي بكل مادة منهما، وتم تقدير الدرجة المستحقة لكل منهما بمعرفة القائم بالتصحيح وعلى وفق تقديره، ولم يحدث خطأ مادي في عملية التصحيح من حيث جمع ورصد الدرجات المستحقة، كما خلت الأوراق مما يثبت أن هناك انحرافاً بالسلطة أو إساءة لاستعمالها يكون قد شاب عملية التصحيح، مما يكون معه القرار

الصادر بإعلان نتيجة الطاعن في مادتي (القانون التجاري) و(اللغة الإنجليزية) قد صدر مُتسقاً مع الواقع، وموافقاً لصحيح حكم القانون، وفي إطار السلطة التقديرية المخولة قانوناً لجهة الإدارة، وهو ما ينتفي معه ركن الجدية في طلب وقف تنفيذ ذلك القرار، دون حاجة لنبحث ركن الاستعجال في هذا الطلب، فيتعين القضاء برفضه. أما بالنسبة لمادة القانون المدني، وإذ قدرت اللجنة تعديل درجة الطالب لتصبح ٢٠/١١ درجة بدلاً من ٢٠/١٠ درجة، ولما كانت الجامعة المطعون ضدها كانت قد قدرت درجته بـ ٢٠/١٠ درجة، أي إنها قد انتقصت من حق الطالب، فيضحي قرارها المطعون فيه مخالفاً لصحيح حكم القانون، مرجح الإلغاء عند الفصل في طلب الإلغاء، بما يتوفر معه ركن الجدية.

وحيث إنه بالنسبة للطعن على نتيجته في مادتي (القانون الجنائي) و(القضاء الإداري)، ولما كان البين من تقارير أساتذة كلية الحقوق بجامعة القاهرة، والتي تطمئن إليها المحكمة وتأخذ بها، أن اللجنة قدرت تعديل درجة الطالب في مادة القانون الجنائي؛ لتصبح ثلاث عشرة درجة بدلاً من إحدى عشرة درجة، وفي مادة القضاء الإداري؛ لتصبح خمس عشرة ونصف درجة بدلاً من أربع عشرة درجة، فيضحي قرار جهة الإدارة المطعون فيه مخالفاً صحيح حكم القانون، مرجح الإلغاء عند الفصل في طلب الإلغاء، بما يتوفر معه ركن الجدية، كما يتوفر ركن الاستعجال، حيث يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه نتائج يتعذر تداركها، تتمثل في حرمان الطاعن من حقه في الدرجات التي يستحقها في المواد المذكورة، وهو ما يؤثر بالتالي في تقديره التراكمي ومستقبله الوظيفي، ومن ثم وإذ استقام وقف التنفيذ على ركنيه (الجدية والاستعجال)، فإنه يتعين القضاء بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

وحيث إن الحكم الطعين ذهب إلى خلاف هذا النظر، فيما قضى به، في هذا الصدد، على النحو المبين سالفاً، فإن المحكمة تقضي بإلغائه، والقضاء مجدداً بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، فيما تضمنه من حصول الطاعن في مادة القانون الجنائي على إحدى عشرة درجة من عشرين درجة، لتصبح ثلاث عشرة درجة من عشرين درجة، وتعديل درجته في مادة القضاء الإداري لتصبح خمس عشرة ونصف درجة من عشرين درجة، بدلاً من أربع عشرة درجة من عشرين درجة، وفي مادة القانون المدني لتصبح

إحدى عشرة درجة من عشرين درجة، بدلاً من عشر درجات من عشرين درجة، بالفرقة الثالثة بكلية الحقوق بجامعة أسيوط في العام الدراسي ٢٠١١/٢٠١٢، مع ما يترتب على ذلك من آثار.

وحيث إن من أصابه الخسر في طعنه يلزم مصروفاته، عملاً بحكم المادة (١٨٤) من قانون المرافعات المدنية والتجارية. وحيث إنه يجوز للمحكمة في المواد المستعجلة، أو في الأحوال التي يكون فيها التأخير ضاراً، أن تأمر بتنفيذ الحكم بموجب مسودته بغير إعلان، عملاً بحكم المادة (٢٨٦) من قانون المرافعات المدنية والتجارية، فهذه الأسباب، حكمت المحكمة: (أولاً) بقبول الطعن رقم ٣٧٦٠٦ لسنة ٦٠ ق عليا، المقام من رئيس جامعة أسيوط بصفته، شكلاً، ورفضه موضوعاً، وألزمته المصروفات. (ثانياً) بقبول الطعن رقمي ٣٧٤٦١ و ٣٨٤٣٣ لسنة ٦٠ ق عليا شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه، والقضاء مجدداً بقبول هذا الطلب شكلاً، وبوقف تنفيذ القرار المطعون فيه في مواد (القضاء الإداري) و(القانون الجنائي) و(القانون المدني)، مع ما يترتب على ذلك من آثار، على النحو المبين بالأسباب، ورفض ما عدا ذلك من طلبات، وتنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان، وألزمت الجهة الإدارية المصروفات^(٧٨).

وفي حكم آخر، قضت المحكمة الإدارية العليا بجلستها المنعقدة في ٢٠١٥/٣/٤، بشأن رفض مجلس الجامعة إعادة قيد إحدى الطالبات، رغم سبق موافقة مجلس الكلية على طلبها^(٧٩)، بأنه "وحيث إن الاختصاص بقيد الطلاب ينعقد لمجلس الكلية، ولا يوجد

^(٧٨) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٣٧٤٦١ و ٣٧٦٠٦ و ٣٨٤٣٣ لسنة ٦٠ قضائية عليا، الصادر بجلسة ٢٠١٥/٢/١٨.

^(٧٩) تتحصل عناصر المنازعة، في أنه بتاريخ ٢٠٠٥/١٢/٧ أقامت الطاعنة دعوها الصادر فيها الحكم الطعين بموجب عريضة أودعت قلم كتاب محكمة القضاء الإداري، والتي طلبت فيها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه؛ الصادر برفض قبول إعادة قيد المدعية (الطاعنة)، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وتنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان، وإلزام الجهة الإدارية المصروفات، وقالت شرحاً للدعوى؛ إنه في غضون شهر أغسطس ٢٠٠٤ تقدمت بطلب لعميد كلية العلوم بسوهاج لإعادة قيدها بالسنة الرابعة بقسم النبات، بعد تجميد قيدها بسبب سحب والدها ملفها من الكلية دون علمها، ودون إرادتها، في ١٠/٢/١٩٩١، وقد وافق مجلس الكلية على طلبها، وتم رفع الأمر لمجلس الجامعة الذي رفض إعادة القيد بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٤، ونعت المدعية (الطاعنة) على

نص بمنح سلطة أخرى الاختصاص بسحب القرار الصادر بالقيّد، ومؤدى ذلك اختصاص مجلس الكلية بسحب تلك القرارات، وأن صدور القرار الساحب عن رئيس الجامعة ينطوي على مخالفة القانون.

وحيث إن البين من النصوص القانونية المبينة سالفًا، أن المشرع قد وسد إلى مجلس الكلية- دون غيره- الاختصاص بتنظيم قيد الطلاب وانتظامهم بالكلية ووقف القيد، بيد أنه بمطالعة قانون تنظيم الجامعات ولائحته التنفيذية، يتضح أنه قد خلا من نص ينظم حالة سحب الطالب لملفه من الكلية، كما لم ينظم مسألة إعادة القيد وضوابطه، وتوصلاً إلى العدالة التي ينشدها القاضي قبل الخصوم، وإذ كان حق الإنسان في التعليم هو حق دستوري أصيل، لم يسمح المشرع بالمساس به، أو الانتقاص منه، كما أن حق الطالب الذي اكتسب مركزاً قانونياً بعد قبوله بالجامعة وقيد به على نحو صحيح، لا يمكن للجامعة أن تتغول عليه أو تهدره، إلا من خلال نص قاطع في دلالته، يمنحها هذه الصلاحية؛ فلا مناص في هذه الحالة من إعمال القواعد العامة والأصول الكلية- لخلو النص من حكم ينظم الواقعة- ولا مفر من القضاء بترك القديم على قدمه، فالأصل بقاء ما كان على ما كان، وليس هناك مسوغ يبرر التعدي على الحق الثابت الراسخ لمجرد مرور الوقت عليه، وإن استطل ذلك أمداً بعيداً، ما دام المشرع لم يقرر نصاً صريحاً باعتبار هذا الوقت مغيراً للحقوق، ومن ثم فليس لجهة الإدارة أن تخرج الحقوق من يد أصحابها إلا بحق ثابت تستمده من صلب القانون.

متى كان ذلك كذلك، وكان الثابت بالأوراق، ومن خلال حافظة مستندات جامعة جنوب الوادي- فرع سوهاج، المقدمة بجلسة ٢٠٠٥/٧/٤ أمام محكمة أول درجة، أن الطاعنة حاصلة على شهادة الثانوية المعادلة من المملكة العربية السعودية عام ١٩٨٥، وكانت مقيدة بالفرقة الأولى بكلية العلوم- شعبة البيولوجي، بالعام الجامعي

هذا القرار مخالفته للقانون، وتداول نظر الدعوى أمام المحكمة على النحو الثابت بمحاضر الجلسات، وجلسة ٢٠٠٩/٣/١٧ حكمت المحكمة بقبول الدعوى شكلاً، ورفضها موضوعاً، وإلزام المدعية المصروفات.

وإذ لم يلق هذا القضاء قبولاً من الطاعنة، فقد أقامت طعنها المائل بطلانها سالف الذكر، لأسباب حاصلها مخالفة القانون، والخطأ في تطبيقه وتأويله.

١٩٨٥/١٩٨٦، ثم بالفرقة الثانية مستجدة بالعام الجامعي ١٩٨٦/١٩٨٧، ثم باقية لإعادة بالفرقة الثانية بالعام الجامعي ١٩٨٧/١٩٨٨، ثم بالفرقة الثالثة مستجدة بالعام الجامعي ١٩٨٨/١٩٨٩، ثم بالفرقة الرابعة مستجدة بالعام الجامعي ١٩٩٠/١٩٩١، ولم تتقدم لأداء الامتحان في دور مايو ١٩٩١، وكانت ضمن طلاب راسبين ولهم حق دخول دور سبتمبر ١٩٩١، كما أن الثابت من المستندات المقدمة من الطاعنة أمام محكمة أول درجة أنه بتاريخ ١٩٩١/١٠/٢ تقدم والدها إلى الكلية، دون توكيل منها، ورغم تجاوز الطاعنة سن الواحدة والعشرين، بطلب لسحب ملفها، فوافق عميد الكلية، ثم تقدمت الطاعنة في ١٩٩١/١١/١٩ بشكوى إلى النيابة العامة، ضد كل من والدها، ومدير شؤون الطلاب بكلية العلوم، لسحب ملفها من الكلية دون علمها أو رضاها، ووجود خلافات مع والدها، ثم قامت بتقديم طلب إلى الكلية بإعادة قيدها في عام ٢٠٠٣، ورفضته الجامعة، ثم عادت وتقدمت بطلب إلى الكلية في عام ٢٠٠٤، والثابت من حافظة المستندات المقدمة من الطاعنة، التي حوت كتابًا صادرًا عن كلية العلوم قسم النبات بجامعة جنوب الوادي، أن هذا الكتاب تضمن أنه قد صدر قرار مجلس الكلية بإعادة قيد الطاعنة بالدراسة بعد تجميدها، وجار إجراءات قيدها بالكلية في العام الجامعي ٢٠٠٤/٢٠٠٥ واتخاذ اللازم، وقامت الكلية بعرض الموضوع على مجلس الجامعة، إلا أن الأخير قد رفض بتاريخ ٢٣/١٠/٢٠٠٤ إعادة قيد الطاعنة؛ لكونها لم تتقدم بعذر خلال الفترة السابقة. لما كان ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن الطاعنة كانت مقيمة بالجامعة المطعون ضدها، وخلت الأوراق مما يفيد صدور قرار بشطب قيدها من الكلية، وقد تقدمت الطاعنة إلى الكلية في عام ٢٠٠٤ بطلب لعودتها للدراسة بعد فترة انقطاع دامت قرابة ١٣ عامًا، وأجابتها الكلية لطلبها ووافق مجلس الكلية على رفع الأمر لمجلس الجامعة، ولما كان قرار مجلس الكلية لا يخالف صحيح حكم القانون، فمن ثم فإنه لا يجوز للجامعة سحبه أو إلغاؤه، بحسبانه قرارًا صحيحًا صادرًا عن يملك إصداره قانونًا، وأن سلطة الجامعة تقتصر فقط- في هذا الشأن- على إلغاء قرارات مجلس الكلية إذا كانت مخالفة للقوانين أو اللوائح أو القرارات التنظيمية المعمول بها في الجامعات، ومن ثم يغدو القرار

المطعون فيه قد صدر مفتقداً لسند صحيح من الواقع أو القانون، وهو ما يستوجب القضاء بإلغائه.

وحيث إنه - وهدياً بما تقدم جميعه - تقضي المحكمة بإلغاء الحكم الطعين، والقضاء مجدداً بإلغاء القرار المطعون فيه، فيما تضمنه من سحب قرار إعادة قيد الطاعنة بكلية العلوم - قسم النبات بجامعة سوهاج، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها إعادة قيدها بالفرقة الرابعة بالكلية المشار إليها، وتنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان عملاً بحكم المادة (٢٨٦) من قانون المرافعات لتوفر موجباته.

وحيث إن من خسر الطعن يلزم المصروفات عملاً بحكم المادة (١٨٤) من قانون المرافعات، فلهذه الأسباب، حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه، والقضاء مجدداً بإلغاء القرار المطعون فيه، مع ما يترتب على ذلك من آثار، وتنفيذ الحكم بمسودته دون إعلان، وألزمت الجامعة المطعون ضدها المصروفات^(٨٠).

ولم يقف الأمر عند هذا الحد؛ إذ بسط القضاء الإداري رقابته على قرارات مجالس الكليات العسكرية، وفي هذا الشأن سجلت المحكمة الإدارية العليا القول "ومن حيث إن مبنى الطعن على الحكم المطعون فيه هو مخالفة أحكام القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله^(٨١)".

^(٨٠) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٧٦٤ لسنة ٥٥ قضائية عليا، الصادر بجلسة ٢٠١٥/٥/٢٧.

^(٨١) تخلص عناصر المنازعة، في أنه بتاريخ ١٢/٥/٢٠٠١، أقام سعد عبد المنعم الرجبي، بصفته ولياً طبيعياً على نجله أحمد، أمام محكمة القضاء الإداري بالقاهرة، الدعوى رقم ٣٥٥١ لسنة ٥٦ قضائية، ضد كل من: ١- وزير الدفاع والإنتاج الحربي بصفته. ٢- مدير عام الكلية الحربية ومدير مكتب التنسيق للكليات والمعاهد العسكرية بصفته، طالباً في ختام عريضة الدعوى، الحكم بقبول الدعوى شكلاً، وبوقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه، فيما تضمنه من فصل نجله من الكلية الحربية في العام الدراسي ٢٠٠١/٢٠٠٢، مع ما يترتب على ذلك من آثار، أخصها حفظ أقدميته بين زملائه، وإلزام جهة الإدارة المصروفات، وتدوولت الدعوى بجلسات المحكمة، على النحو الثابت بمحاضر جلساتها، وبجلسة ١٦/٦/٢٠٠٢، قضت المحكمة بعدم اختصاصها ولائياً

ومن حيث إن المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ بشأن الطعن في قرارات مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج ضباط القوات المسلحة، تنص على أن "تختص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع والتي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج الضباط العاملين بالقوات المسلحة".

ومن حيث إن مفاد ما تقدم، أن المشرع ناط بلجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية دون غيرها النظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج الضباط العاملين بالقوات المسلحة.

ومن حيث إن المحكمة الدستورية العليا قد قضت بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٠/٩/٩ بعدم دستورية نص المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ فيما تضمنه من إطلاق اختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية دون غيرها بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج الضباط العاملين بالقوات المسلحة في شأن الطلاب المقيدين بها، وقد أقامت المحكمة قضاءها على أن الأنزعة الإدارية فيما يصدر في شأن طلاب الكليات والمعاهد العسكرية من قرارات إدارية- سواء ما اتصل منها بتحصيلهم الدراسي أو ما تعلق باجتيازهم لما يعقد لهم من اختبارات- تتماثل في طبيعتها وتتحد في جوهرها مع المنازعات الخاصة بأقرانهم

بنظر الدعوى، وأمرت بإحالتها بحالتها إلى لجنة ضباط القوات المسلحة المختصة وأبقت الفصل في المصروفات.

وإذ ارتأى رئيس هيئة مفوضي الدولة، أن هذا الحكم قد صدر مشوباً بعيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله، فإنه طعن عليه، استناداً لنص المادة (٢٣) من قانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، والتي تجيز لرئيس هيئة مفوضي الدولة وذوي الشأن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري، أو من المحاكم التأديبية، في الأحوال المنصوص عليها في هذه المادة، خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم.

طلاب الجامعات والمعاهد العليا التابعة لوزارة التعليم العالي أو الخاضعة لإشرافها، وإعمالاً للأصل المقرر بنص المادة (١٧٢) من الدستور، يلزم أن ينعقد الاختصاص بنظرها جميعاً - دون تفرقة - لمحاكم مجلس الدولة، باعتباره قاضيها الطبيعي، وذهبت المحكمة إلى أن إقرار نص المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ للمنازعات المتعلقة بطلاب الكليات والمعاهد العسكرية بنظام قضائي خاص، يشذ عن نظام التداعي الأصلي في شأن المنازعات الإدارية، إنما يخل بما يتعين قيامه من قواعد موحدة في شأنهم عامة، ويخص هذا الفريق من الطلاب - دون جموعهم - بتنظيم خاص، مع أنهم - في عمومهم - إزاء حق التقاضي، فيما ينشأ عن دراستهم من أنزعة ذوو مراكز قانونية متماثلة، واستطردت المحكمة إلى أن ذلك النص فيما جاوز القرارات الإدارية الصادرة في الشئون الانضباطية لهؤلاء الطلاب يكون قد مايز - في مجال ممارسة حق التقاضي - بين المواطنين المتكافئة مراكزهم القانونية دون أن يستند هذا التمييز إلى أسس موضوعية تقتضيه بما يمثل إخلالاً بمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، ويعوق حق التقاضي، ويوهن من استقلال السلطة القضائية، وينقص دون ضرورة ملجئة من اختصاص مجلس الدولة باعتباره صاحب الولاية العامة بنظر المنازعات الإدارية وقاضيها الطبيعي بما يخالف أحكام المواد ٤٠، ٦٥، ٦٨، ١٦٥، ١٧٢ من الدستور، الأمر الذي انتهت معه المحكمة إلى الحكم بعدم دستورية هذا النص^(٨٢).

ومن حيث إن المحكمة الدستورية العليا، قد قضت بجلستها المنعقدة في ١٦/٨/٢٠٠١، بأن "الدستور لا يحول دون أن يعهد بالفصل في الدعوى التأديبية في مجال العمل القضائي إلى هيئة ذات اختصاص قضائي، ويصدق ذلك على المنازعات الإدارية التي تنشأ عن القرارات التأديبية الانضباطية النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع، التي تصدرها مجالس الكليات العسكرية، نظراً لطبيعة الأوضاع في القوات المسلحة، وملاءمة وضع المنازعات الإدارية الخاصة بالشئون الانضباطية للطلاب

^(٨٢) يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر في الدعوى رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ قضائية دستورية، بجلسة ٢٠٠٠/٩/٩.

المقيدين بهذه الكليات، بيد أسرتهم العسكرية، بحكم بصرها بدقائق هذه الشؤون، وإحاطتها بخباياها، ومن ثم يغدو النص الطعين، في النطاق المتقدم ذكره، غيره مخالف لأحكام الدستور^(٨٣).

ومن حيث إنه بالنظر إلى ما تقدم، فإن القضاء الدستوري قد قصر اختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية، على المنازعات الإدارية التي تنشأ عن القرارات التأديبية الانضباطية النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع، التي تصدرها مجالس الكليات العسكرية، دون غيرها من الأنزعة الإدارية التي تتصل بتحصيلهم الدراسي، أو ما تعلق باجتيازهم لما يعقد لهم من اختبارات، والتي تتماثل في طبيعتها، وتتحد في جوهرها مع المنازعات الخاصة بأقرانهم من طلاب الجامعات والمعاهد العليا التابعة لوزارة التعليم العالي، أو الخاضعة لإشرافها، وكذلك الكليات والمعاهد التابعة لأكاديمية الشرطة، وذلك إعمالاً للأصل المقرر بنص المادة (١٧٢) من الدستور، الذي يلزم أن ينعقد الاختصاص بنظرها جميعاً- دون تفرقة- لمحاكم مجلس الدولة، باعتباره قاضياً طبيعياً.

ومن حيث إنه بالنظر إلى ما تقدم، وكان الثابت من الأوراق أن الدعوى محل الطعن المائل قد أقيمت بطلب الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١١/١١ من مجلس الكلية الحربية بفصل الطالب/أحمد سعد عبد المنعم الرجبي- نجل المدعى في الدعوى رقم ٣٥٥١ لسنة ٥٦ قضائية المشار إليها- من الكلية لعدم اللياقة الصحية، مما ينعقد معه الاختصاص بنظر هذه الدعوى، طبقاً لما استقرت عليه أحكام المحكمة الدستورية العليا، إلى مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري، باعتباره صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية وقاضياً طبيعياً، وإن صدر الحكم المطعون فيه من محكمة القضاء الإداري، قاضياً بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر تلك الدعوى، وباختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة بنظرها، فإنه يكون قد صدر مشوباً بعيب مخالفة القانون والخطأ في تطبيقه وتأويله، الأمر الذي يستوجب

^(٨٣) يراجع حكم المحكمة الدستورية العليا، في الدعوى رقم ٨٩ لسنة ٢١ قضائية دستورية عليا، بجلسة

.٢٠٠١/٨/١٦

إلغاءه، وإعادة الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري للاختصاص، ولنظرها والفصل فيها مجدداً بهيئة أخرى، مع إبقاء الفصل في المصروفات.

فلهذه الأسباب، حكمت المحكمة؛ بقبول الطعن شكلاً، وفي الموضوع بإلغاء الحكم المطعون فيه، والقضاء باختصاص محاكم مجلس الدولة ولائياً بنظر الدعوى، وبإعادتها إلى محكمة القضاء الإداري بالقاهرة للاختصاص، ولنظرها والفصل فيها بهيئة مغايرة، وأبقت الفصل في المصروفات^(٨٤).

وفي السياق ذاته، قضت المحكمة بشأن اختصاص محاكم مجلس الدولة بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية، من عدمه، بأنه "ومن حيث إنه عن الوجه الأول من أوجه الطعن^(٨٥) المتعلقة بالدفع بعدم اختصاص محكمة القضاء الإداري ولائياً بنظر المنازعة واختصاص لجان ضباط القوات المسلحة بها، فإن هذا الدفع سبق لهذه المحكمة أن رفضته بموجب حكمها في الطعن رقم ٤٥٠٧ لسنة ٥٩ ق. عليا بجلسة ١٩٩٤/٥/١٥ تأسيساً على أن صريح نص المادة الأولى من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ قصر اختصاص هذه اللجان على القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج الضباط العاملين بالقوات المسلحة، وبالتالي يدخل الاختصاص بنظر المنازعات الإدارية في قرارات مكتب تنسيق القبول بالكليات العسكرية في ولاية محاكم مجلس الدولة باعتباره

^(٨٤) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٩٤٥ لسنة ٤٨ ق. عليا، الصادر بجلسة ٢٠٠٧/٦/٢٠.

^(٨٥) تخلص عناصر المنازعة في أنه بتاريخ ٢٠٠٠/١١/٢٦ أودع المطعون ضده قلم كتاب محكمة القضاء الإداري بالقاهرة صحيفة الدعوى رقم ١٤١٢ لسنة ٥٥ ق، طالباً في ختامها الحكم بقبول الدعوى شكلاً، وبوقف تنفيذ وإلغاء القرار المطعون فيه، بشطب اسم نجله من سجلات المقبولين بالكلية الجوية العسكرية، وإلزام الجهة الإدارية المدعى عليها بالمصروفات.

وبجلسة ٢٠٠١/٩/٢٩ صدر الحكم المطعون فيه، في الشق العاجل من الدعوى، وقضى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه، حيث رد الحكم على الدفع بعدم الاختصاص الولائي، بنظر الدعوى، أما عن طلب وقف التنفيذ فقد استند إلى ركني الجدية والاستعجال، وإذ لم يلق هذا القضاء قبولاً لدى الجهة الإدارية الطاعنة، فقد أقامت طعنها المائل، لأسباب حاصلها مخالفة القانون، والخطأ في تطبيقه وتأويله.

صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية طبقاً لنص المادة (١٧٢) من الدستور؛ لأنه وإن جاز استثناء إسناد الفصل في بعض المنازعات الإدارية إلى جهات قضائية أخرى، فإن هذا الاستثناء وعلى ما جرى به قضاء المحكمة الدستورية العليا يكون بالقدر وفي الحدود التي تقتضيها المصلحة العامة، وفي إطار التفويض المخول للمشرع في المادتين ١٦٧ و ١٨٣ من الدستور، فالاستثناء يقدر بقدره، ولا يتوسع في تفسيره، ولا يقاس عليه. كما أن المحكمة الدستورية العليا أكدت هذا الاتجاه، ورفضت هذا الدفع، بموجب حكمها الصادر في الدعوى رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ قضائية دستورية بجلسة ٢٠٠٠/٩/٩.

ومن حيث إنه هدياً بما تقدم، فإن الدفع بعدم الاختصاص الولائي لمحكمة القضاء الإداري بنظر هذه الدعوى، يكون غير صحيح جديراً بالرفض. ولا ينال من ذلك التعديل بإضافة المشرع فقرة ثانية إلى المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ بشأن الطعن في قرارات مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج ضباط القوات المسلحة، وذلك بموجب القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٠٢، والتي نصت على أنه "كما تختص هذه اللجنة (لجنة ضباط القوات المسلحة) دون غيرها بالفصل في جميع المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية الصادرة عن مكتب تنسيق القبول بالكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج ضباط القوات المسلحة".

ولا ينال منه كذلك، حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٩٩ لسنة ٢٥ ق. دستورية بجلسة ٢٧/٥/٢٠٠٣، والتي انتهت إلى رفض الدعوى بعدم دستورية هذا النص (بعد تعديله)؛ حيث إن هذا التعديل لا يملكه المشرع من ناحية، وكان على المحكمة الدستورية العليا أن تقضي بعدم دستوريته لتصادم ذلك التعديل مع ما أرسته المحكمة الدستورية العليا ذاتها في حكمها سالف الإشارة إليه، في الدعوى رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ ق. دستورية، الذي حظر على المشرع سلب اختصاص مجلس الدولة ومنحه لأية جهة أخرى قضائية أو غير قضائية، حيث إن مجلس الدولة بنص المادة (١٧٢) من الدستور هو صاحب الولاية العامة والقاضي الطبيعي وحده، ودون غيره، في سائر المنازعات الإدارية، فضلاً عن أن هذا التعديل من ناحية أخرى، يهدر الأصول العامة التي أرستها المبادئ الدستورية في المواد أرقام (٤٠) و(٦٨) و(١٦٧) و(١٧٢) من

الدستور، حسبما سلف الإلماح إليها، ولا حاجة هنا، بأن المشرع إنما أضاف هذه الفقرة بتعديل المادة (١) المشار إليها، بموجب التفويض الدستوري الذي خوله ذلك، بالمادة (١٨٣) لتنظيم القضاء العسكري وبيان اختصاصاته؛ حيث إن سلطة المشرع في هذه الحالة، مقيدة بعدم الخروج على نصوص الدستور، وما أرسته من مبادئ عن المساواة، واستقلال القضاء، وعدم المساس باختصاص محاكم مجلس الدولة، إلا استثناء، لا يقاس عليه، ولا يتوسع في تفسيره ولضرورة ملجئة، تحقيقاً لمصلحة عامة، وكل ذلك مفقود في الحالة المعروضة، وليس له في الأصل وجود، ولا يسعف المشرع في هذه الحالة، أن شايسته المحكمة الدستورية العليا، بحكمها المشار إليه، والتي أسست قضاءها برفض الدعوى على ما ورد بالمذكرة الإيضاحية للقانون، الذي أورد هذا التعديل، من أن القوات المسلحة تستلزم انتقاء أفضل العناصر التي تتوافر فيها الشروط اللازمة للقبول بالكليات والمعاهد العسكرية، من النواحي الطبية، والنفسية، والسمات الشخصية، والتناسق، والشكل العام، والوعي القومي؛ حيث إن ذلك مردود، بأن هذه الشروط جميعها، والاختبارات الطبية، والبدنية، والنفسية، التي يخضع لها طلبة الكليات العسكرية، ذاتها يخضع لها طلبة كليات أكاديمية الشرطة؛ إذ يخضع الطلبة فيها لقواعد عسكرية صارمة، تتسم بالمحافظة على الضبط والربط، ويحاكم الطلاب بها أمام المحكمة العسكرية، ويسري عليهم قانون الأحكام العسكرية حسبما قضت بذلك المادة (١٤) من القانون رقم ٩١ لسنة ٧٥ بإنشاء أكاديمية الشرطة، وفي ذات الوقت، يختص مجلس الدولة بالمنازعات الإدارية التي تنشأ بين الطلبة وبين هذه الأكاديمية، بدءاً من استبعادهم من التنسيق والقبول بكليات الشرطة، وأثناء الدراسة والامتحانات بها، والطعن على ما يصدر ضدهم من قرارات بالتصديق على أحكام المحاكم العسكرية حتى تخرجهم منها، سواء في كلية الشرطة أو كلية الضباط المتخصصين، ولم ينكر أحد على مجلس الدولة اختصاصه الأصيل بنظر منازعاتهم الإدارية، وإذ يتساوى طلبة أكاديمية الشرطة، بطلبة الكليات العسكرية، من حيث إجراءات التنسيق والقبول، أو الدراسة، باعتبارهم جميعاً طلبة كليات ومعاهد عسكرية، فإن اختصاص لجنة الضباط بالقوات المسلحة، بأي شأن من شئون طلبة الكليات والمعاهد العسكرية، سواء من حيث التنسيق أو الدراسة، حتى التخرج، يمثل إهداراً صارخاً لمبدأ المساواة، المنصوص عليه في المادة ٤٠ من الدستور،

حيث مايز المشرع بين فئتين من الطلبة المتساوين في المراكز القانونية، ولم يظلم جميعاً أو يساوي بينهم من حيث القواعد القانونية التي يعاملون بها، والتي يجب أن تكون واحدة، بأن يُمكن جميعهم من اللجوء إلى قاضيهم الطبيعي، ويُترك الفصل في منازعاتهم الإدارية، إلى مجلس الدولة، صاحب الولاية العامة فيها.

يضاف إلى ما سبق، أن المحكمة الدستورية العليا، وقد قضت في حكمها الأول، الصادر بجلسة ٢٠٠٠/٩/٩، في الدعوى رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ قضائية دستورية، بعدم دستورية نص المادة رقم (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣، فيما تضمنه من إطلاق اختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة، المنعقدة بصفة هيئة قضائية، دون غيرها، بالنظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع، والتي تصدرها مجالس المعاهد العسكرية المعدة لتخريج الضباط العاملين بالقوات المسلحة، في شأن الطلاب المقيدون بها. فإن مقتضى هذا الحكم، هو إلغاء، أو إعدام، هذا النص، إعمالاً لمقتضى الأثر العيني للحكم، فإذا ما أصدر المشرع بعد ذلك قانوناً، بتعديل أحكام القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣، المشار إليه، يقضي فيه بحذف أو إلغاء النص المقضي بعدم دستوريته، ثم يورد نصاً آخر في ذات القانون، يناقض تماماً حكم المحكمة الدستورية العليا، سالف الإيراد؛ حيث عدل هذا القانون شكلاً، بحذفه النص المقضي بعدم دستوريته، بينما أبقى على مضمون النص وجوهره في الحقيقة والواقع، عندما أضاف بموجب القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٠٢، فقرة ثانية، إلى المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣، أنف الذكر، حيث نصت هذه الفقرة المضافة على أن: "تختص لجان ضباط القوات المسلحة دون غيرها بالفصل في جميع المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية الصادرة عن مكتب تنسيق القبول بالكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج ضباط القوات المسلحة"، فإن هذا يعني أن المشرع - وحسبما سلف بيانه - ألغى النص المقضي بعدم دستوريته من حيث الشكل، ولكن أبقى على مضمونه بموجب الفقرة المضافة بالقانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٠٢، سالف الإيراد.

وحيث إنه في ظل هذا النص المضاف أصدرت المحكمة الدستورية العليا حكمها، بجلسة ٢٠٠٣/٥/٢٧، في الدعوى رقم ١٩٩ لسنة ٢٥ ق دستورية، والذي قضى برفض الدعوى بعدم دستورية هذا النص المضاف.

وحيث إن هذا الحكم الأخير، يعتبر عدولاً من المحكمة الدستورية العليا، عن حكمها الأول، الصادر بجلسة ٢٠٠٠/٩/٩، في الدعوى رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ قضائية، وإن العدول هنا يعتبر أمراً غير جائز، بل غير متصور، إعمالاً للأثر العيني للحكم الأول، الذي ألقى النص المشار إليه؛ ذلك أن المحكمة الدستورية العليا تكون والحالة هكذا، قد استنفدت ولايتها تماماً في الفصل في هذه المنازعة، ولم يعد بوسعها معاودة التصدي والنظر في مدى دستورية نص سبق لها أن قضت بعدم دستوريته، وعليه يكون حكم المحكمة الثاني الصادر بجلسة ٢٠٠٣/٥/٢٧، قد ورد بشأن نص منعدم؛ أي ورد على غير محل، مما يتعين معه الالتفات عنه، حفاظاً على حجية حكم المحكمة الدستورية العليا الأول، ورفعاً للتناقض بينه وبين حكمها الثاني، فضلاً عن الالتزام بالشرعية الدستورية، وسيادة القانون، سيما نص المادة ١٧٢ من الدستور، التي أكدت على الاختصاصات والمهام الدستورية والقضائية التي يضطلع بها مجلس الدولة، بحسبانه قاضي القانون العام، في كافة المنازعات الإدارية، والتي يدخل ضمنها بطبيعة الحال، كافة المنازعات الطلابية في مختلف مراحل التعليم، أي كانت مدارسه ومعاهده وكلياته؛ المدنية منها والعسكرية، فلهذه الأسباب، حكمت المحكمة؛ برفض الدفع بعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة ولأثماً بنظر المنازعة، وباختصاصها بنظرها، وبقبول الطعن شكلاً، ورفضه موضوعاً، وألزمت الجهة الإدارية الطاعنة المصروفات^(٨٦).

وفي سياق مغاير، عدلت المحكمة عن مسلكها، بالقول "ومن حيث إن المادة رقم (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣ بشأن الطعن في قرارات مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج ضباط القوات المسلحة^(٨٧)، بعد أن قضت المحكمة الدستورية

^(٨٦) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ١٢٥١ لسنة ٤٨ قضائية عليا، الصادر بجلسة ٢٠٠٩/٧/٨.

^(٨٧) تخلص عناصر المنازعة، في أن الطاعن كان قد أقام الدعوى رقم ١٢٢٢٦١ لسنة ٦٠ ق، بإيداع صحيفة قلم كتاب محكمة القضاء الإداري (الدائرة الثانية عشرة)، بتاريخ ٢٠٠٦/١/٣٠، طالباً الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار فصل نجله من المعهد الفني للقوات المسلحة، في العام الدراسي ٢٠٠٦/٢٠٠٥، وما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

وفي جلستها المعقودة بتاريخ ٢٠٠٦/٢/١٩، قضت المحكمة بعدم اختصاصها ولايتها بنظر الدعوى، وإحالتها بحالتها إلى لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة قضائية، وأبقت الفصل في

العليا بعدم دستوريته، بجلسة ٢٠٠١/٩/٩، في الطعن رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ ق دستورية، تم استبدالها بموجب القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٠٢، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٣ من يونيه سنة ٢٠٠٢، والمعمول به اعتباراً من اليوم التالي لتاريخ نشره، حيث نصت على أن "تختص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية دون غيرها بالفصل في كافة المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج ضباط القوات المسلحة، فيما عدا قرارات فصل الطلاب لسبب يتعلق باجتيازهم لما يعقد لهم من اختبارات دراسية تتماثل في طبيعتها التعليمية مع أقرانهم طلاب الجامعات والمعاهد العليا. كما تختص هذه اللجنة دون غيرها بالفصل في كافة المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية الصادرة عن مكتب تنسيق القبول بالكليات والمعاهد لتخريج ضباط القوات المسلحة".

ومن حيث إن مقتضى النص، السالف الإشارة إليه، أن كافة المنازعات الإدارية المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج ضباط القوات المسلحة، بات الفصل فيها معقوداً للجنة ضباط القوات المسلحة، المنعقدة بصفة هيئة قضائية، ولا تستثنى من ذلك سوى القرارات التي تصدرها تلك المجالس بفصل الطلاب لسبب يتعلق باجتيازهم الاختبارات التي تعقد لهم في المقررات الدراسية، التي تتماثل في طبيعتها التعليمية، مع تلك المقررات التي يتلقاها قرنائهم من طلاب الجامعات والمعاهد العليا، كما أنه بات معقوداً، باختصاص تلك اللجنة أيضاً، كافة المنازعات الإدارية المتعلقة بالقرارات الإدارية النهائية الصادرة عن مكتب تنسيق القبول بالكليات والمعاهد العسكرية، وقد قضت المحكمة الدستورية العليا، في القضية رقم ١٩٩ لسنة ٢٥ ق. دستورية، بجلسة ٢٧/٥/٢٠٠٣ بدستورية النص المشار إليه.

ومن حيث إن الثابت من الأوراق، أن نجل الطاعن التحق بالمعهد الفني للقوات المسلحة، في العام الدراسي ٢٠٠٥/٢٠٠٦، ثم صدر القرار المطعون فيه، بفصله من المعهد، لعدم اللياقة الطبية، ومن ثم فإن لجنة ضباط القوات المسلحة، المنعقدة بصفة

المصروفات، وإذ لم يصادف هذا القضاء قبولاً لدى الطاعن، فقد أقام طعنه المائل، تأسيساً على أن المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣، قد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستوريته، وذلك في الطعن رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ دستورية.

هيئة قضائية، تكون هي الجهة المختصة دون غيرها بالفصل في هذه المنازعة، على وفق صريح نص المادة رقم (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣، المشار إليه، والمستبدلة بموجب القانون رقم ١٥٢ لسنة ٢٠٠٢، سالف الذكر، الأمر الذي يتعين معه القضاء بعدم اختصاص محكمة القضاء الإداري ولائياً، بنظر المنازعة، وإحالتها بحالتها إلى لجنة ضباط القوات المسلحة، المنعقدة بصفة هيئة قضائية.

ومن حيث إن الحكم المطعون فيه أخذ بهذا المذهب، فإنه يكون منقفاً وصحيح حكم القانون، ويكون الطعن عليه في غير محله، جديراً بالرفض، ومن حيث إن المصروفات يلزم بها من أصابه الخسر في الطعن، عملاً بحكم المادة ١٨٤ مرافعات، فهذه الأسباب، حكمت المحكمة؛ بقبول الطعن شكلاً، ورفضه موضوعاً، وألزمت الطاعن المصروفات^(٨٨).

بالموازنة بين مسلكي المحكمة الإدارية العليا؛ اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظر المنازعات الإدارية المتعلقة بالقرارات التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية، وخروج هذه المنازعات من دائرة اختصاص محاكم مجلس الدولة بنظرها، ترجح لدينا كفة أن الأصل والقاعدة دخول هذه المنازعات في دائرة اختصاص محاكم مجلس الدولة، وأن الاستثناء إخراج المشرع منازعات بعينها من دائرة اختصاص محاكم مجلس الدولة، وعقد الاختصاص بنظرها للجنة ضباط القوات المسلحة.

ذلك أن احترام أحكام الدستور، وأحكام المحكمة الدستورية العليا، فريضة على المشرع، ولا يجوز له بحال من الأحوال مخالفتها، أو القفز عليهما؛ فإزاء صراحة النصوص الدستورية المتعاقبة؛ بدءاً من دستور ١٩٧١^(٨٩)، مروراً بدستور ٢٠١٢^(٩٠)، وانتهاءً بالدستور الحالي^(٩١)، بانعقاد الاختصاص بالفصل في كافة المنازعات الإدارية،

^(٨٨) حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ١٢٢٢٠ لسنة ٥٢ قضائية عليا، الصادر بجلسة ٢٠١١/٣/٢٣.

^(٨٩) ينظر المادة (١٧٢) من هذا الدستور.

^(٩٠) ينظر المادة (١٧٤) من هذا الدستور.

^(٩١) تنص المادة (١٩٠) من الدستور الحالي (دستور ٢٠١٤) على أن "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية...".

لمحاكم مجلس الدولة، باعتباره صاحب الولاية العامة في نظر المنازعات الإدارية وقاضيها الطبيعي، لا قبول لحديث عن إناطة المشرع بلجنة ضباط القوات المسلحة، المنعقدة بصفة هيئة قضائية، دون غيرها، النظر في المنازعات الإدارية الخاصة بالقرارات النهائية التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية، في شأن الطلاب المقيدين بها، كما أن الأمر أضحى محسوماً ولا مجال للاجتهاد، بإصدار المحكمة الدستورية العليا، بجلستها المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٠/٩/٩، حكمها بعدم دستورية نص المادة (١) من القانون رقم ٩٩ لسنة ١٩٨٣، فيما تضمنه من إطلاق اختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة، المنعقدة بصفة هيئة قضائية، دون غيرها، بالنظر في المنازعات الإدارية، الخاصة بالقرارات النهائية المصدق عليها من وزير الدفاع، التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية المعدة لتخريج الضباط العاملين بالقوات المسلحة، في شأن الطلاب المقيدين بها؛ باعتبار أن المنازعات الإدارية بالنسبة للقرارات الإدارية التي تصدر في شأن طلاب الكليات والمعاهد العسكرية، تتماثل في طبيعتها، وتتحد في جوهرها، مع المنازعات الخاصة بأقرانهم طلاب الجامعات والمعاهد العليا، التابعة لوزارة التعليم العالي، أو الخاضعة لإشرافها، ومن ثم يلزم انعقاد الاختصاص بنظرها لمحاكم القضاء الإداري، باعتباره قاضيها الطبيعي، يضاف إلى ذلك أن أفراد المنازعات المتعلقة بطلاب الكليات والمعاهد العسكرية، بنظام قضائي خاص، يشذ عن نظام التقاضي الأصلي في شأن المنازعات الإدارية، ويحل بما يتعين قيامه من قواعد موحدة في شأن عامة الطلاب، ويخص هذا الفريق من الطلاب بتنظيم خاص، مع أنهم، مع غيرهم من الطلاب، ذوو مراكز قانونية متماثلة، إزاء حق التقاضي، فيما ينشأ عن دراستهم من منازعات، دون أن يستند هذا التمييز إلى أسس موضوعية تقتضيه، بما يمثل إخلالاً بمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، ويعوق حق التقاضي، وينتقص دون ضرورة ملجئة من اختصاص مجلس الدولة، باعتباره صاحب الولاية العامة، بنظر المنازعات الإدارية، وقاضيها الطبيعي.

ونوافق المحكمة الدستورية العليا، فيما انتهت إليه بجلستها المنعقدة في ٢٠٠١/٨/١٦، من أن الدستور لا يحول دون أن يعهد بالفصل في الدعوى التأديبية في مجال العمل القضائي، إلى هيئة ذات اختصاص قضائي، ومن أن هذا يصدق على المنازعات الإدارية التي تنشأ عن القرارات التأديبية الانضباطية النهائية المصدق عليها

من وزير الدفاع، التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية، نظراً لطبيعة الأوضاع في القوات المسلحة، وملاءمة وضع المنازعات الإدارية الخاصة بالشئون الانضباطية للطلاب المقيدين بهذه الكليات، بيد أسرتهم العسكرية، بحكم بصرها بدقائق هذه الشئون وإحاطتها بخباياها، ومن ثم نرى قصر اختصاص لجنة ضباط القوات المسلحة المنعقدة بصفة هيئة قضائية على المنازعات الإدارية التي تنشأ عن القرارات التأديبية الانضباطية النهائية، التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية، دون غيرها، من المنازعات الإدارية، التي تتماثل في طبيعتها وتتحد في جوهرها، مع المنازعات الخاصة بأقرانهم من طلاب الجامعات والمعاهد العليا، التابعة لوزارة التعليم العالي، أو الخاضعة لإشرافها، وكذلك الكليات والمعاهد التابعة لأكاديمية الشرطة.

يُضاف إلى ما تقدم، أن المحكمة الدستورية العليا، احتراماً لحجية أحكامها، كان متعيناً عليها ألا تخالف حكم سابق لها، طالما أن الدستور باق ولم تتغير أحكامه، وعليه نرى أنها كان متعيناً عليها، في حكمها الصادر في القضية رقم ١٩٩ لسنة ٢٥ قضائية دستورية، بجلسة ٢٧/٥/٢٠٠٣، القضاء بعدم قبول الدعوى، لسابقة الفصل في الموضوع؛ ذلك أنها استنفدت ولايتها تماماً، ولم يعد بوسعها معاودة التصدي، والنظر في مدى دستورية نص، سبق لها أن قضت بعدم دستوريته، وفي سياق متصل، نرى أن المشرع إعمالاً لمقتضى الأثر العيني لحكم المحكمة الصادر بعدم دستورية النص، كان متعيناً عليه إلغاء أو إعدام هذا النص، لا أن يقوم بالالتفاف على حكم المحكمة؛ عبر إلغاء النص المقضي بعدم دستوريته، من حيث الشكل، مع الإبقاء على مضمونه وجوهره في الحقيقة والواقع^(٩٢).

وعليه، نرى إزاء ما تقدم، أن الأصل والقاعدة عقد الاختصاص بالرقابة على قرارات مجالس الكليات والمعاهد العسكرية لمحاكم مجلس الدولة، والاستثناء عقد الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ عن القرارات التأديبية الانضباطية النهائية، التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية، دون غيرها، من المنازعات الإدارية، إلى لجنة ضباط القوات المسلحة، المنعقدة بصفة هيئة قضائية.

^(٩٢) ينظر بشأن حجية أحكام المحكمة الدستورية العليا، د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوجيز في القضاء الدستوري، بدون دار نشر، ٢٠٢٣/٢٠٢٤، ص ٢٦٢-٢٧٤، وبشأن تنفيذ أحكامها، ص ٢٨٥-٢٩٠، من المؤلف ذاته.

المبحث الثالث

القرارات الشعبية بنظام الأغلبية

”القرارات الانتخابية والاستفتاءية أنموذجاً“

تمهيد وتقسيم:-

كما أسلفنا، يرتبط نظام الأغلبية في حسم القرارات، أياً كان موضوعها أو محتواها، بالقرارات الجماعية، كما أنه بأنماطه وصوره المختلفة؛ الأغلبية البسيطة أو النسبية، الأغلبية المطلقة، والأغلبية الخاصة، هو النظام الشائع في اتخاذ هذه القرارات وإصدارها.

وبالنظر للأمر على صعيد القرارات الشعبية، نجد أن نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين أو المُستفتين، في المرسم الانتخابي أو الاستفتاءي، هو النظام الأساس، المعتمد في اتخاذ هذه القرارات، وحسمها.

وفي هذا الإطار، نجد المشرع يتبنى على صعيد الانتخابات الرئاسية، والانتخابات البرلمانية، نمط الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين في المرسم الانتخابي، ونمط الأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين في المرسم الانتخابي، على صعيد انتخابات المجالس المحلية.

ويتبنى على صعيد الاستفتاءات العامة؛ دستورية كانت أو غير دستورية، نمط الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة لمن شاركوا من جمهور المُستفتين (جمهور الناخبين) في عملية الاستفتاء.

وترتيباً على هذا، يكون نمط الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين في المرسم الانتخابي أو الاستفتاءي، هو القاسم المشترك بين طرائق اتخاذ القرارات الشعبية، بنظام الأغلبية، مع اختلاف الموضوع محل القرار، وهو ما نرى معه، في معرض التناول للقرارات الشعبية بنظام الأغلبية، أن تكون القرارات الشعبية بشأن مرسم انتخاب رئيس الجمهورية، والقرارات الشعبية بشأن مرسم الاستفتاء على تعديل الدستور، نموذجي البحث والدراسة، ونحن بصدد بيان طرائق اتخاذ القرارات

الشعبية بنظام الأغلبية وتقييمها، ورقابة القضاء الإداري على مشروعية هذه القرارات. وعليه، نرى أن يكون تناولنا للقرارات الشعبية بنظام الأغلبية، موزعاً على ثلاثة مطالب؛ نخصص الأول لبحث مفهوم هذه القرارات، ونرصد الثاني لتوضيح طرائق اتخاذها مع تقييم هذه الطرائق، أما الثالث فسنفرده لتناول الرقابة القضائية على هذه القرارات، وذلك على النسق والبيان الآتي:-

المطلب الأول:- مفهوم القرارات الشعبية بنظام الأغلبية.

المطلب الثاني:- طرائق اتخاذ القرارات الشعبية بنظام الأغلبية وتقييمها "القرارات الانتخابية والاستفتاءية أنموذجاً".

المطلب الثالث:- الرقابة القضائية على القرارات الشعبية بنظام الأغلبية "القرارات الانتخابية والاستفتاءية".

المطلب الأول

مفهوم القرارات الشعبية بنظام الأغلبية

ترتبط فكرة القرارات الشعبية ارتباطاً وثيقاً بالدور المنظم الذي تلعبه الإرادة الشعبية على صعيد مختلف المراسم الانتخابية العامة والاستفتاءية، وفي هذا الإطار، نستطيع القول إن القرار الشعبي، يدور في فلك إفصاح جمهور الناخبين عن إرادته الملزمة في مختلف المراسم الانتخابية العامة والاستفتاءية، عبر الإدلاء بصوته، طبقاً للشروط والأوضاع التي يحددها الدستور والقوانين واللوائح^(٩٣).

^(٩٣) يمكن التمييز بين الانتخاب والاستفتاء من زاويتين؛ إحداهما تتصل بالموضوع؛ حيث ينصب موضوع الانتخاب على الاختيار والمفاضلة بين عدة مرشحين أو مجموعة قوائم انتخابية، بينما ينصب الاستفتاء على استطلاع الرأي بشأن أمر ما، والأخرى تتعلق بطريقة التصويت؛ إذ بينما تكون طريقة التصويت في الاستفتاءات المختلفة متمثلة في إعلان الموافقة أو عدمها للموضوع محل الاستفتاء، فإن طريقة التصويت في الانتخابات تختلف وتتباين باختلاف النظام الانتخابي الذي تُجرى الانتخابات وفقاً له (د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوسيط في النظم السياسية...، مرجع سابق، ص ١٨٣).

وفي هذا السياق، انتهى جانب من الفقه، إلى تعريف الانتخاب؛ بكونه إجراء يُعبر به المواطن عن إرادته ورغبته في اختيار الحكام والنواب من بين عدة مرشحين^(٩٤).

وفي سياق متصل، ذهب نظر فقهي، إلى تعريف العملية الانتخابية؛ بكونها مجموعة من الإجراءات والتصرفات القانونية متعددة الأطراف والمراحل يخضع بمقتضاها تحديد الهيئات الحاكمة العليا في الدولة لموافقة ورضا المحكومين أصحاب السلطة الحقيقية في المجتمع^(٩٥).

كما أنه على صعيد تعريف الاستفتاء، ذهب جانب من الفقه إلى أنه بمثابة عرض لموضوع عام على الشعب لأخذ الرأي فيه بالموافقة أو الرفض^(٩٦).

وقيل أنه، إجراء تُدعى بموجبه هيئة الناخبين، لإعلان رأيهم في موضوع معين، بالسلب أو بالإيجاب^(٩٧).

وهو ما يستفاد منه، أن الإرادة الشعبية (إرادة الناخبين أو المُستفتين) هي صاحبة القرار في حسم سباق أي مرسوم انتخابي عام، أو استفتاءي؛ طالما أن رأي الجمهور ملزم، ولا يمكن الخروج عليه^(٩٨).

(٩٤) د. علي عبد الفتاح خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢، ص ١٤٢، د. هشام عبد المنعم عكاشة، الحقوق السياسية لمتعدد الجنسية "دراسة علمية نقدية في النظام الدستوري المصري متضمنة حق المصري متعدد الجنسية في الترشيح لعضوية مجلس الشعب في ضوء الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة"، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠٤، ص ٨٢.

(٩٥) د. مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، ١٩٨٤، ص ١٥.

(٩٦) د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٨٣، ص ١٠-١١.

(٩٧) د. هشام عبد المنعم عكاشة، المرجع السابق، ص ٨٢.

(٩٨) تتعدد صور الاستفتاء، بحسب الزاوية التي يُنظر إليه منها؛ فمن حيث موضوعه؛ ينقسم إلى استفتاء تشريعي؛ متى كان محله قانون عادي، واستفتاء دستوري؛ حال كونه متصلاً بتعديل في نصوص الوثيقة الدستورية، أو تغييرها بالكامل؛ بوضع دستور جديد للبلاد، بأسلوب الاستفتاء الدستوري، واستفتاء رئاسي؛ عندما ينصب الأمر على إبداء الرأي بشأن صلاحية شخص ما ليكون رئيساً

وعليه يكون القرار الشعبي، هو ذلك القرار الذي تتخذه الإرادة الشعبية (إرادة الناخبين أو المُستفتين) في كل مرسم انتخابي عام، أو عملية استفتاء ملزمة نتيجتها، ومن ثم تحديد المرشح الفائز في المرسم الانتخابي، أو مجموعة المرشحين، وكذا دخول موضوع الاستفتاء حيز التنفيذ؛ حال قبوله، أو امتناع تنفيذه؛ حال الرفض. وبالنظر للأمر على صعيد حسم هذه القرارات، بشأن المراسم الانتخابية العامة، نجد أن المعتمد بالنسبة لحسم سباق الانتخابات الرئاسية، والانتخابات البرلمانية، هو نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين في المرسم الانتخابي، ونظام الأغلبية، في صورته النسبية؛ الأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين، على صعيد انتخابات المجالس المحلية^(٩٩).

للبلاد من عدمه، واستفتاء سياسي؛ حينما يكون موضوعه متصلاً بمعاهدة دولية أو أمر من الأمور السياسية العامة.

وينقسم من حيث مدى الالتزام قانوناً بإجرائه، إلى استفتاء إجباري؛ حين يكون هناك إلزام بإجرائه، واستفتاء اختياري؛ حال ترك إجرائه من عدمه لمشيئة السلطة المختصة.

كما ينقسم من ناحية وقت إجرائه، إلى استفتاء سابق؛ حال إجرائه قبل إقرار موضوع الاستفتاء أيأ كان قانوناً أو معاهدة أو غير ذلك، واستفتاء لاحق كما إذا تم الاستفتاء بشأن موضوع ما بعد إقراره ودخوله حيز التنفيذ.

وينقسم الاستفتاء أخيراً، من زاوية قوته القانونية، إلى استفتاء ملزم؛ لا يجوز الخروج عليه أو مخالفته؛ إذ تكون نتيجته ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة في جميع الأحوال، واستفتاء استشاري؛ تكون نتيجته غير ملزمة (ينظر تفصيلاً د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوسيط في النظم السياسية...، المرجع السابق، ص ١٢٠-١٢٣).

^(٩٩) يتراوح مفهوم نظام الأغلبية في حسم القرارات الشعبية- كما أسلفنا- بين حصول المرشح أو القائمة الانتخابية على أكبر عدد من أصوات الناخبين، الذين أدلوا بأصواتهم، أيأ ما كانت نسبة هذه الأصوات إلى مجموع الأصوات الصحيحة، إذا كنا بصدد تبني نمط الأغلبية البسيطة أو النسبية، أو الحصول على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم، إذا كنا بصدد تبني نمط الأغلبية المطلقة، بالنسبة للمراسم الانتخابية العامة، وموافقة أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين (المُستفتين)، على الموضوع محل الاستفتاء، بشأن الاستفتاءات العامة، أيأ كان موضوعها.

بينما المعتمد على صعيد حسم هذه القرارات، بشأن معظم الاستفتاءات العامة، الملزمة نتیجتها، إن لم يكن كلها، هو نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن شاركوا من الجمهور في عملية الاستفتاء. بالترتيب على ما تقدم، يمكننا القول إن مفاد القرارات الشعبية بنظام الأغلبية، بشأن المراسم الانتخابية العامة، اتفاق إرادة جمهور الناخبين، بنسبة معينة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين في المرسم الانتخابي، أو الأغلبية النسبية لعدد هذه الأصوات، على اختيار مرشح أو أكثر، لتمثيلهم والنيابة عنهم في ممارسة السلطة، ومن ثم تحديد المرشح الفائز في المرسم الانتخابي، أو مجموعة المرشحين، حال توفر الأغلبية المطلوبة. وأن مفاد القرارات الشعبية، بنظام الأغلبية، بشأن الاستفتاءات العامة، الملزمة نتیجتها، اتفاق إرادة الجمهور المُستفتَى، بنسبة معينة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن شاركوا من الجمهور في عملية الاستفتاء، على قبول موضوع الاستفتاء أو رفضه، ومن ثم دخول موضوع الاستفتاء حيز التنفيذ؛ حال قبوله، أو امتناع تنفيذه؛ حال الرفض.

المطلب الثاني

طرائق اتخاذ القرارات الشعبية بنظام الأغلبية وتقييمها "القرارات الانتخابية والاستفتاءية أنموذجاً"

تمهيد وتقسيم:-

لئن كان نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين في المرسم الانتخابي، هو النظام المعتمد لحسم القرارات الشعبية بشأن سياق الانتخابات الرئاسية، والانتخابات البرلمانية، ونظام الأغلبية، في صورته النسبية؛ الأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين، هو النظام المعتمد لحسم هذه القرارات، على صعيد انتخابات المجالس المحلية.

بينما المعتمد على صعيد حسم تلك القرارات، بشأن معظم الاستفتاءات العامة، الملزمة نتیجتها، إن لم يكن كلها، هو نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية

المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن شاركوا من الجمهور في عملية الاستفتاء. فإن لنظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين، بشأن سباق الانتخابات الرئاسية، والانتخابات البرلمانية، سمات وخصائص، تغاير بدرجة أو بأخرى، هذا النظام، بالنسبة للاستفتاء الخاص بالوثيقة الدستورية؛ جديدة كانت، أو عند إدخال تعديلات على القائمة، ومن ثم تتباين طريقة اتخاذ القرار الشعبي بهذا النظام، بحسب ما إذا كنا أمام مرسوم انتخابي؛ انتخابات الرئاسة، أو انتخابات أحد مجلسي البرلمان، أو أننا أمام عملية استفتاء بشأن دستور جديد للبلاد، أو تعديل للدستور القائم.

بالترتيب على ما تقدم، ونظراً لأن طريقة اتخاذ القرار الشعبي، بنظام الأغلبية، في صورته المطلقة، تكاد تكون واحدة بالنسبة لانتخابات الرئاسة والانتخابات البرلمانية، نرى الاكتفاء بعرض تفاصيل هذه الطريقة، بخصوص انتخابات الرئاسة، والأمر عينه، على صعيد عملية الاستفتاء الدستوري، ومن ثم نرى الاكتفاء ببيان هذه الطريقة، عند إدخال تعديلات على الدستور القائم.

وعلى هذا، نرى وصولاً للوقوف على تفاصيل كل طريقة، وأحدث ما انتهى إليه المشرع في تنظيمه لها، مع وضعها في ميزان التقييم، توزيع الدراسة في هذا المطلب، على فرعين؛ نخصص الأول لتناول طريقة اتخاذ القرار الشعبي بشأن انتخاب رئيس الجمهورية وتقييمها "انتخابات ٢٠٢٤ أنموذجاً"، ونرصد الثاني لتوضيح طريقة اتخاذ القرار الشعبي بشأن تعديل الدستور الحالي وتقييمها "تعديلات ٢٠١٩ أنموذجاً"، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

الفرع الأول:- طريقة اتخاذ القرار الشعبي بشأن انتخاب رئيس الجمهورية وتقييمها "انتخابات ٢٠٢٤ أنموذجاً".

الفرع الثاني:- طريقة اتخاذ القرار الشعبي بشأن تعديل الدستور الحالي وتقييمها "تعديلات ٢٠١٩ أنموذجاً".

الفرع الأول

طريقة اتخاذ القرار الشعبي بشأن انتخاب رئيس الجمهورية وتقييمها

"انتخابات ٢٠٢٤ أنموذجاً"

حددت المادة (١٤٣) من الدستور الطريقة التي يُختار بها رئيس الجمهورية، بالقول "يُنتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، وينظم القانون إجراءات انتخاب رئيس الجمهورية". وهو ما يبين منه، أن المشرع يتبنى في انتخاب رئيس الجمهورية، نظام الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، بشأن حسم نتيجة الانتخابات، ومن ثم يكون المعول عليه في تحديد الفائز في سباق الانتخابات الرئاسية، هو عدد الأصوات الصحيحة لمن شاركوا في عملية التصويت، أيّاً ما كانت نسبتهم من الكتلة التصويتية^(١٠٠)؛ ذلك أن المشرع اكتفى في تحديد الفائز، بالحصول على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، ولم يشترط مشاركة حد أدنى من جمهور الناخبين في عملية التصويت. وتقتضي الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، وفقاً للمستقر عليه، حصول أحد المرشحين على أكثر من نصف عدد هذه الأصوات، وهو ما يفترض بداهة وجود أكثر من مرشح، فإذا لم يكن هناك سوى مرشحين، فإن النتيجة ستحسم من أول جولة لمصلحة أحدهما؛ الحائز منهما على العدد الأكبر من الأصوات، أما إذا كان السباق دائراً بين أكثر من مرشحين، فهنا نكون أمام احتمالين لا ثالث لهما؛ أحدهما؛ حصول أحد المرشحين على أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة، ومن ثم يتم حسم السباق من جولة واحدة، والآخر؛ ألا يحوز أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، وهنا نكون أمام سباق انتخابي من جولتين؛ جولة أولى لم تحسم نتيجة الانتخابات لمصلحة أحد المرشحين، وبالتالي يتم الانتقال لجولة ثانية (جولة الإعادة)، والتي تتم بين المرشحين أو المرشحين الحائزين على أكبر عدد من الأصوات؛ وهنا نكون أمام أكثر من احتمال؛ الأول؛ ألا يكون هناك تساوي في عدد الأصوات الصحيحة الحائز عليها صاحب الترتيب الأول والثاني في الظفر بعدد هذه الأصوات، أو تكرار في

^(١٠٠) يُراد بالكتلة التصويتية؛ إجمالي عدد الناخبين المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين.

المركزين، وعليه تكون جولة الإعادة بين هذين المرشحين؛ المرشح ذو الترتيب الأول والمرشح ذو الترتيب الثاني، أما الاحتمال الثاني؛ فمؤداه أن يكون هناك أكثر من مرشح؛ اثنان أو أكثر، حائزين على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة (ترتيبهم الأول وبينهم تساوي في عدد الأصوات)، بينما الاحتمال الثالث؛ فمفاده أن يكون أحد المرشحين حائزاً على أكبر عدد من الأصوات، وفي الترتيب الثاني أكثر من مرشح بينهم تساوي في عدد الأصوات.

وهنا تختلف جولة الإعادة والأغلبية المتطلبية للحسم، من احتمال إلى آخر؛ ففي الاحتمال الأول؛ تتم إعادة الانتخابات بين المرشحين الاثنين صاحبي الترتيب الأول والثاني، وهنا تُحسم الانتخابات لمصلحة أحدهما، بنظام الأغلبية المطلقة؛ فوز المرشح الحائز على العدد الأكبر من الأصوات الصحيحة، والذي هو بالطبع أكثر من نصف عدد هذه الأصوات، أما في الاحتمال الثاني؛ وجود أكثر من مرشح؛ اثنان أو أكثر، حائزين على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة (ترتيبهم الأول وبينهم تساوي في عدد الأصوات)، فإن جولة الإعادة والأغلبية المتطلبية للحسم، ستختلف بحسب ما إذا كنا أمام مرشحين اثنين أو أكثر؛ ففي حالة الإعادة بين مرشحين اثنين فقط؛ سيكون حسم الجولة لمصلحة أحدهما، بنظام الأغلبية المطلقة، أما إذا كانت الإعادة بين أكثر من اثنين؛ فعندئذ سيكون الحسم لمصلحة أحدهم، بنظام الأغلبية البسيطة أو النسبية؛ فوز الحاصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة؛ أيّاً كانت نسبتها المئوية إلى جملة عدد الأصوات؛ إذ لا مفر بعد أن تمت الإعادة، لعدم حصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، والإعادة بين عدة مرشحين؛ أكثر من اثنين، من الاكتفاء بنظام الأغلبية النسبية في حسم هذا السباق الانتخابي^(١٠١).

^(١٠١) من المتصور حدوث تعادل في عدد الأصوات الصحيحة الحاصل عليها المرشحين؛ حصول مرشحين أو أكثر على العدد نفسه من الأصوات الصحيحة، مع كونهم في المركز الأول (الأول مكرر)، هنا نرى أن الحسم لهذا السباق، يكون عبر إجراء قرعة علنية، ومن ثم يظفر في السباق، من تأتي به القرعة؛ ذلك أن احتمال تكرار النتيجة ذاتها؛ حصول مرشحين أو أكثر على المركز الأول، للحصول على العدد نفسه من الأصوات الصحيحة، مرة ثانية أو ثالثة أو رابعة، احتمال غير مستبعد، وعليه أمام هذه الشعبية القوية للمرشحين، المتعادلة في صندوق الانتخابات، وحرصاً

بينما في الاحتمال الثالث؛ فوز أحد المرشحين بأكثر عدد من الأصوات، دون الوصول للأغلبية المطلقة، وفي الترتيب الثاني أكثر من مرشح بينهم تساوي في عدد الأصوات، فستكون جولة الإعادة في جميع الأحوال بين عدة مرشحين؛ أكثر من اثنين، وهنا سيكون الحسم بنظام الأغلبية النسبية؛ فوز الحاصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة؛ أيًا كانت نسبتها المئوية إلى جملة عدد الأصوات.

وهو ما سجلته المادة (٣٩) من القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم الانتخابات الرئاسية، المعدل بالقانون رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات^(١٠٢)، وذلك بالنص على أنه "يُعلن انتخاب رئيس الجمهورية بحصول المرشح على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، فإذا لم يحصل أي من المرشحين على هذه الأغلبية، أعيد الانتخاب بعد سبعة أيام على الأقل بين المرشحين اللذين حصلوا على أكبر عدد من الأصوات، فإذا تساوى مع ثانيهما غيره في عدد الأصوات الصحيحة، اشترك في انتخابات الإعادة، وفي هذه الحالة يعلن فوز من يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة"^(١٠٣).

على الوقت والمال والجهد، نرى أن الطريق الأصوب لحسم هذه السباق، بعد إجراء جولة إعادة، إجراء قرعة علنية، وليس إجراء جولة إعادة أخرى، وربما جولات.

^(١٠٢) قرر المشرع في المادة (٣٦) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، إلغاء الفصل الثاني من كل من؛ قانون تنظيم الانتخابات الرئاسية الصادر بالقرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٤، وقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤، مضيفاً - كقاعدة عامة - أنه يُلغى كل حكم يخالف أحكام قانون الهيئة الوطنية للانتخابات.

^(١٠٣) وفقاً للمادتين؛ المادة (٣٨) والمادة (٤٠)، من القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم الانتخابات الرئاسية، تختص الهيئة الوطنية للانتخابات دون غيرها بإعلان النتيجة العامة للانتخابات، خلال الخمسة أيام التالية لوصول جميع محاضر اللجان العامة إليها، كما أنها تقوم بإخطار الفائز برئاسة الجمهورية (المادتان معدلتان بمقتضى المادة ٣٥ من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧).

- تنص المادة (٣٥) من قانون الهيئة، على أنه "تستبدل عبارة (الهيئة الوطنية للانتخابات) بعبارة (اللجنة العليا للانتخابات) و(لجنة الانتخابات الرئاسية)، وعبارة (رئيس الهيئة) بعبارة (رئيس اللجنة العليا) و(رئيس لجنة الانتخابات الرئاسية) وعبارة (الجهاز التنفيذي) بعبارة (الأمانة العامة)،

بالترتيب على ما تقدم، يمكننا القول إن القاعدة والأصل في حسم سباق الانتخابات الرئاسية، تتجسد في اعتماد نظام الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، وأن الاستثناء التحول صوب نظام الأغلبية البسيطة أو النسبية لعدد هذه الأصوات، في أحوال معينة، من الجولة الثانية لعملية الانتخاب (جولة الإعادة)، وأن المعول عليه، في جميع الأحوال، بشأن تحديد الفائز في سباق الانتخابات الرئاسية، هو عدد الأصوات الصحيحة لمن شاركوا في عملية التصويت، أي ما كانت نسبتهم من الكتلة التصويتية.

ولا يقف الأمر عند هذا الحد؛ إذ عالج المشرع فرضية لم تحدث حتى الآن، منذ التحول في العام ٢٠٠٥ صوب انتخاب رئيس الجمهورية، بديلاً عن الاستفتاء على مرشح بعينه، غير أنها فرضية قد تحدث في المستقبل؛ تلك الفرضية المتمثلة في تقدم مرشح فقط لسباق الانتخابات الرئاسية (حالة المرشح الوحيد)، وفي هذا الشأن، سجلت المادة (٣٦) من القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم الانتخابات الرئاسية، المعدل بالقانون رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات^(١٠٤)، القول "يتم الاقتراع لانتخاب رئيس الجمهورية حتى لو تقدم للترشح مرشح وحيد، أو لم يبق سواه بسبب تنازل باقي المرشحين، وفي هذه الحالة يُعلن فوزه إن حصل على ٥% (خمس في المائة) من إجمالي عدد الناخبين المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين. فإن لم يحصل المرشح على هذه النسبة تعلن الهيئة الوطنية للانتخابات فتح باب الترشح للانتخابات أخرى خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ إعلان النتيجة، ويجرى

وعبارة (المدير التنفيذي) بعبارة (الأمين العام)، وذلك أينما وردت في القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم الانتخابات الرئاسية، وقانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤، وقانون مجلس النواب الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، أو في أي قانون آخر".

^(١٠٤) بشأن إجراء الغموض حول الهيئة الوطنية للانتخابات، تشير المادة (٢٠٨) من الدستور، إلى أن "الهيئة الوطنية للانتخابات هيئة مستقلة، تختص دون غيرها بإدارة الاستفتاءات، والانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، بدءاً من إعداد قاعدة بيانات الناخبين وتحديثها، واقتراح تقسيم الدوائر، وتحديد ضوابط الدعاية والتمويل، والإنفاق الانتخابي، والإعلان عنه، والرقابة عليها، وتيسير إجراءات تصويت المصريين المقيمين في الخارج، وغير ذلك من الإجراءات حتى إعلان النتيجة. وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون".

الانتخاب في هذه الحالة وفقاً لأحكام هذا القانون^(١٠٥).

لقد اشترط المشرع في هذه الفرضية، أغلبية خاصة، للظفر برئاسة الجمهورية؛ ألا وهي وجوب حصول المرشح الغير مُنَاقَس من أحد، على أصوات ٥% من إجمالي عدد الناخبين المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين؛ أي خمسة في المائة من الكتلة التصويتية، والتي ربما تكون في إحدى المراسم الانتخابية أكبر من الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، المقررة للفوز في السباق، حال التنافس بين أكثر من مرشح.

غير أن هذا المرشح ربما لم يتمكن من الحصول على تأييد هذه النسبة من الكتلة التصويتية، سواء لعزوف الناخبين، أو لبطلان أصوات عدد كبير من المشاركين بالتصويت في الانتخابات، وهنا نجد المشرع متنبهاً لهذه الفرضية، مقررراً قيام الهيئة الوطنية للانتخابات بإعلان فتح باب الترشح للانتخابات أخرى، خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ إعلان النتيجة، وإجراء هذه الانتخاب بالنظام الطبيعي لإجراء الانتخابات الرئاسية، بنظام الأغلبية المقرر؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، غير أنه قد يحدث ما حدث في المرة الأولى، من وجود مرشح وحيد لهذه الانتخابات، وهنا تطبق الأحكام ذاتها المقررة، لهذه الفرضية؛ حالة المرشح الوحيد.

لقد أحسن المشرع صنعاُ فيما قرره من أحكام، سواء عند وجود أكثر من مرشح للانتخابات الرئاسية، أو بالنسبة لحالة المرشح الوحيد^(١٠٦)، وإن كنا نرى أن الأولى والأجدر حال تعدد المرشحين، عدم الاكتفاء، لحسم سياق الانتخابات، بحصول أحد المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة؛ إذ يتعين من وجهة نظرنا اقتران هذه الأغلبية بمشاركة نسبة مئوية من إجمالي عدد الناخبين المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين، وهو ما نرى معه، إعادة صياغة نص المادة (١٤٣) من

(١٠٥) المادة معدلة بمقتضى المادة (٣٥) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧.

(١٠٦) بصفة خاصة، ننثي على المشرع فيما قرره في هذه الحالة (حالة المرشح الوحيد) من إجراء الانتخابات، وعدم تقرير حسمها بنظام التزكية، ومن ثم عدم إجراء الانتخابات، وأيضاً فيما انتهى إليه من تقرير نسبة مئوية من الكتلة التصويتية، وليس من عدد الأصوات الصحيحة التي ستشارك في هذه الحالة، وفيما انتهى إليه من تحديد هذه النسبة بـ ٥%؛ فلا تساهل أو تشدد، وإنما وسطية، ومن ثم إمكانية الوصول إلى النسبة المقررة، مع وجود ثقل للمرشح وقبول لدى جمهور الناخبين.

الدستور، لتصبح "يُنْتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، شريطة مشاركة ١٠% على الأقل من إجمالي عدد الناخبين المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين، بالتصويت في الانتخابات، في الجولة الأولى من الانتخابات، و٥% على الأقل في جولة الإعادة، وذلك كله حال تعدد المرشحين، أما إذا كنا بصدد مرشح وحيد، فيعلن فوزه بالحصول على ٥% على الأقل من إجمالي عدد الناخبين المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين"، وذلك كله بغية تحقيق المزيد من الاهتمام بجمهور الناخبين، سواء من جانب الدولة أو من جانب المرشحين، والسير قدماً صوب تقليص ظاهرة العزوف عن المشاركة في الانتخابات الرئاسية^(١٠٧).

على أنه لئن تنبه المشرع لحالة المرشح الوحيد، وعالجها معالجة مميزة، بالتنظيم الشامل، إلا أنه أغفل الحديث عن حالة العزوف عن الترشح للانتخابات الرئاسية (حالة اللاترشح)، وهذه الفرضية وإن كانت بعيدة عن الحدوث بدرجة كبيرة، إلا أنها قد تحدث، وهنا نشير إلى أن حساسية المنصب وأهميته، كانت توجب على المشرع التنبيه للأمر، وتقديم المعالجة الصريحة لهذه الفرضية، والتي نرى أن يكون علاجها في إطار الفقرة الثانية من المادة (١٦٠) من الدستور، لحين إعادة فتح باب الترشح وإجراء الانتخابات، مرة أخرى أو أكثر، واختيار رئيس للبلاد؛ عبر إدراج هذه الفرضية ضمن حالات خلو منصب رئيس الجمهورية، وهنا يقوم مجلس النواب بإعلان خلو المنصب، ثم يخطر الهيئة الوطنية للانتخابات بذلك، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهورية، فإذا كان المجلس غير قائم، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل المجلس ورئيسه، أو أن يتم تقرير استمرار الرئيس في ممارسة مهام منصب الرئاسة مؤقتاً، رغم انتهاء مدة الرئاسة، وعدم رغبته في الترشح مرة أخرى، أو لعدم السماح بترشحه لولاية جديدة، لحين إجراء الانتخابات، ومن ثم اختيار رئيس جديد للبلاد.

^(١٠٧) من الأهمية بمكان، اشتراط مشاركة نسبة معينة من إجمالي عدد الناخبين المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين، في الدوائر الانتخابية، في كافة المراسم الانتخابية؛ يستوي في هذا الشأن أن تكون بصدد انتخابات لمجلس النواب أو مجلس الشيوخ، أو المجالس المحلية.

وبالنظر إلى التطبيق العملي لانتخابات الرئاسة، نجد أنها أجريت في ظل الدستور الحالي ثلاث مرات؛ الأولى في العام ٢٠١٤، وبالتحديد خلال شهر مايو، والثانية في العام ٢٠١٨، وتحديدًا خلال شهر مارس، أما الثالثة فقد أجريت في ظل التعديلات الدستورية التي أدخلت على الدستور في شهر إبريل من العام ٢٠١٩، وذلك في شهر ديسمبر من العام ٢٠٢٣، وبشأن هذه الانتخابات الأخيرة، نجد أنه على إثر صدور قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٣ لسنة ٢٠٢٣، بدعوة الناخبين للانتخاب رئيس الجمهورية، وصدور قرارها رقم ٤ لسنة ٢٠٢٣ بشأن الجدول الزمني للانتخابات الرئاسية ٢٠٢٤، وقرارها رقم ٢٨ لسنة ٢٠٢٣ بإعلان القائمة النهائية بأسماء المرشحين للانتخابات الرئاسية ٢٠٢٤، توجه جمهور الناخبين إلى صناديق الاقتراع للإدلاء بأصواتهم في هذا المرسم الانتخابي؛ وذلك على مدار ثلاثة أيام، بالنسبة للمصريين في الخارج؛ حددتها الهيئة الوطنية للانتخابات بالثلاثة أيام الأولى من شهر ديسمبر للعام ٢٠٢٣، وعلى مدار ثلاثة أيام، بالنسبة للانتخاب بالداخل؛ حددتها الهيئة الوطنية للانتخابات بأيام؛ ١٠، ١١، ١٢ من الشهر ذاته والعام، وقد بلغ عدد الناخبين المدعويين للاقتراع في هذه الانتخابات ٦٧٠٢٣٤٣٨ ناخباً، وفقاً لقرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٣٩ لسنة ٢٠٢٣، أدلى من بينهم بصوته الانتخابي ٤٤٧٧٧٦٦٨ ناخباً، بما نسبته المئوية ٦٦.٨%، وقد توزعت هذه الأصوات، بين أصوات صحيحة، بلغت ٤٤٢٨٨٣٦١ صوتاً، بنسبة مئوية ٩٨.٩%، وأصوات باطلة، بلغت ٤٨٩٣٠٧ صوتاً، بنسبة مئوية ١.١%.

حاز السيد/ عبد الفتاح سعيد حسين خليل السيسي، وشهرته عبد الفتاح السيسي، من جملة الأصوات الصحيحة، على عدد ٣٩٧٠٢٤٥١ صوتاً، بنسبة مئوية ٨٩.٦%، في حين حصل السيد/ محمد فريد سعد زهران، وشهرته فريد زهران، على عدد ١٧٧٦٩٥٢ صوتاً، بنسبة مئوية ٤%، بينما حاز السيد/ عبد السند حسن محمد يمامه، وشهرته عبد السند يمامه، على ٨٢٢٦٠٦ صوتاً، بنسبة مئوية ١.٩%، وأخيراً حصل السيد/ حازم محمد سليمان محمد عمر، وشهرته حازم عمر، على ١٩٨٦٣٥٢ صوتاً، بنسبة مئوية ٤.٥%.

وهو ما أعقبه قيام الهيئة الوطنية للانتخابات بإعلان السيد/ عبد الفتاح سعيد حسين خليل السيسي، وشهرته عبد الفتاح السيسي، فائزاً بمنصب رئيس جمهورية مصر

العربية، وذلك بالقرار رقم ٣٩ لسنة ٢٠٢٣ (١٠٨).

ختاماً... لئن كانت الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، أو الأغلبية البسيطة أو النسبية لعدد الأصوات الصحيحة، أو أغلبية (نسبة) خاصة من أصوات جمهور الناخبين؛ خمسة في المائة من إجمالي عدد الناخبين المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين، هي المعول عليه بشأن تحديد الفائز في سباق الانتخابات الرئاسية، على النحو سالف البيان، فإن من الأهمية بمكان، ضبط توفر الأغلبية المطلوبة، من عدمه، سواء في الجولة الأولى، أو في جولة الإعادة، حال الانتقال إليها، ضبطاً دقيقاً؛ عبر اعتماد وسائل وآليات تسهل عملية الفرز السريع والدقيق لأصوات الناخبين؛ الصحيح منها والباطل، ومن ثم تحديد نصيب كل مرشح من الأصوات الصحيحة، واستبعاد وتجنيد الأصوات الباطلة، بغية اجتناب ما قد يُثار من شكوك، أو يقام من طعون، حول العملية الانتخابية، بشأن تحقق سلامة الفرز ودقته، أو تحقق الأغلبية المطلوبة للفوز في السباق، أو للدخول في سباق الإعادة، من عدم تحققها.

وبالرجوع إلى القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم الانتخابات الرئاسية، المعدل بالقانون رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات، نجد المادة (٣٢) تقرر فيما نحن بصدد، أنه "يكون الإدلاء بالصوت في الانتخاب بالتأشير على البطاقة المعدة لذلك. وعلى رئيس اللجنة أن يسلم لكل ناخب بطاقة مفتوحة، على ظهرها ختم لجنة الانتخابات الرئاسية وتاريخ الاقتراع، ويتحى الناخب جانباً من الجوانب المخصصة لإثبات الرأي في قاعة الانتخاب ذاتها، وبعد أن يثبت رأيه على البطاقة يتم إيداعها مطوية في الصندوق الخاص بالبطاقات الانتخابية...".

وبانتهاء عملية التصويت التقليدية هذه، تبدأ عملية فرز الأصوات وتجميعها، والتي تتم بطريقة تقليدية أيضاً (الفرز والتجميع اليدوي)، وغير خاف على أحد، كم الصعوبات والأخطاء، والجهد والوقت، والمشقة والمعاناة، التي تصاحب العمليتين؛ عملية التصويت؛ بما تحويه من إجراءات وخطوات عدة، أمام جمهور الناخبين، حتى الوصول للإدلاء بالصوت الانتخابي، على نحو صحيح، وبأسلوب حضاري، وما يلزم هذا كله من إشراف ومتابعة

(١٠٨) ينظر تفصيلاً، قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٣٩ لسنة ٢٠٢٣، الصادر يوم ٥ من جمادى الآخرة سنة ١٤٤٥هـ، الموافق ١٨ من ديسمبر سنة ٢٠٢٣م، المنشور في الجريدة الرسمية، في العدد رقم ٥٠ مكرر ب، الصادر في اليوم ذاته، الذي صدر فيه قرار الهيئة.

ورقابة من جانب القائمين على العملية الانتخابية، وعملية الفرز؛ بما تشمله من استبعاد وتجنب لأصوات الباطلة، ومن توزيع الأصوات الصحيحة على المرشحين، ومن ثم تحديد نصيب كل مرشح من العدد الإجمالي لهذه الأصوات الصحيحة، على مستوى اللجان الفرعية، لتصب في نهاية المطاف لدى اللجنة العامة، لتقوم بتجميع كشوف الفرز المعدة بمعرفة اللجان الفرعية لجمع أصوات الناخبين، وإثبات إجمالي ما حصل عليه كل مرشح من جميع اللجان، من عدد الأصوات الصحيحة، وإعلانه في نهاية المطاف^(١٠٩).

ولنا في هذا الشأن، أن نقرر وجوب اعتماد المشرع للتصويت الإلكتروني، كخيار أول في الإدلاء بالصوت الانتخابي؛ بغية الاستفادة من التقنيات الحديثة بمزاياها العديدة، وإمكاناتها الهائلة، في ظل التطور الرهيب في نظم الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الذي يشهده العصر الحالي، ومن ثم تلافي الكثير من المثالب والسلبيات، وتجاوز معظم الصعوبات والعقبات، التي تصاحب عملية التصويت في الانتخابات عبر الوسائل التقليدية. فالذي لا جدال فيه، أن الاعتماد على الوسائل التقليدية، بشأن التصويت في المراسم الانتخابية، بصفة عامة، وانتخابات الرئاسة بصفة خاصة، أصبح لا يواكب العصر الحالي أو يتماشى معه، كما أن هذه الوسائل أضحت - بدرجة كبيرة - قاصرة عن تلبية احتياجات العمل بالسرعة والكفاءة والدقة المطلوبة، في ظل الزيادة الكبيرة في عدد الناخبين المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين، وفي عدد اللجان الانتخابية، وفي ظل التطور التقني والتكنولوجي الذي نعيشه الآن، والذي تتعين مواكبته، لاحقاً بالركب، واستفادة وظرفاً بالإمكانات الهائلة، والمزايا الكبيرة، التي يوفرها الاعتماد عليه^(١١٠).

^(١٠٩) سجلت المادة (٣٧) من القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٤، في هذا الشأن، القول "تقوم اللجنة العامة بتجميع كشوف الفرز المعدة بمعرفة اللجان الفرعية لجمع أصوات الناخبين وإثبات إجمالي ما حصل عليه كل مرشح من جميع اللجان في محضر من ثلاث نسخ يوقعه رئيس اللجنة وأمينها. وعقب انتهاء اللجنة من أعمالها تقوم بإعلان حصر عدد الأصوات الصحيحة التي حصل عليها كل مرشح...".

^(١١٠) بات شرط نجاح أي مؤسسة في العصر الحالي، مقترناً بمدى مواكبتها لمتغيرات العصر، واعتمادها بدرجة أو بأخرى على توظيف التقنيات في تسيير مختلف شؤونها (ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، الإعلان في مجال الوظيفة العامة بين التقنية والتقنين "دراسة مقارنة"، بحث

وهنا نقرر، دون أدنى تردد، أن الأوان قد آن، للانتقال سريعاً، عاجلاً غير آجل، من تبني النمط التقليدي في إدلاء جمهور الناخبين بأصواتهم، إلى تبني نمط التصويت الإلكتروني، ليس هذا فحسب، بل توظيف التقنية في إدارة العمليات الانتخابية برمتها؛ ذلك أن التحول إلى الإدارة الإلكترونية في شتى المجالات والعمليات، لم يعد درباً من دروب الرفاهية، بل أضحي حتمية تفرضها التغيرات العالمية؛ إذ تعد الإدارة الإلكترونية- في العصر الحالي- الخيار الحتمي والاستراتيجي، لمواكبة دول العالم المتقدم؛ فهي ظاهرة عالمية، يتعين على الجميع السير قدماً صوب التحول إليها، وصولاً إلى الاستفادة من الإمكانيات الهائلة التي توفرها التقنية، ومن ثم جني الثمار المختلفة^(١١).

وعليه ناشد الهيئة الوطنية للانتخابات، تفعيل المكنة التي خولها لها المشرع، في المادة الثالثة من القانون رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧؛ جواز التحول من الإدارة التقليدية للعملية الانتخابية، إلى الإدارة الإلكترونية لها برمتها، وذلك حين نص، بمناسبة تحديد اختصاصات الهيئة، على أنه "تختص الهيئة دون غيرها بإدارة الاستفتاءات، والانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، وتنظيم جميع العمليات المرتبطة بها، والإشراف عليها باستقلالية وحيادية تامة على النحو الذي ينظمه هذا القانون ولا يجوز التدخل في أعمالها أو اختصاصاتها. وتعمل الهيئة في هذا الإطار على ضمان حق الاقتراع لكل ناخب، والمساواة بين جميع الناخبين والمترشحين خلال الاستفتاءات والانتخابات... وللهيئة أن تقرر استخدام وسائل الاتصال والتصويت والحفظ الإلكترونية المؤمنة، في كل أو بعض مراحل إجراء الاستفتاءات والانتخابات على النحو الذي تنظمه، ويجوز لها أن تستعين بمن تراه من ذوي الخبرة والكفاءة لإنجاز عملها في هذا الشأن، بشرط أن تتوفر فيهم الاستقلالية والحيادة".

منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق- جامعة بني سويف، المجلد ٣٦، العدد ٢، يوليو ٢٠٢٤، ص ٣).

^(١١) د. أحمد سليمان عبد الراضي، الإعلان في مجال الوظيفة العامة...، المرجع ذاته، ص ١٠٨-١٠٩.

- ينظر بشأن مزايا التصويت الإلكتروني وعيوبه، د. أحمد يوسف محمد علي، النظام الانتخابي للبرلمان في ظل دستور ٢٠١٤، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، المجلد ١١٤، العدد ٥٥١، ٢٠٢٣، ص ٦٩-٧٠.

الفرع الثاني

طريقة اتخاذ القرار الشعبي بشأن تعديل الدستور وتقييمها

"تعديلات ٢٠١٩ أنموذجاً"

تمهيد وتقسيم:-

يتسم الدستور المصري لعام ٢٠١٤ بالجمود؛ إذ يلزم لتعديله إتباع إجراءات خاصة؛ أشد وطأة وتعقيداً من الإجراءات المقررة لتعديل القوانين العادية، ويتضح ذلك من نص المادة (٢٢٦) منه، والتي تنص على أنه "الرئيس الجمهورية أو لُحُمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل، وفي جميع الأحوال يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه، وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي، وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يُناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عُرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ويكون التعديل نافذاً 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 متعلقاً بالمزيد من الضمانات".

يبين لنا، من هذا النص، أن تعديل الدستور، يمر بأربع مراحل؛ أولها؛ مرحلة الاقتراح، تليها مرحلة إقرار الحاجة إلى التعديل، ثم مرحلة مناقشة التعديل، وأخيراً مرحلة الإقرار النهائي للتعديل، كما يبين لنا أن لكل مرحلة من هذه المراحل أغلبية خاصة، يتعين توفرها حتى يتم الانتقال إلى المرحلة التالية، أو حتى يتم الإقرار النهائي للتعديلات الدستورية، وهو ما نرى معه إفراد نقطة مستقلة لتوضيح الأغلبية المتعين توفرها في كل مرحلة، لمشروعية إجراءات التعديل وطريقته، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

أولاً- الأغلبية المتطلبية لاقتراح تعديل الدستور.

خوّل الدستور المصري، حق اقتراح تعديل مواده، لرئيس الجمهورية، ولأعضاء مجلس النواب، على سبيل الحصر والتحديد؛ ومن ثم ليس لغيرهما أن يطلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور^(١١٢).

على أنه إذا كان الطلب مقدماً من أعضاء مجلس النواب، فإنه يتعين أن يكون موقِعاً من خُمس عدد الأعضاء على الأقل، وبالتالي تكون هناك أغلبية خاصة (أغلبية نسبية) لقبول طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور؛ تتمثل في توقيع خُمس عدد أعضاء المجلس على الأقل، وبذا إذا كان عدد الأعضاء الموقعين على الطلب أقل من هذه النسبة، فإنه يتم حفظه، واعتباره كأن لم يكن^(١١٣).

وفي هذا كله، تنص المادة (٢٢٦) من الدستور، على أنه لرئيس الجمهورية أو لخُمس أعضاء مجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها، وأسباب التعديل...".

لقد أحسن المشرع صنعا؛ إذ قصر الحق في اقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب، ولم يخول لغيرهما هذا الحق؛ باعتبارهما نواب الشعب المنتخبين^(١١٤) الأقرب للتعبير عن الإرادة الشعبية، فضلاً عن أن عدم التوسع في تقرير

^(١١٢) ينظر تفصيلاً، بشأن تعديل الدستور بناء على طلب رئيس الجمهورية، المواد من (١٣٣) إلى (١٣٩)، من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، وبشأن تعديل الدستور بناء على طلب أعضاء المجلس، المواد من (١٤٠) إلى (١٤٣).

^(١١٣) تقرر المادة (١٤٠) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، في هذا الشأن، أن لأعضاء المجلس حق اقتراح تعديل الدستور بناءً على طلب كتابي يقدم لرئيس المجلس موقع من خُمس عدد الأعضاء على الأقل، وتحفظ الطلبات التي تقدم من عدد يقل عن النصاب الدستوري المقرر، ويخطر رئيس المجلس مقدمي هذه الطلبات كتاباً بذلك، ويجوز أن يُكتفى في هذه الحالة بإخطار ممثلي الهيئات البرلمانية التي ينتمون إليها، ولرئيس المجلس بناء على ما يقرره مكتب المجلس أن ينبه مقدمي طلب تعديل الدستور، شفاهة أو كتاباً، إلى عدم توفر كل أو بعض الشروط المتطلبية لقبول الطلب، ولهم في هذه الحالة، إما تصحيح الطلب وإما سحبه كتاباً.

^(١١٤) حددت المادة (١٤٣) من الدستور، طريقة اختيار رئيس الجمهورية، بالقول "يُنتخب رئيس الجمهورية عن طريق الاقتراع العام السري المباشر، وذلك بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة..."، أما بالنسبة لمجلس النواب، فهو في معظمه منتخب من قبل أفراد الشعب (أكثر من

الحق في اقتراح تعديل الدستور يحقق بطريقة أو بأخرى الهيئة والوقار، والثبات والاستقرار للقواعد الدستورية.

كما أنه أحسن صنفاً؛ حين اكتفى بتوقيع خمس عدد أعضاء مجلس النواب على طلب التعديل، حتى يكون مقبولاً، ولم يسر على نهج الدستور الأسبق (دستور ١٩٧١)، من اشتراط توقيع ثلث الأعضاء على الطلب (أكثر من ٣٣%) حتى يكون مقبولاً؛ إذ الاكتفاء بتوقيع خمس عدد الأعضاء (٢٠%) يحقق الوسطية؛ فلا غلو وتعقيد للأمر أمام إرادة النواب في اقتراح التعديل، أو تبسيط وتساهل على حساب ثبات واستقرار القواعد الدستورية^(١١٥).

ثانياً:- الأغلبية المطلوبة لإقرار الحاجة إلى تعديل الدستور.

سواء أكان طلب التعديل، مقدماً من رئيس الجمهورية، أم من أعضاء مجلس النواب، ففي جميع الأحوال، يتولى مجلس النواب مناقشة هذا الطلب خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه^(١١٦).

٩٥% من الأعضاء بالانتخاب)، وفي هذا نجد المادة (١٠٢) من الدستور، تنص على أنه "يشكل مجلس النواب من عدد لا يقل عن أربعمئة وخمسين عضواً، يُنتخبون بالاقتراع العام السري المباشر... كما يجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على ٥%، ويحدد القانون كيفية ترشيحهم"، وهو ما لا يتحقق بالنسبة لمجلس الشيوخ (الغرفة الثانية للبرلمان)؛ إذ يُنتخب ثلثا أعضائه فقط، ويتم تعيين الثلث الباقي من جانب رئيس الجمهورية، وفي هذا تنص المادة (٢٥٠) من الدستور، على أنه "يشكل مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن (١٨٠) عضواً... وينتخب ثلثا أعضائه بالاقتراع السري المباشر، ويعين رئيس الجمهورية الثلث الباقي...".

^(١١٥) كانت المادة (٢١٧) من دستور ٢٠١٢، تنص في هذا الصدد، على أنه "لكل من رئيس الجمهورية ومجلس النواب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور؛ ويجب أن يُذكر في الطلب المواد المطلوب تعديلها وأسباب التعديل؛ فإذا صدر طلب التعديل من مجلس النواب، وجب أن يُوقعه خمس عدد الأعضاء على الأقل..."، كما كانت المادة (١٨٩) من دستور ١٩٧١، تنص في السياق ذاته، على أنه "لكل من رئيس الجمهورية ومجلس الشعب طلب تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور، ويجب أن يُذكر في طلب التعديل المواد المطلوب تعديلها والأسباب الداعية إلى هذا التعديل، فإذا كان الطلب صادراً من مجلس الشعب وجب أن يكون موقفاً من ثلث أعضاء المجلس على الأقل...".

^(١١٦) تقرر المادة (١٣٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، في شأن طلب التعديل المقدم من رئيس

وحال الانتهاء من المناقشة يُصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه؛ والأغلبية المطلوبة هنا - من وجهة نظرنا - هي الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء كافة، لا أغلبية عدد الأعضاء الحاضرين، أو برفض الطلب؛ وهنا يصبح من غير الجائز تقديم طلب آخر لتعديل المواد ذاتها، خلال دور الانعقاد القائم، ومن ثم يتعين الانتظار حتى حلول دور الانعقاد التالي.

وقد سجلت المادة (٢٢٦) من الدستور، هذه القواعد بالقول "... وفي جميع الأحوال يناقش مجلس النواب طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه، وإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي...".

ونرى من جانبنا، في هذا الشأن، أن التوفيق كان حليف المشرع في كافة ما انتهى إليه من قواعد وأحكام؛ من قصر مناقشة الطلب، واتخاذ القرار بشأنه؛ بالقبول الكلي أو الجزئي، أو بالرفض، على مجلس النواب منفرداً، على خلاف ما كان عليه الوضع في ظل دستور ٢٠١٢، من إشراك مجلس الشورى في عملية المناقشة واتخاذ القرار، وبالتوافق مع ما كان عليه التنظيم في ظل دستور ١٩٧١، من قصر المناقشة على مجلس الشعب (مجلس النواب حالياً)، ومن تحديد أجل ثلاثين يوماً لمناقشة الطلب خلاله، والتي تبدأ من تاريخ تسلم الطلب، ومن تقرير إصدار المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بالأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، وليس أغلبية الأعضاء الحاضرين، فضلاً عن تقرير عدم

الجمهورية، أنه "يعقد المجلس جلسة خاصة خلال سبعة أيام من تاريخ ورود طلب تعديل الدستور من رئيس الجمهورية. ويعرض رئيس المجلس بياناً شارحاً لهذا الطلب على المجلس قبل أن يقرر إحالته إلى اللجنة العامة لإعداد تقرير عنه خلال خمسة عشر يوماً من إحالته إليها، ويجب أن يتضمن تقرير اللجنة رأياً في مدى توفر الشروط المنصوص عليها في المادة ٢٢٦ من الدستور، وفي مبدأ التعديل، ويجوز للجنة أن تُصمّن تقريرها مشروعاً مبدئياً للمواد المقترحة تعديلها أو إضافتها في حالة موافقتها على مبدأ التعديل. ويتلى مشروع تقرير اللجنة عليها في جلسة يحضرها ثلثا أعضاء اللجنة على الأقل قبل تقديمه إلى المجلس، كما يجب موافقة اللجنة بأغلبية أعضائها على مشروع تقريرها بعد مناقشتها له. ويتاح تقرير اللجنة العامة للأعضاء كافة قبل الجلسة المحددة لمناقشته بسبعة أيام على الأقل. وفي جميع الأحوال يناقش المجلس طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه له".

جواز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها، المرفوض طلب تعديلها، خلال دور الانعقاد القائم^(١١٧).

ثالثاً:- الأغلبية المتطلبة لتحقيق موافقة المجلس على تعديل الدستور.

إذا كان طلب التعديل مستوفياً لشروطه الشكلية، على النحو سالف البيان، وتم قبول هذا الطلب من جانب مجلس النواب بأغلبية أعضائه، فإن المرحلة التالية تتجسد في عرضه على المجلس ليناقدش نصوص المواد المطلوب تعديلها، والتي تبدأ بعد مُضي ستين يوماً من تاريخ الموافقة، رغبة في إتاحة فرصة كافية للتروي والتريث ودراسة طلب التعديل من شتى النواحي.

وبالانتهاء من مناقشة نصوص المواد المطلوب تعديلها، يُصدر المجلس قراره إما بالموافقة على تعديل هذه المواد كافة، أو بالموافقة فقط على تعديل البعض، دون الآخر، وهنا يتعين توفر أغلبية خاصة للإقرار؛ حددها المشرع بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس، والمقصود هنا ثلثي جميع الأعضاء، وليس فقط ثلثي عدد الأعضاء الحاضرين، وذلك حتى ننقل إلى المرحلة النهائية، المتمثلة في عرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي، أو برفض كافة التعديلات المراد إدخالها على نصوص الدستور؛ وذلك حال عدم توفر الأغلبية المتطلبة لإقرار التعديلات؛ أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس، وهنا ينقطع السير في إجراءات التعديل، ويستمر العمل بنصوص الدستور القائمة، دون أدنى أثر للأشواط التي قُطعت بصدد إدخال أي تعديل على نصوص الدستور، ومن ثم يتعين الانتظار حتى حلول دور الانعقاد التالي، وبدء السير في الإجراءات من أولها، إن رُوي ذلك من جانب رئيس

^(١١٧) كانت المادة (٢١٧) من دستور ٢٠١٢، تنص فيما نحن بصدده، على أنه "... وفي جميع الأحوال يناقدش مجلسا النواب والشورى طلب التعديل خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، ويصدر كل مجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية عدد أعضائه، وإذا رُفض الطلب لا يعاد طلب تعديل المواد ذاتها قبل حلول دور الانعقاد التالي"، كما كانت المادة (١٨٩) من دستور ١٩٧١، تنص في الصدد ذاته، على أنه "... وفي جميع الأحوال يناقدش المجلس مبدأ التعديل ويصدر قراره في شأنه بأغلبية أعضائه، فإذا رُفض الطلب لا يجوز إعادة طلب تعديل المواد ذاتها قبل مضي سنة على هذا الرفض...".

الجمهورية أو أعضاء مجلس النواب، بصدد تعديل المواد ذاتها؛ كلها أو بعضها، وذلك بطلب جديد، يتم تقديمه إلى المجلس^(١١٨).

وفي هذا الصدد، تطالعنا المادة (٢٢٦) من الدستور، بالنص على أنه "... وإذا وافق المجلس على طلب التعديل، يُناقش نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس، عُرض على الشعب لاستفتاءه عليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة..."^(١١٩).

وهو ما نرى معه، أن المشرع قد أحسن صنعا؛ إذ أفرد التعديلات الدستورية بأغلبية خاصة لإقرارها (ثلاثي عدد أعضاء المجلس)، لما تحمله النصوص الدستورية من مكانة سامية بين النصوص القانونية كافة؛ شكلاً^(١٢٠) وموضوعاً^(١٢١)، ولما يتعين أن يتوفر لها من ثبات واستقرار، والتفاف وتوافق حولها.

^(١١٨) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوسيط في النظم السياسية...، مرجع سابق، ص ٤٦٠.

^(١١٩) كانت المادة (٢١٨) من دستور ٢٠١٢، تنص في هذا الصدد، على أنه "إذا وافق المجلسان على طلب تعديل الدستور، يُناقش كل منهما نصوص المواد المطلوب تعديلها بعد ستين يوماً من تاريخ الموافقة؛ فإذا وافق على التعديل ثلثا أعضاء كل مجلس، عُرض على الاستفتاء الشعبي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة..."، كما كانت المادة (١٨٩) من دستور ١٩٧١ تنص في هذا الشأن، على أنه "... وإذا وافق مجلس الشعب على مبدأ التعديل يُناقش بعد شهرين من تاريخ هذه الموافقة، المواد المطلوب تعديلها، فإذا وافق على التعديل ثلثا عدد أعضاء المجلس عُرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه، فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء".

^(١٢٠) يتجسد السمو الشكلي للقواعد الدستورية في مظهرين؛ سمو السلطة التي تتولى وضع القواعد الدستورية وإصدارها على ما عداها من السلطات داخل الدولة، وسمو الإجراءات التي تُتبع في تعديل هذه القواعد؛ إذ يتعين أن تتبع في تعديلها إجراءات خاصة أشد وطأة وأكثر تعقيداً من تلك التي تُتبع في تعديل القوانين العادية.

^(١٢١) إذ يضم الدستور القواعد الأساسية التي تحدد سلطات الدولة واختصاصاتها، وعلاقتها ببعضها وبالأفراد، كما أنها تحدد الفلسفة التي يتعين على النظام السياسي للدولة إتباعها، فضلاً عن حقوق الأفراد وحررياتهم، فإن مضمون القواعد الدستورية يسمو بطبيعة الحال على مضمون القواعد القانونية الأخرى (ينظر تفصيلاً، بشأن السمو الشكلي والموضوعي للقواعد الدستورية، د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوسيط في النظم السياسية...، المرجع السابق، ص ٤٦٣-٤٧٥).

رابعاً:- الأغلبية المطلوبة لإقرار النهائي للتعديلات الدستورية.

تتمثل المرحلة الأخيرة من مراحل تعديل الدستور في عرض المواد المراد تعديلها، التي وافق عليها مجلس النواب بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، في صيغتها النهائية، على الشعب لاستفتاءها^(١٢٢)، وذلك في غضون ثلاثين يوماً من تاريخ صدور هذه الموافقة، ليتخذ قراره النهائي بشأنها؛ إما بالقبول الكلي لها، على النحو الواردة به في استمارة التصويت، أو بالرفض^(١٢٣).

ويعتبر التعديل نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة، دون حاجة للتصديق عليه من أية جهة أخرى، والأغلبية المطلوبة في هذا الشأن هي أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء، أما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء بالسلب، فإن هذه التعديلات لا يمكن أن تُكتب لها الحياة، ذلك أن إقرارها بصفة نهائية يتوقف على موافقة الشعب عليها في الاستفتاء، فلا تصير نافذة إلا من تاريخ إعلان موافقة الشعب عليها في

^(١٢٢) رسمت المادة (١٤٣) من اللائحة الداخلية للمجلس، كيفية الانتقال إلى هذه المرحلة، بالقول "في جميع الأحوال التي يوافق فيها مجلس النواب على تعديل الدستور وعلى المواد المعدلة طبقاً للأحكام الواردة في هذا الفصل (تعديل الدستور)، يُخطر رئيس المجلس رئيس الجمهورية بقرار المجلس مشفوعاً ببيان الأسباب التي بنى عليها المجلس قراره، والإجراءات التي اتبعت في شأنه، وذلك لاتخاذ الإجراءات الدستورية اللازمة لعرض التعديل على الشعب لاستفتاءه في شأنه".

^(١٢٣) يأخذ المشرع المصري، في الدستور الحالي وسابقيه (دستور ٢٠١٢ ودستور ١٩٧١)، بأسلوب الاستفتاء الدستوري في وضع الوثيقة الدستورية وتعديلها، والذي يعد أكثر الأساليب ديمقراطية في وضع الوثائق الدستورية، وأقربها إلى الديمقراطية المباشرة؛ حيث تُتاح أقصى درجات المشاركة الشعبية في وضع الوثيقة الدستورية أو تعديلها، ومقتضاه؛ أن يتم وضع مشروع الدستور أو تعديلات الدستور القائم من جانب جمعية تأسيسية منتخبة أو معينة، ثم يُعرض هذا المشروع على الشعب لاستفتاءه فيه، استفتاءً عاماً؛ بحيث لا يصدر الدستور أو التعديلات، ولا يصبح نهائياً ونافذاً إلا بعد موافقة الشعب عليه في هذا الاستفتاء، ومن ثم فإن القوة القانونية للدستور أو التعديلات، تجد مصدرها في موافقة الشعب في الاستفتاء العام على المشروع الذي تنتهي إليه الجمعية التأسيسية (ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوسيط في النظم السياسية...، المرجع السابق، ص ٤٢٥-٤٢٦).

الاستفتاء^(١٢٤)، وهو ما سجلته المادة (٢٢٦) من الدستور، بالقول "... ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان النتيجة، وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء..."^(١٢٥).

ونرى من جانبنا، في شأن ما انتهى إليه المشرع من أغلبية لإقرار التعديلات الدستورية؛ أغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء، أن التوفيق لم يكن حليفه؛ إذ كان الأولى اشتراط أغلبية خاصة لإقرار التعديلات، أو عند وضع دستور جديد للبلاد؛ ذلك أن تحقيق الالتفاف والتوافق حول الدستور بنصوصه المختلفة، من جانب جمهور المُستفتين، غاية يتعين السعي لها بقوة، وأن تُولى عناية فائقة، من جانب الدولة ككل، بصفة عامة، والقائمين على إعداد مشروع الدستور أو التعديلات، بصفة خاصة^(١٢٦)، نظراً لما يحتله الدستور بنصوصه المختلفة من مكانة بارزة، وقيمة كبيرة؛ باعتباره الإطار القانوني الذي يحكم حياة الجماعة السياسية في شتى جوانبها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والدينية، فضلاً عن أنه يحدد السلطات العامة التي تدير شؤون الحكم داخل الدولة، كما يحدد صلاحياتها واختصاصاتها وعلاقاتها ببعضها البعض، وعلاقاتها بالأفراد، بالإضافة إلى تحديده للحقوق والحريات الفردية للمواطنين وغيرهم، وضمانات تطبيقها على أرض الواقع.

والتي نرى أن تكون باشتراط أغلبية خاصة من عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء؛ موافقة ثلثي عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء، أو أن يكون

^(١٢٤) من الوارد أن تأتي نتيجة الاستفتاء، بتساوي عدد الأصوات الصحيحة بالموافقة، مع عدد الأصوات الصحيحة بالرفض، وهنا نرى أن الأغلبية لا تكون متحققة، ومن ثم تكون النتيجة المعتمدة، رفض موضوع الاستفتاء.

^(١٢٥) كانت المادة (٢١٨) من دستور ٢٠١٢، تنص في هذا الصدد، على أنه "... ويكون التعديل نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة"، كما كانت المادة (١٨٩) من دستور ١٩٧١ تنص في هذا الشأن على أنه "... فإذا وافق على التعديل اعتبر نافذاً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء".

^(١٢٦) يتعين من وجهة نظرنا، إتاحة الفرصة الكافية أمام أكبر عدد ممكن من الأفراد من طرح تصوراتهم حول المبادئ التي يتعين أن يحويها مشروع الدستور، وأن تكون محل دراسة واهتمام، كما يتعين على القائمين بإعداد المشروع مراعاة آمال أفراد الشعب، وتطلعاتهم، ومطالبهم، وعدم تجاهلها؛ حتى يصبح مشروع الدستور معبراً تعبيراً صادقاً عن الإرادة العامة لهؤلاء الأفراد.

الإقرار بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء، بما لا يقل عن ١٠% من الكتلة التصويتية.

لقد قُدر لهذه الإجراءات أن توضع موضع التطبيق العملي؛ وذلك في العام ٢٠١٩، بعد إقرار الدستور وبدء العمل به، بخمس سنوات وثلاثة أشهر تقريباً؛ فعلى إثر تقدم أكثر من خمّس عدد أعضاء مجلس النواب (١٥٥ عضواً)، بطلب لتعديل الدستور، في بداية عام ٢٠١٩، وتولي مجلس النواب مناقشة هذا الطلب، وافق المجلس بأغلبية ٤٨٥ عضواً، على مبدأ تعديل بعض مواد الدستور، وبعد مضي المدة المحددة لبدء مناقشة نصوص المواد المطلوب تعديلها؛ مُضي ستين يوماً من تاريخ الموافقة، بدأ المجلس في المناقشة، والتي أعقبها إقرار التعديلات على مواد الدستور، بالأغلبية المطلوبة؛ أغلبية ثلثا عدد أعضاء المجلس (جاء إقرار التعديلات بموافقة ٥٣١ عضواً من أصل ٥٥٤، شاركوا في الجلسة العامة، بينما رفض التعديلات ٢٢ عضواً، فيما امتنعت نائبة واحدة عن التصويت)، وذلك في ١٦ أبريل ٢٠١٩، ومن ثم تم الانتقال إلى المرحلة النهائية لتعديل الدستور؛ عرض التعديلات على الاستفتاء الشعبي؛ والتي تمّ عرضها للاستفتاء في الفترة من ٢٠ إلى ٢٢ أبريل ٢٠١٩، وفقاً للنمط التقليدي في الإدلاء بالصوت، وقد جاءت النتيجة بالموافقة على التعديلات بنسبة ٨٨.٨٣% من إجمالي عدد مَنْ أدلوا بأصواتهم في هذا الاستفتاء^(١٢٧).

ختاماً... لئن كانت الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء مجلس النواب، أو أغلبية خاصة من الأعضاء؛ أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس، هي المعول عليه في إصدار المجلس قراره بقبول طلب التعديل كلياً أو جزئياً بأغلبية أعضائه، وفي إصداره القرار بالموافقة على التعديلات المراد إدخالها على نصوص الدستور كافة، أو بالموافقة فقط على البعض دون الآخر، أو برفض كافة التعديلات، فضلاً عن اشتراط موافقة أغلبية عدد الأصوات

^(١٢٧) تراوحت التعديلات محل الاستفتاء؛ بين مواد مُعدّلة صياغتها؛ المواد (١٠٢)، (١٤٠)، (١٦٠)، (١٨٥)، (١٨٩)، (١٩٠)، (١٩٣)، (٢٠٠)، (٢٠٤)، (٢٣٤)، (٢٤٣)، (٢٤٤)، ومواد مُضافة إلى الدستور؛ المواد (١٥٠) مكرر، (٢٤١) مكرر، (٢٤٤) مكرر، (٢٤٨)، (٢٤٩)، (٢٥٠)، (٢٥١)، (٢٥٢)، (٢٥٣)، (٢٥٤)، وأخيراً ما تم حذفه من الدستور؛ تم حذف عنواني الفصلين الأول والثاني من الباب السادس من الدستور (الأحكام العامة- الأحكام الانتقالية).

الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء، لنفاد التعديلات وإقرارها في الشكل النهائي، على النحو سالف البيان، فإن من الأهمية بمكان، ضبط توفر الأغلبية المطلوبة، من عدمه، في كل مرحلة، ضبطاً دقيقاً؛ عبر اعتماد وسائل وآليات تسهل عملية الفرز السريع والدقيق للموافقين على الموضوع الذي يجري أخذ الرأي بشأنه، والرافضين له، وكذا الممتنعين عن التصويت، بغية اجتناب ما قد يُثار من شكوك، أو يقام من طعون، حول إجراءات التعديل برمتها، بشأن تحقق الأغلبية المتطلبية في كل مرحلة من مراحل التعديل، من عدمه.

وبالرجوع إلى اللائحة الداخلية لمجلس النواب، الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦، نجد المادة (١٣٥) منها، قد حددت الوسيلة التي يؤخذ بها الرأي، ومن ثم يتم إعلان قرار المجلس، في شأن الموافقة على مبدأ التعديل كلياً أو جزئياً أو رفضه بأغلبية الأعضاء، بالقول "يتلى تقرير اللجنة العامة في شأن مبدأ تعديل الدستور على المجلس قبل مناقشته، ويصدر قرار المجلس في شأن الموافقة على مبدأ التعديل كلياً أو جزئياً أو رفضه بأغلبية أعضائه، نداء بالاسم..."، وهي الوسيلة ذاتها التي قررها المشروع بشأن قرار المجلس بالموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، وذلك بالنص في المادة (١٣٩) من اللائحة، على أنه "تحدد جلسة لنظر تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية^(١٢٨) بشأن تعديل الدستور... ويتلى تقرير اللجنة بالمجلس قبل مناقشته، ويصدر قرار المجلس بالموافقة على التعديل بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، ويجرى التصويت في هذه الحالة نداء بالاسم".

ولنا في هذا الشأن، أن نقرر وجوب اعتماد التصويت الإلكتروني، كخيار أول بشأن أخذ آراء الأعضاء، على صعيد العمل البرلماني، بغية الاستفادة من التقنيات الحديثة بمزاياها العديدة، وإمكاناتها الهائلة، في ظل التطور الرهيب في نظم الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الذي يشهده العصر الحالي، ومن ثم تلافي الكثير من المثالب والسلبيات، وتجاوز معظم الصعوبات والعقبات، التي تصاحب عملية أخذ الرأي عبر الوسائل التقليدية. فالذي لا جدال فيه - على نحو ما أسلفنا - أن الاعتماد على الوسائل التقليدية، بصفة

^(١٢٨) بشأن هذا التقرير، تشير المادة (١٣٨) من اللائحة الداخلية للمجلس، إلى أنه، يتلى مشروع تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية في شأن تعديل الدستور، بحضور ثلثي عدد أعضائها على الأقل، في اجتماع علني، وعام، تعقده لهذا الغرض، ويجب أن يوافق على هذا المشروع قبل تقديمه إلى المجلس بأغلبية أعضاء اللجنة.

رئيسة، بشأن أخذ آراء الأعضاء، أصبح لا يواكب العصر الحالي أو يتماشى معه، كما أن هذه الوسائل أضحت - بدرجة كبيرة - قاصرة عن تلبية احتياجات العمل بالسرعة والكفاءة والدقة المطلوبة، في ظل الزيادة الكبيرة في عدد الأعضاء، وفي ظل التطور التقني والتكنولوجي الذي نعيشه الآن، والذي تتعين مواكبته، لحاقاً بالركب، واستفادة وظيفياً بالإمكانات الهائلة، والمزايا الكبيرة، التي يوفرها الاعتماد عليه.

وبالنظر للأمر، على صعيد التصويت في الاستفتاء على هذه التعديلات، نجد أن المشرع يتبنى النمط التقليدي للإدلاء بالصوت؛ إذ تقرر المادة (٤٤) من قانون مباشرة الحقوق السياسية رقم ٤٥ لسنة ٢٠١٤، في هذا الشأن، أنه "يكون إدلاء الناخب بصوته في الانتخاب أو الاستفتاء، بالتأشير على البطاقة المعدة لذلك، وعلى رئيس اللجنة الفرعية التحقق بنفسه من شخصية الناخبة والناخب، ثم يُسلم لأيهما البطاقة أو البطاقات التي تحددها اللجنة العليا، حسب النظام الانتخابي أو الموضوع محل الاستفتاء. ويجب أن تكون البطاقة ممهورة بخاتم اللجنة الفرعية أو توقيع رئيسها أو خاتمه، وتاريخ الانتخاب أو الاستفتاء. وينتجى الناخب خلف الساتر المخصص لذلك في قاعة الانتخابات، ويُثبت رأيه في بطاقة الانتخاب، ثم يضعها في الصندوق الخاص لوضع البطاقات...".

وهنا نقرر، دون أدنى تردد، أن الأوان قد آن، للانتقال سريعاً، عاجلاً غير آجل، من تبني النمط التقليدي في إدلاء الجمهور بأصواتهم، إلى تبني نمط التصويت الإلكتروني، ليس هذا فحسب، بل توظيف التقنية في إدارة العمليات الانتخابية برمتها، وكذا الاستفتاءات، أياً كان موضوعها؛ ذلك أن التحول إلى الإدارة الإلكترونية في شتى المجالات والعمليات، لم يعد درياً من دروب الرفاهية، بل أضحت حتمية تفرضها التغيرات العالمية؛ إذ تعد الإدارة الإلكترونية - في العصر الحالي - الخيار الحتمي والاستراتيجي، لمواكبة دول العالم المتقدم؛ فهي ظاهرة عالمية، يتعين على الجميع السير قدماً صوب التحول إليها، وصولاً إلى الاستفادة من الإمكانيات الهائلة التي توفرها التقنية، ومن ثم جني الثمار المختلفة^(١٢٩).

^(١٢٩) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، الإعلان في مجال الوظيفة العامة...، مرجع سابق،

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على القرارات الشعبية بنظام الأغلبية

تمهيد وتقسيم:-

أسند المشرع إلى الهيئة الوطنية للانتخابات منفردة، الاختصاص بإعلان نتيجة الاستفتاءات والانتخابات، وفي هذا سجلت المادة (١١) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٢٠، القول "يعلن المجلس دون غيره النتيجة النهائية للاستفتاءات والانتخابات على مستوى الجمهورية، بقرار يصدره خلال الخمسة أيام التالية لتاريخ تسلم الهيئة سائر أوراق اللجان العامة، ويضاف إلى هذه المدة يوم واحد إذا قُدمت تظلمات إلى الهيئة. وتُنشر النتائج النهائية بالطريقة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (٩) من هذا القانون^(١٣٠) خلال يومين على الأكثر من تاريخ إعلانها"^(١٣١).

وبإصدار المجلس قراره (إعلان المجلس النتيجة النهائية للانتخابات العامة والاستفتاءات)، خلال الخمسة أيام التالية لتاريخ تسلم الهيئة سائر أوراق اللجان العامة، أو الستة أيام، تبدأ مرحلة الطعن القضائي، وفي هذا الشأن، نجد المشرع الدستوري، يعقد الاختصاص بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والنيابية، ونتائجها، للمحكمة الإدارية العليا، وللمحكمة القضاء الإداري فيما يخص الطعن على انتخابات المحليات، وهو ما سجلته المادة (٢١٠) من

^(١٣٠) حددت الفقرة الثانية من المادة (٩) من القانون، طريقة نشر قرارات المجلس المتعلقة بعمليتي الاستفتاءات والانتخابات، بالنشر في الجريدة الرسمية.

^(١٣١) يُقصد بالمجلس، وفقاً للمادة الأولى من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، مجلس إدارة الهيئة الوطنية للانتخابات، والذي يُشكل وفقاً للمادة الخامسة من عشرة أعضاء بالتساوي، من بين نواب رئيس محكمة النقض، ورؤساء محاكم الاستئناف، ونواب رئيس مجلس الدولة، ونواب رئيس هيئة قضايا الدولة، ونواب رئيس هيئة النيابة الإدارية، يختارهم مجلس القضاء الأعلى والمجالس الخاصة والعليا للجهات والهيئات القضائية المتقدمة بحسب الأحوال، من غير أعضاء هذه المجالس، على ألا تقل المدة الباقية لبلوغ أي منهم سن التقاعد عن ست سنوات عند نديهم.

الدستور، قائلة "... وتختص المحكمة الادارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والنيابية ونتائجها، ويكون الطعن على انتخابات المحليات أمام محكمة القضاء الاداري. ويحدد القانون مواعيد الطعن على هذه القرارات على أن يتم الفصل فيه بحكم نهائي خلال عشرة أيام من تاريخ قيد الطعن".
والذي لا جدال فيه أن هذه القرارات؛ قرارات الهيئة الوطنية للانتخابات (قرارات مجلس إدارة الهيئة الوطنية للانتخابات) بشأن إعلان النتيجة النهائية للانتخابات العامة والاستفتاءات، هي قرارات كاشفة عما انتهت إليه الإرادة الشعبية (إرادة جمهور الناخبين والمستفتين الذين أدلوا بأصواتهم)، وليست قرارات منشئة^(١٣٢)، ومن ثم يكون الطعن على قرارات المجلس هذه، هو طعن في الأساس على القرارات الشعبية؛ انتخابية كانت أم استفتاءية.

بالترتيب على ما تقدم، ووفقاً لمجريات البحث، نرى توزيع الدراسة في هذا المطلب، على فرعين؛ نخصص الأول لتناول الرقابة القضائية على القرارات الشعبية بشأن الانتخابات الرئاسية، ونرصد الثاني لتوضيح الرقابة القضائية على هذه القرارات بشأن التعديلات الدستورية، وذلك على النحو والبيان الآتي:-

الفرع الأول:- الرقابة القضائية على القرارات الشعبية بشأن الانتخابات الرئاسية.

الفرع الثاني:- الرقابة القضائية على القرارات الشعبية بشأن التعديلات الدستورية.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على القرارات الشعبية بشأن الانتخابات الرئاسية

تجدر الإشارة- بداية- إلى أن المشرع أسند إلى الهيئة الوطنية للانتخابات دون غيرها الاختصاص بإدارة الاستفتاءات، والانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، وتنظيم جميع العمليات المرتبطة بها، والإشراف عليها باستقلالية وحيادية، مقررراً في هذا الإطار اختصاص الهيئة بوضع وتطبيق قواعد وتعليمات تلقي التظلمات والبلاغات والشكاوى

^(١٣٢) تقتصر سلطة مصدر القرار، في ظل القرارات الكاشفة، على مجرد التقرير بشيء ما، موجود من قبل، أي أن هذه القرارات تقتصر على كشف ما هو قائم، ولا تتناول ما ينبغي أن يكون (ينظر تفصيلاً بشأن القرارات الكاشفة د. محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ٢٤-٣١).

الخاصة بعملية الاستفتاءات والانتخابات، والبت فيها، بالإضافة إلى إعلان نتيجة الاستفتاءات والانتخابات^(١٣٣).

وفي هذا السياق، نجد المادة العاشرة من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، تقرر على صعيد التظلم من قرارات اللجان العامة، أنه "يسرى في شأن التظلم من قرارات اللجان العامة، القواعد والإجراءات والمواعيد المنصوص عليها في القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والنيابية والمحلية بحسب الأحوال، وكذا القواعد والقرارات التي تصدرها الهيئة في هذا الشأن".

وبالنظر للأمر، بالنسبة للانتخابات الرئاسية، نجد المادة (٣٥) من القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٤ بتنظيم الانتخابات الرئاسية، المعدل بالقانون رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، بشأن الهيئة الوطنية للانتخابات، تنص على أنه "تنظر اللجان العامة جميع المسائل التي تتعلق بعملية الاقتراع، وتقرر صحة أو بطلان إيداء أي ناخب بصوته. وللمرشحين الطعن في القرارات الصادرة من اللجان العامة أمام الهيئة الوطنية للانتخابات دون غيرها، ويجب أن يقدم الطعن خلال اليوم التالي على الأكثر لصدور القرار المطعون فيه، وتفضل الهيئة في الطعن خلال اليومين التاليين بعد سماع أقوال الطاعن أو إخطاره للحضور أمامها وتخلفه عن الحضور. وتضع الهيئة الوطنية للانتخابات القواعد والاجراءات التي تتبع في نظر الطعون والفصل فيها".

وفي هذا الإطار، أصدرت الهيئة الوطنية للانتخابات، القرار رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢٣؛ الذي تضمن منح المرشحين أو وكلائهم مكنة التظلم أمام اللجان العامة من جميع المسائل التي تتعلق بعملية الاقتراع أو صحة أو بطلان إيداء أي ناخب بصوته، منذ بداية عملية الاقتراع وحتى إعلان الحصر العددي للأصوات باللجنة العامة، وهنا يتعين على اللجان العامة البت في التظلمات المقدمة إليها، خلال أربع وعشرين ساعة من تقديمها.

فإذا لم تلق قرارات اللجان العامة- بشأن هذه التظلمات- الرضا والقبول، فحينئذ يكون للمرشحين أو وكلائهم الطعن عليها، خلال اليوم التالي لإصدارها، وذلك أمام

^(١٣٣) ينظر المادة الثالثة من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧.

الهيئة الوطنية للانتخابات، والتي يتعين عليها الفصل في الطعن، خلال اليومين التاليين على صدور قرار اللجنة العامة، وذلك بعد سماع أقوال الطاعن، أو إخطاره للحضور أمامها وتخلفه عن الحضور^(١٣٤).

يبين لنا مما تقدم، أن المشرع في تنظيمه لعملية الاقتراع، أسند إلى اللجان العامة أمر النظر في جميع المسائل التي تتعلق بهذه العملية، بالإضافة إلى تقرير صحة أو بطلان إدلاء أي ناخب بصوته، وأن الطعن في القرارات الصادرة من هذه اللجان، يكون أمام الهيئة الوطنية للانتخابات، دون غيرها، من جانب المرشحين، خلال اليوم التالي على الأكثر لصدور القرار المطعون فيه، وهو ما يستتبعه الفصل فيه خلال اليومين التاليين، بعد سماع أقوال الطاعن، أو إخطاره للحضور وتخلفه.

فإذا لم تُقدّم إلى الهيئة الوطنية للانتخابات أية طعون، أو أصدرت الهيئة قرارها برفض كافة الطعون المقدمة إليها، هنا نصل إلى نهاية المطاف؛ إعلان نتيجة العملية الانتخابية؛ والذي هو اختصاص منفرد للهيئة، وفي هذا سجلت المادة (١١) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات، بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٢٠، القول "يُعلن المجلس دون غيره النتيجة النهائية للاستفتاءات والانتخابات على مستوى الجمهورية، بقرار يصدره خلال الخمسة أيام التالية لتاريخ تسلم الهيئة سائر أوراق اللجان العامة، ويضاف إلى هذه المدة يوم واحد إذا قُدمت تظلمات إلى الهيئة. وتُنشر النتائج النهائية بالطريقة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (٩) من هذا القانون خلال يومين على الأكثر من تاريخ إعلانها".

وبإصدار المجلس قراره (إعلان المجلس النتيجة النهائية للانتخابات)، خلال الخمسة أيام التالية لتاريخ تسلم الهيئة سائر أوراق اللجان العامة، أو الستة أيام، تبدأ مرحلة الطعن القضائي، وفي هذا الشأن، نجد المشرع الدستوري، يعقد الاختصاص بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالانتخابات ونتائجها، للمحكمة الإدارية العليا، وهو

^(١٣٤) ينظر قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢٣، بشأن قواعد وإجراءات التظلم أمام اللجنة العامة، من عملية الاقتراع أو صحة التصويت، والطعن أمام الهيئة الوطنية للانتخابات على القرار الصادر بالبيت فيه، بالانتخابات الرئاسية ٢٠٢٤، الصادر بالقاهرة يوم ٧ من ربيع الثاني سنة ١٤٤٥هـ، الموافق ٢٢ من أكتوبر سنة ٢٠٢٣.

ما سجلته المادة (٢١٠) من الدستور، قائلة "... وتختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والنيابية ونتائجها، ويكون الطعن على انتخابات المحليات أمام محكمة القضاء الإداري. ويحدد القانون مواعيد الطعن على هذه القرارات على أن يتم الفصل فيه بحكم نهائي خلال عشرة أيام من تاريخ قيد الطعن".

وبالرجوع إلى قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، نجد المادة (١٢) تنص، فيما نحن بصدد، على أن "لكل ذي شأن، الطعن على قرارات الهيئة، خلال ثمان وأربعين ساعة من تاريخ إعلانها. وتختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والنيابية ونتائجها، وتختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالانتخابات المحلية ونتائجها، وتقدم الطعون إلى المحكمة المختصة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة".

وفي السياق ذاته، تضيف المادة (١٣)، أنه "تفصل المحكمة المختصة في الطعون على قرارات الهيئة بحكم نهائي، غير قابل للطعن فيه، خلال عشرة أيام من تاريخ قيد الطعن، دون العرض على هيئة مفوضي الدولة، ويتم تنفيذ الحكم بمسودته ودون إعلان. وتنتشر الهيئة ملخص الحكم في الجريدة الرسمية، وفي جريدتين يوميتين واسعتي الانتشار على نفقة خاسر الطعن"^(١٣٥).

يبين لنا من هذه النصوص، أن المشرع رصد أحكاماً خاصة بالطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالانتخابات الرئاسية ونتائجها؛ مُجملها؛ اختصاص المحكمة الإدارية

^(١٣٥) ينظر بشأن الطعون الانتخابية السابقة على إعلان النتيجة، واللاحقة، د. أحمد يوسف محمد علي، مرجع سابق، ص ٧١-٧٨، د. صلاح الدين فوزي محمد، الانتخابات الرئاسية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٦٥، ٢٠١٨، ص ٣٤-٣٥، قضاء الانتخابات، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٧٤، ٢٠٢٠، ص ٢٤-٤٨، د. جورج شفيق ساري، الاختصاص بالطعون الانتخابية البرلمانية "دراسة استقرائية تطبيقية مقارنة في القانونين المصري والكويتي"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٨٦، ٢٠٢٣، ص ٤٥-٧٨.

العليا، دون غيرها، بالفصل في هذه الطعون، تقديم الطعون إلى المحكمة الإدارية العليا، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، قيام المحكمة بالفصل في هذه الطعون بحكم نهائي، غير قابل للطعن فيه، خلال عشرة أيام من تاريخ قيد الطعن، دون العرض على هيئة مفوضي الدولة، تنفيذ حكم المحكمة بمسودته ودون إعلان، وأخيراً نشر الهيئة ملخص الحكم في الجريدة الرسمية، وفي جريدتين يوميتين واسعتي الانتشار على نفقة خاسر الطعن.

إن هذا الحكم من الأحكام والقواعد الاستثنائية، بشأن نظر الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالانتخابات الرئاسية ونتائجها، والحكم فيها، وتنفيذ الحكم الصادر، ونشر مضمونه، غايته ومبتغاه، تعجيل الفصل في هذه الطعون، ومن ثم إعلان الفائز بالمنصب الرئاسي في أسرع وقت، وصولاً في نهاية المطاف إلى غلق ملف الانتخابات، مع استقرار الأوضاع بشأن تجديد ولاية الرئيس القائم، أو إعلان فوز غيره، وبالتالي بدء الاستعداد لمراسم التنصيب للولاية الجديدة؛ يستوي في هذا الشأن تجديد ولاية الرئيس القائم، أو بدء الولاية الأولى للفائز الجديد بمنصب الرئاسة، وهذا كله بالطبع بعد انتهاء فترة الولاية الحالية.

وبالنظر للأمر على أرض الواقع، نجد أن الهيئة الوطنية للانتخابات أعلنت في بيان صحفي، بتاريخ ١٥ ديسمبر ٢٠٢٣، أنها لم تتلق أية طعون من السادة المرشحين في الانتخابات الرئاسية أو وكلائهم، على القرارات الصادرة من اللجان العامة بشأن عملية الاقتراع، خلال الموعد المقرر لهذا الإجراء، والمُحدد في الجدول الزمني للعملية الانتخابية طيلة أمس الخميس الموافق ١٤ ديسمبر ٢٠٢٣، وفي سياق متصل أعلنت أن اللجان العامة على مستوى الجمهورية، لم تتلق بدورها أية تظلمات من المرشحين أو وكلائهم، في شأن كافة المسائل التي تتعلق بعملية الاقتراع، خلال المواعيد المقررة والمحددة ببداية أيام الاقتراع وحتى انتهاء أعمال الفرز وإعلان الحصر العددي للأصوات بكل لجنة عامة^(١٣٦).

^(١٣٦) في ضوء ما تقدم ذكره، وما يتضمنه الجدول الزمني للعملية الانتخابية، فقد قرر مجلس إدارة الهيئة الوطنية للانتخابات، عقد مؤتمر صحفي في تمام الساعة الثانية من ظهر يوم الإثنين المقبل والموافق ١٨ ديسمبر الجاري، بقاعة المؤتمرات بمدينة نصر، للإعلان عن نتيجة الانتخابات

كما أعلنت المحكمة الإدارية العليا، أنه طبقاً للجدول الزمني، الذي أعلنته الهيئة الوطنية للانتخابات، بدأت المحكمة عملها في استقبال الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالانتخابات الرئاسية ونتائجها، على مدار ثمان وأربعين ساعة من تاريخ إعلان الهيئة قراراتها، غير أن جدولها لم يسجل أي طعن من جانب أي من المرشحين أو وكلائهم، ومن ثم لم تمارس المحكمة عملها الموكل إليها في هذا الشأن.

وبتتبع الأمر على صعيد الانتخابات الرئاسية للعام ٢٠١٨، نجد أنه لم يتقدم أي من المرشحين بطعن على قرارات اللجان العامة بشأن عملية الاقتراع، أمام الهيئة الوطنية للانتخابات^(١٣٧)، كما أنه لم يتم الطعن على قرارات الهيئة أمام المحكمة الإدارية العليا، ومن ثم لم تمارس المحكمة عملها الموكل إليها في هذا الشأن.

أما بالنسبة للانتخابات الرئاسية للعام ٢٠١٤؛ فقد تقدم المرشح/ حمدين عبد العاطي عبد المقصود صباحي^(١٣٨)، بطعن إلى لجنة الانتخابات الرئاسية، بشأن عملية الاقتراع، والذي انتهت اللجنة بعد فحصه إلى قبوله شكلاً ورفضه موضوعاً، وتم الاكتفاء بهذا الطعن، ولم يتم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، أو غيرها من المحاكم.

وبالنظر للأمر على صعيد الانتخابات الرئاسية للعام ٢٠١٢، نجد أنها أجريت على جولتين؛ الجولة الأولى أجريت يومي ٢٣ و ٢٤ من مايو سنة ٢٠١٢، والتي جرى فيها التنافس على رئاسة الدولة بين ثلاثة عشر مرشحاً، وأسفرت النتيجة عن عدم حصول أي من المرشحين على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، ومن ثم تم تقرير إجراء جولة ثانية (جولة الإعادة) بين المرشحين الحاصلين على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة، وهما؛ الدكتور محمد مرسى عيسى العياط، والدكتور أحمد محمد شفيق زكي، وقد تحددت لهذه الجولة الفترة ما بين الثالث من يونيو والتاسع من يونيو سنة ٢٠١٢

الرئاسية (ينظر البيان الصحفي للهيئة الوطنية للانتخابات، الصادر بتاريخ ١٥ ديسمبر ٢٠٢٣، المنشور على موقع الهيئة على صفحة الفيسبوك).

^(١٣٧) أجريت الانتخابات الرئاسية في العام ٢٠١٨ بين اثنين من المرشحين؛ هما؛ السيد/ عبد الفتاح سعيد حسين خليل السيسي، والسيد/ موسى مصطفى موسى محمد.

^(١٣٨) أجريت الانتخابات الرئاسية في العام ٢٠١٤ بين اثنين من المرشحين؛ هما؛ السيد/ عبد الفتاح سعيد حسين خليل السيسي، والسيد/ حمدين عبد العاطي عبد المقصود صباحي.

بالنسبة للمصريين خارج جمهورية مصر العربية، ويومي ١٦ و ١٧ من يونيو داخل جمهورية مصر العربية^(١٣٩).

وعلى إثر إعلان نتيجة هذه الجولة، توالى الطعون من جانب المرشحين؛ والتي جاء بعضها طالباً وقف إعلان نتائج الانتخابات، وإعادة فرز بطاقات تصويت الناخبين بعدد من المحافظات، لحدوث انتهاكات بشأن عملية الاقتراع؛ تصويت المجندين في الانتخابات بالمخالفة للقانون، وجود مخالفات وتزوير وتلاعب على نطاق واسع شاب عملية الاقتراع، وتعلق آخر بنتيجة الانتخابات في إحدى اللجان، ودار ثالث حول المطالبة بإرجاء جولة الإعادة للانتخابات الرئاسية لحين الفصل في دستورية قانون العزل السياسي^(١٤٠).

وهو ما أعقبه قيام لجنة الانتخابات الرئاسية، ببحث كافة الطعون المقدمة إليها، ودراستها، والتي انتهت بشأنها كلها إلى الرفض، مشيدة بنزاهة العملية الانتخابية^(١٤١).

وبالانتقال إلى جولة الإعادة، نجد نتيجتها جاءت بفوز الدكتور / محمد محمد مرسى عيسى العياط، بمنصب رئاسة الجمهورية^(١٤٢)، وهو ما تم إعلانه بمقتضى قرار لجنة

^(١٣٩) ينظر قرار لجنة الانتخابات الرئاسية رقم ٢٨ لسنة ٢٠١٢، الصادر يوم الاثنين السابع من رجب سنة ١٤٣٣هـ، الموافق الثامن والعشرين من مايو سنة ٢٠١٢م، المنشور في الجريدة الرسمية، في العدد ٢١ مكرر (أ)، الصادر في يوم صدور قرار الهيئة.

^(١٤٠) أسند المشرع في البند (١١) من المادة (٨) من قانون الانتخابات الرئاسية رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥، إلى لجنة الانتخابات الرئاسية، دون غيرها، الاختصاص بالفصل في جميع التظلمات والطعون المتعلقة بالانتخاب.

^(١٤١) بلغ عدد الطعون المقدمة من المرشحين في هذه الجولة من لانتخابات سبعة طعون؛ أربعة منها رفضت لعدم تضمنها سنداً قانونياً، وثلاثة طعون لتقدمها بعد الموعد المحدد، ويُذكر أن اللجنة فحصت أوراق الفرز والتجميع وتبين وجود بعض الأخطاء المادية لكنها لا تؤثر على النتيجة العامة.

^(١٤٢) جاء ذلك القرار بعد فحص لجنة الانتخابات الرئاسية الطعون التي قدمها المرشحان على نتائج اللجان العامة والفرعية بجولة الإعادة، والتي جاوزت أربع مائة طعن، حسبما ورد في بيان اللجنة الصادر يوم ٢٠ يونيو ٢٠١٢، في شأن الطعون المقدمة من المرشحين للرئاسة.

الانتخابات الرئاسية رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٢ (بإعلان نتيجة انتخابات رئاسة جمهورية مصر العربية التي جرت يومي ١٦ و١٧ من يونيو ٢٠١٢)^(١٤٣).

وهو ما استتبعه، قيام الدكتور/ أحمد محمد شفيق زكي (المرشح الخاسر) بالطعن على قرار لجنة الانتخابات الرئاسية، بإعلان عدم فوزه في الانتخابات، استناداً إلى قيام وقائع تزوير وبلطجة، ومنع للمواطنين في أكثر من منطقة من التصويت، فضلاً عن بطلان إجراءات الاقتراع والفرز في الكثير من اللجان الانتخابية، وغيرها.

على إثر هذا، شرعت لجنة الانتخابات الرئاسية في نظر الطعن المقدم إليها، وانتهت بإجماع آراء أعضائها، إلى عدم قبول هذا الطعن، مستتدة في قرارها إلى نص المادة (٢٨) من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، الذي أُجريت في ظله الانتخابات، والذي يحصن قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية من الطعن عليها بأي صورة من الصور، حيث تم النص فيها، على أنه "تتولى لجنة قضائية عليا تسمى (لجنة الانتخابات الرئاسية) الإشراف على انتخابات رئيس الجمهورية بدءاً من الإعلان عن فتح باب الترشيح وحتى إعلان نتيجة الانتخاب. وتُشكل اللجنة من رئيس المحكمة الدستورية العليا رئيساً، وعضوية كل من رئيس محكمة استئناف القاهرة، وأقدم نواب رئيس المحكمة الدستورية العليا، وأقدم نواب رئيس محكمة النقض وأقدم نواب رئيس مجلس الدولة. وتكون قرارات اللجنة نهائية وناقذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بوقف التنفيذ أو الإلغاء، كما تفصل اللجنة في اختصاصها، ويحدد القانون الاختصاصات الأخرى للجنة..."^(١٤٤).

وقالت اللجنة في حيثيات حكمها، إنها أسست عدم قبولها للطعن استناداً على نص المادة (٢٨) من الإعلان الدستوري الذي تمت الانتخابات الرئاسية وأعلنت نتيجتها في ظله، والتي نصت على أن قراراتها نهائية وناقذة بذاتها غير قابلة للطعن عليها بأي

^(١٤٣) صدر هذا القرار بالقاهرة في يوم الأحد الرابع من شعبان سنة ١٤٣٣ هـ، الموافق الرابع والعشرين من يونيو سنة ٢٠١٢م، المنشور في الجريدة الرسمية، في العدد ٢٥ مكرر، الصادر في ٢٥ يونية سنة ٢٠١٢.

^(١٤٤) المادة (٢٨) من الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، المنشور في الجريدة الرسمية في ٣٠ مارس ٢٠١١، في العدد ١٢ مكرر (ب).

طريق، وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بوقف التنفيذ أو الإلغاء، وأن هذا هو ما أكدته المادة (٨) من قانون الانتخابات الرئاسية رقم ١٧٤ لسنة ٢٠٠٥^(١٤٥)، مضافة أن الهدف من هذا كله، حسم المركز القانوني لرئيس الجمهورية واستقراره على نحو ينأى به عن الطعون، بغية تحقيق الاستقرار الدستوري.

وذكرت اللجنة، أن الطعن المائل بمثابة التماس إعادة النظر على القرار الصادر، والالتماس بإعادة النظر لا يجوز في الأحكام التي منع المشرع الطعن عليها بأي طريق، كما هو الحال بالنسبة لأحكام المحكمة الدستورية العليا، ومحكمة النقض، والمحكمة الإدارية العليا، وفقاً لما استقر عليه قضاؤها جميعاً، وهو ما ينصرف إلى قرارات لجنة الانتخابات الرئاسية^(١٤٦).

بالترتيب على ما تقدم، نستطيع القول، أن المشرع أحسن صنفاً فيما انتهى إليه في الدستور الحالي، وقانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، من إجازة الطعن على قرارات الهيئة، لكل ذي شأن، خلال ثمان وأربعين ساعة من تاريخ إعلانها، ومن عقد الاختصاص للمحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالانتخابات الرئاسية ونتائجها.

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على القرارات الشعبية بشأن التعديلات الدستورية

أسند المشرع- كما أسلفنا- إلى الهيئة الوطنية للانتخابات دون غيرها الاختصاص بإدارة الاستفتاءات، والانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، وتنظيم جميع العمليات المرتبطة بها، والإشراف عليها باستقلالية وحيادية، مقررراً في هذا الإطار اختصاص الهيئة بوضع وتطبيق قواعد وتعليمات تلقي التظلمات والبلاغات والشكاوى الخاصة

^(١٤٥) كانت المادة (٨) من القانون، تنص على أنه "... وتكون قرارات اللجنة نهائية ونافاذة بذاتها، غير قابلة للطعن عليها بأي طريق وأمام أية جهة، كما لا يجوز التعرض لقراراتها بالتأويل أو بوقف التنفيذ...".

^(١٤٦) لم يقف الأمر عند هذا الحد؛ إذ قام المرشح الخاسر بتقديم بلاغ ضد لجنة انتخابات الرئاسة، يتهمها بتزوير نتيجة الانتخابات لصالح منافسه، وهو ما لم يتم الحكم به، رغم تداول الأمر أمام القضاء لسنوات عدة.

بعملية الاستفتاءات والانتخابات، والبت فيها، بالإضافة إلى إعلان نتيجة الاستفتاءات والانتخابات^(١٤٧).

وفي هذا السياق، نجد المادة العاشرة من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، تقرر على صعيد النظم من قرارات اللجان العامة، أنه "يسرى في شأن النظم من قرارات اللجان العامة، القواعد والإجراءات والمواعيد المنصوص عليها في القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية والنيابية والمحلية بحسب الأحوال، وكذا القواعد والقرارات التي تصدرها الهيئة في هذا الشأن".

وبالنظر للأمر، بالنسبة للاستفتاء على تعديل الدستور، نجد الهيئة الوطنية للانتخابات انتهت إلى تشكيل لجنة لمتابعة سير الاستفتاء، وذلك بالقرار رقم ٣٢ لسنة ٢٠١٩، مقرر في المادة الأولى منه تشكيل لجنة أو أكثر بكل محافظة من محافظات الجمهورية لمتابعة سير الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور بنطاق كل محكمة ابتدائية، والتي حددت مهامها في المادة الثانية، بمهام تتعلق بمرحلة الإعداد والتجهيز للاستفتاء قبل بدء أيام التصويت، ومهام في مرحلة الاقتراع والفرز، ومهام تتصل بالمرحلة التالية لانتهاء من عملية الاقتراع والفرز؛ تلك المرحلة التي تتولى اللجنة فيها استلام كافة أوراق عملية الاستفتاء من رئيس اللجنة العامة؛ بطاقات إبداء الرأي المستخدمة وغير المستخدمة ومحاضر الإجراءات، وتسليمها إلى الهيئة الوطنية للانتخابات، وهو ما يعقبه طبقاً للمادة الثالثة قيام رئيس اللجنة بإعداد تقرير شامل عن كل مرحلة من هذه المراحل، متضمناً الطعون والتظلمات والشكاوى والبلاغات المتعلقة بسير عملية الاستفتاء، ومن ثم إخطار الهيئة بها، لتتولى البت فيها.

وفي سياق متصل، سجلت المادة العاشرة من القرار رقم ٣٩ لسنة ٢٠١٩، بشأن تصويت المصريين في الخارج، أنه يحزر محضر بكافة الإجراءات موقع عليه من رئيس وأعضاء وأمين اللجنة بكل سفارة أو قنصلية، على أن توضع بطاقات الاستفتاء والمحاضر في مظروف أو أكثر يغلق بصورة مؤمنة، ويوقع عليه رئيس اللجنة، وهو ما يعقبه إرسال أوراق الانتخاب وكشوف الناخبين والمحاضر والمظاريف التي تحوي بطاقات الاقتراع وسائر أوراق عملية الاستفتاء وما قدم من طعون، بأول حقيبة دبلوماسية، لتسلم إلى لجنة متابعة وتلقي نتائج تصويت المصريين بالخارج.

^(١٤٧) ينظر المادة الثالثة من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧.

فإذا لم تُقدّم أية تظلمات أو شكاوى أو بلاغات أو طعون، أو صدر القرار برفض الكافة، هنا نصل إلى نهاية المطاف؛ إعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل الدستور؛ والذي هو اختصاص منفرد للهيئة، وفي هذا سجلت المادة (١١) من قانون الهيئة الوطنية للانتخابات، بعد تعديلها بمقتضى القانون رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٢٠، القول "يُعَلن المجلس دون غيره النتيجة النهائية للاستفتاءات والانتخابات على مستوى الجمهورية، بقرار يصدره خلال الخمسة أيام التالية لتاريخ تسلم الهيئة سائر أوراق اللجان العامة، ويضاف إلى هذه المدة يوم واحد إذا قُدمت تظلمات إلى الهيئة. وتُنشر النتائج النهائية بالطريقة المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة (٩) من هذا القانون^(١٤٨) خلال يومين على الأكثر من تاريخ إعلانها".

وبإصدار المجلس قراره (إعلان المجلس النتيجة النهائية للاستفتاء)، تبدأ مرحلة الطعن القضائي، وفي هذا الشأن، نجد المشرع الدستوري، يعقد الاختصاص بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاءات ونتائجها، للمحكمة الإدارية العليا، وهو ما سجلته المادة (٢١٠) من الدستور، قائلة "... وتختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والنيابية ونتائجها، ويكون الطعن على انتخابات المحليات أمام محكمة القضاء الإداري. ويحدد القانون مواعيد الطعن على هذه القرارات على أن يتم الفصل فيه بحكم نهائي خلال عشرة أيام من تاريخ قيد الطعن".

وبالرجوع إلى قانون الهيئة الوطنية رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧، نجد المادة (١٢) تنص، فيما نحن بصدد، على أن "لكل ذي شأن، الطعن على قرارات الهيئة، خلال ثمان وأربعين ساعة من تاريخ إعلانها. وتختص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والنيابية ونتائجها، وتختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالانتخابات المحلية ونتائجها، وتقدم الطعون إلى المحكمة المختصة وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة".

^(١٤٨) حددت الفقرة الثانية من المادة (٩) من القانون، طريقة نشر قرارات المجلس المتعلقة بعملية الاستفتاءات والانتخابات، بالنشر في الجريدة الرسمية.

وفي السياق ذاته، تضيف المادة (١٣)، أنه "تفصل المحكمة المختصة في الطعون على قرارات الهيئة بحكم نهائي، غير قابل للطعن فيه، خلال عشرة أيام من تاريخ قيد الطعن، دون العرض على هيئة مفوضي الدولة، ويتم تنفيذ الحكم بمسودته ودون إعلان. وتنتشر الهيئة ملخص الحكم في الجريدة الرسمية، وفي جريدتين يوميتين واسعتي الانتشار على نفقة خاسر الطعن".

يبين لنا من هذه النصوص، أن المشرع رصد أحكاماً خاصة بالطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاء على تعديل الدستور ونتائجه، مُجملها؛ اختصاص المحكمة الإدارية العليا، دون غيرها، بالفصل في هذه الطعون، تقديم الطعون إلى المحكمة الإدارية العليا، وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة، قيام المحكمة بالفصل في هذه الطعون بحكم نهائي، غير قابل للطعن فيه، خلال عشرة أيام من تاريخ قيد الطعن، دون العرض على هيئة مفوضي الدولة، تنفيذ حكم المحكمة بمسودته ودون إعلان، وأخيراً نشر الهيئة ملخص الحكم في الجريدة الرسمية، وفي جريدتين يوميتين واسعتي الانتشار على نفقة خاسر الطعن.

إن هذا الكم من الأحكام والقواعد الاستثنائية، بشأن نظر الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاء على تعديل الدستور ونتائجه، والحكم فيها، وتنفيذ الحكم الصادر، ونشر مضمونه، غايته ومبتغاه، تعجيل الفصل في هذه الطعون؛ بالقبول أو الرفض، ومن ثم إقرار التعديلات الدستورية بشكل نهائي، وبالتالي دخولها حيز التنفيذ، أو عدم الإقرار، وبالتالي إبقاء مواد الدستور كما هي دون إدخال تعديلات عليها، وصولاً في نهاية المطاف إلى غلق ملف تعديل الدستور، مع استقرار الأوضاع بشأن تعديل الدستور، أو عدم تعديله.

وبالنظر للأمر على أرض الواقع، نجد أن الهيئة الوطنية للانتخابات لم تتلق أي طعون تذكر، بشأن عملية الاستفتاء، والأمر عينه على صعيد الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا، بشأن قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاء ونتائجها؛ فلم يسجل جدولها أي طعن، ومن ثم لم تمارس المحكمة عملها الموكل إليها في هذا الشأن.

جدير بالذكر، في هذا الإطار، أن المحكمة الإدارية العليا وإن لم تُقم أمامها طعون بشأن مجريات الاستفتاء على تعديل الدستور، والقرار بإعلان النتيجة، إلا أنه أقيمت أمامها عدة طعون، دارت في مجملها حول المرحلة السابقة على إجراء الاستفتاء؛ إذ

تعلق ثلاثة منها بقرار دعوة الناخبين للاستفتاء على التعديلات الدستورية^(١٤٩)، ودار آخر أخير حول قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٢٧ لسنة ٢٠١٩ بشأن الجدول الإجرائي والزمني للاستفتاء على تعديل الدستور.

وفي هذا الأخير؛ ذهب الطاعن إلى أن القرار المطعون فيه تعمد وضع مواعيد تفرغ الاستفتاء من جوهره وتحول دون النقاش المجتمعي الحر للتعديلات الدستورية في صورتها الأخيرة المقترحة من البرلمان والتي لم يتوصل إليها إلا منذ ٤٨ ساعة، مشيراً إلى أن القرار الطعين يضيق حق النقاضي ويهدر فرص الترضية القضائية من خلال ثلاثة محاور؛ الأول؛ وجوب تمكين كل متقاضي من النفاذ إلى القضاء نفاذاً ميسراً، الثاني؛ استقلال القضاء وحيدته، الثالث؛ الوصول إلى الترضية القضائية النهائية.

وهو ما انتهت معه المحكمة، إلى القول "... ومن حيث إن مفاد ما تقدم أن المشرع الدستوري- وفي إطار بيانه المدد التي يجب مراعاتها لطرح تعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور في استفتاء يعرض على الشعب- فقد ألزم مجلس النواب أن يناقش ذلك التعديل- الذي استوفى شروطه الدستورية- خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تسلمه، وإذا وافق المجلس على الطلب بأغلبية أعضائه فقد حظر مناقشة المواد المطلوب تعديلها إلا بعد مضي ستين يوماً من تاريخ الموافقة، فإذا انتهت المناقشة إلى موافقة ثلثي أعضاء المجلس على التعديل، عُرض التعديل في استفتاء شعبي خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور الموافقة، والحكمة التي تغياها المشرع من هذه المدد، هي إتاحة الفرصة لكافة طوائف الشعب أن تتابع وتناقش التعديلات المقترحة لما لها من أهمية بالغة تتعلق بمصالح البلاد والعباد، ومن ثم فإن عدم مراعاة تلك المدد، تجاوزاً أو انتقاصاً، من شأنه أن يهدر ضماناً دستورياً أحاط به الدستور كل تعديل مقترح على نصوصه.

ومن حيث إنه بإعمال ما تقدم، ولما كان الثابت من الأوراق أن التعديلات الدستورية موضوع الطعن قد قدمت من أكثر من خمس عدد أعضاء مجلس النواب وقد راعى المجلس المدد التي اشترطها الدستور، وصدرت موافقته النهائية عليها بالأغلبية المطلوبة

^(١٤٩) صدرت الأحكام الثلاثة بجلسة ٢٠١٩/٤/١٨، في الطعون أرقام؛ ٦١٤٢٤ لسنة ٦٥ ق عليا، ٦١٤٢٠ لسنة ٦٥ ق عليا، ٦٢٨٠٢ لسنة ٦٥ ق عليا، وفيها انتهت المحكمة إلى الحكم بعدم قبول الطعن في قرار دعوة الناخبين للاستفتاء على التعديلات الدستورية، لانقضاء القرار الإداري؛ باعتبار الدعوة عمل تنفيذي أوجبه الدستور.

بتاريخ ١٦/٤/٢٠١٩، وأصدرت الهيئة الوطنية للانتخابات قرارها رقم ٢٦ لسنة ٢٠١٩ بدعوة الناخبين للاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور من خارج الجمهورية أيام الجمعة والسبت والأحد ١٩، ٢٠، ٢١، ٢٠١٩/٤/٢١، وداخل الجمهورية أيام السبت والأحد والاثنين ٢٠، ٢١، ٢٠١٩/٤/٢٢، ومن ثم فإن الهيئة تكون قد أعملت صحيح نص الدستور الذي أوجب عرض تلك التعديلات على الشعب لاستفتاءه عليها خلال ثلاثين يوماً من تاريخ موافقة مجلس النواب عليها، ومن ثم يكون الطعن على قرارها فاقداً سنده حرياً برفضه.

ولا ينال من ذلك، ما أثاره الطاعن، من أن المدة بين موافقة مجلس النواب ودعوة الناخبين للاستفتاء غير كافية لمناقشة التعديلات؛ إذ أن ذلك مردود عليه بأن التعديلات منذ طرحها ومرورها بمراحلها المختلفة ومددها الزمنية المشار إليها قد استغرقت فترة كافية لمناقشة وتحليل وتكوين عقيدة كل من له الحق في الإدلاء بصوته في الاستفتاء، فضلاً عن أن المادة ٢٢٦ من الدستور اشترطت عرض التعديلات في استفتاء شعبي خلال ثلاثين يوماً، من تاريخ موافقة مجلس النواب عليها، ولم تشترط مدة بينية للعرض، بما مؤداه جواز العرض في أي يوم خلال هذه المدة، ومن ثم لا تثريب على الهيئة الوطنية للانتخابات في تحديدها لموعد التصويت، في الموعد الذي تحدده خلال هذه المدة، مهما كان قريباً من الموافقة النهائية لمجلس النواب عليها، والقول بغير هذا، فيه تقييد للنص بغير مقتضى^(١٥٠).

^(١٥٠) لا نوافق المحكمة فيما ذهبت إليه، من أن التعديلات منذ طرحها ومرورها بمراحلها المختلفة ومددها الزمنية المشار إليها، قد استغرقت فترة كافية لمناقشة وتحليل وتكوين عقيدة كل من له الحق في الإدلاء بصوته في الاستفتاء؛ ذلك أن العبرة في تقدير توفر الوقت الكافي لتكوين المُستفتى عقيدته، من عدمه، بالوقت الذي يعقب موافقة مجلس النواب على التعديلات، وصيرورتها في صياغة نهائية؛ إذ بدءاً من هذه اللحظة تتضح الأمور وتتحدد، وعليه يمكن للمُستفتى تكوين عقيدة منضبطة بشأن التعديلات المقترحة.

وفي سياق متصل، نرى أنه وإن لم يشترط المشرع مدة بينية لعرض التعديلات في استفتاء شعبي، واكتفى باشتراط أن يكون الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ موافقة مجلس النواب على التعديلات؛ بما مؤداه جواز العرض في أي يوم خلال هذه المدة، إلا أن الأولى بالاتباع عدم إجراء الاستفتاء قبل أن تتاح فرصة كافية للتعرف على التعديلات الدستورية، ومن ثم تكوين العقيدة

أما عما أثاره الطاعن، من عدم مشروعية التصويت على المواد المقترح تعديلها جملة، بالمخالفة لنص المادة ١٥٧ من الدستور، فهو مردود أيضاً بأن هذه المادة وردت ضمن أحكام الفصل الثاني الخاص بالسلطة التنفيذية، وبالفروع الأول منه الخاص برئيس الجمهورية، وهي مادة لا تتعلق بتعديل بعض مواد الدستور... في حين أن نص المادة ٢٢٦ قد ورد بالبواب السادس من الدستور، في الفصل الأول الخاص بالأحكام العامة، وهو خاص بتعديل نصوص بعض مواد الدستور، ولم يشترط التصويت على كل مادة من المواد المعدلة على حدة، ومن ثم فلا مخالفة للدستور في التصويت على المواد محل التعديل جملة واحدة، ولا محل لاستدعاء حكم المادة ١٥٧ المشار إليها، على التعديل الدستوري.

وحيث إن من يخسر الطعن، يلزم بمصروفاته، طبقاً لحكم المادة ١٨٤ من قانون المرافعات، فلهذه الأسباب، حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلاً، ورفضه موضوعاً، وألزمت الطاعن بالمصروفات^(١٥١).

ختاماً... لئن كانت إدارة الاستفتاءات، والانتخابات الرئاسية، والنيابية، والمحلية، والرقابة عليها، من البداية حتى إعلان النتيجة، اختصاص منفرد للهيئة الوطنية للانتخابات، تمارسه بما تملكه من سلطات وصلاحيات، كفلها المشرع لها، مظهرها الأساس إصدار القرارات التي تقتضيها كل مرحلة من مراحل العملية الانتخابية أو الاستفتاءية، والتي تنتهي بإعلان النتيجة، وفقاً لما قرره الإرادة الشعبية، كما أنه لئن كانت الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، أو الأغلبية البسيطة أو النسبية لعدد الأصوات الصحيحة، أو أغلبية (نسبة) خاصة من أصوات جمهور الناخبين؛ خمسة في المائة من إجمالي عدد الناخبين المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين، هي المعول عليه بشأن تحديد الفائز في سباق الانتخابات الرئاسية، كما أنه لئن كانت موافقة أغلبية

بشأنها، وهو ما نرى معه ألا تقل المدة بين موافقة مجلس النواب على التعديلات، ووضعها في صياغتها النهائية، وموعد إجراء الاستفتاء، عن خمسة عشر يوماً، لذا نناشد المشرع تدارك الأمر، بتقييد إجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور موافقة المجلس، بقيد مضي خمسة عشر يوماً على الأقل، من تاريخ صدور هذه الموافقة.

^(١٥١) حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بجلسته ١٨/٤/٢٠١٩، في الطعن رقم ٦٢٨٠٥ لسنة ٦٥ ق عليا.

عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء، شرطاً لنفاذ التعديلات الدستورية وإقرارها في الشكل النهائي، على النحو سالف البيان.

وهو ما انتهى معه المشرع إلى تقرير اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة الوطنية للانتخابات كافة، المتعلقة بالاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والنيابية ونتائجها، بالإضافة إلى تقرير اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالانتخابات المحلية ونتائجها، ضماناً لنزاهة العمليات الانتخابية والاستفتاءية المختلفة، وتمكيناً لذوي الشأن من إلغاء قرارات الهيئة غير المشروعة، ومن ثم الوصول في نهاية المطاف بالعملية الانتخابية أو الاستفتاءية إلى بر الأمان، حسبما تقرره الإرادة الشعبية، وهو ما يمكننا معه القول؛ إن العمليات الانتخابية والاستفتاءية، أضحت برمتها خاضعة لرقابة القضاء الإداري.

غير أنه، بشأن التعديلات الدستورية، تسبق عملية الاستفتاء على المواد المراد تعديلها، عدة مراحل نظمها المشرع الدستوري؛ تتعلق باقتراح التعديل، وإقرار الحاجة إلى التعديل، ومناقشة التعديل، والتي رصد المشرع لكل مرحلة منها مدد وإجراءات وقواعد وأغلبية معينة، كي يتم الانتقال من مرحلة إلى المرحلة التي تليها.

وهنا يثور التساؤل بشأن رقابة مراعاة مجلس النواب للقواعد والإجراءات كافة، التي رسمها المشرع الدستوري، من عدمها؛ هل من رقابة لأية جهة؛ قضائية كانت أو غير قضائية، أم أن هذه الأعمال لا تخضع لأية رقابة، والمجلس سيد قراره.

ولنا في هذا الشأن، أن نقرر إزاء سكوت المشرع عن تقرير أي نوع من الرقابة، في هذه الفترة من حياة التعديلات الدستورية، رغم الأهمية البالغة لوجود رقابة مقننة، تكفل الاحترام لنصوص الوثيقة الدستورية، وعدم الخروج عليها، من جانب مجلس النواب ورئاسة الجمهورية^(١٥٢)، وجوب إخضاع التصرفات كافة للرقابة، ونقترح في هذا الصدد إسناد تلك المهمة إلى المحكمة الدستورية العليا؛ عبر إضافة الاختصاص برقابة دستورية إجراءات مجلس النواب بشأن تعديل الدستور، إلى جملة اختصاصاتها، قياساً على اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين، على أن تكون تلك الرقابة سابقة على الانتقال إلى مرحلة الاستفتاء على التعديلات.

^(١٥٢) عدم مراعاة القواعد والإجراءات المرسومة، بشأن كيفية تعديل الدستور، تجاوزاً أو انتقاصاً، من شأنه إهدار الضمانات، التي أحاطها الدستور بكل تعديل مقترح على مواده.

المبحث الرابع القرارات السياسية بنظام الأغلبية "القرارات البرلمانية نموذجاً"

تمهيد وتقسيم:-

كما أسلفنا، يرتبط نظام الأغلبية في حسم القرارات، أياً كان موضوعها أو محتواها، بالقرارات الجماعية، كما أنه بأنماطه وصوره المختلفة؛ الأغلبية البسيطة أو النسبية، الأغلبية المطلقة، والأغلبية الخاصة، هو النظام الشائع في اتخاذ هذه القرارات وإصدارها.

وبالنظر للأمر على صعيد القرارات السياسية، نجد أن نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ككل، أو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة، هو النظام الأساس، المعتمد في اتخاذ هذه القرارات، وحسمها، وإلى جواره - استثناءً - يتم تقرير صورة الأغلبية الخاصة، من عدد الأعضاء الحاضرين أو العدد الإجمالي للأعضاء؛ كأغلبية الثلثين مثلاً، بشأن حسم البعض من هذه القرارات. والذي لا جدال فيه، أن القرارات البرلمانية؛ التشريعية كانت أم متعلقة بشؤون الأعضاء، تعد أبرز صور القرارات السياسية عامة، والقرارات السياسية بنظام الأغلبية بصفة خاصة.

وفي هذا الإطار، نجد المشرع يتبنى على صعيد القرارات البرلمانية التشريعية، نظام الأغلبية بأنماطه المختلفة؛ أغلبية بسيطة، أغلبية مطلقة، وأغلبية خاصة، وفقاً للمرحلة التي تمر بها العملية التشريعية، وطبيعة التشريع ذاته، وظروف إقراره، ويتبنى على صعيد إسقاط العضوية البرلمانية، كأبرز شؤون الأعضاء كافة، وأبرز القرارات التأديبية خاصة، نمط الأغلبية الخاصة؛ أغلبية ثلثي أعضاء المجلس^(١٥٣).

بالترتيب على ما تقدم، نرى في معرض التناول للقرارات السياسية بنظام الأغلبية، أن تكون القرارات البرلمانية بشأن العملية التشريعية، والقرارات البرلمانية بشأن إسقاط العضوية، نموذجي البحث والدراسة، ونحن بصدد بيان طرائق اتخاذ القرارات السياسية

^(١٥٣) ينظر المادتان (١١٠) و(١٢١) من الدستور.

بنظام الأغلبية وتقييمها.

والتساؤل الذي يطرح نفسه على بساط البحث، يدور حول مدى بسط القضاء رقابته على هذه القرارات؛ القرارات البرلمانية بشأن العملية التشريعية، وبشأن إسقاط العضوية، من عدمه، حال قيام المجلس النيابي بالخروج على القواعد القانونية المقررة. وعليه، نرى أن تكون دراستنا للقرارات السياسية بنظام الأغلبية، موزعة على ثلاثة مطالب؛ نخصص الأول لبحث مفهوم هذه القرارات، ونرصد الثاني لبيان طرائق اتخاذها مع تقييم هذه الطرائق، أما الثالث فسنفرده لتوضيح الرقابة القضائية على هذه القرارات، وذلك على النحو والنسق الآتي:-

المطلب الأول:- مفهوم القرارات السياسية بنظام الأغلبية.

المطلب الثاني:- طرائق اتخاذ القرارات السياسية بنظام الأغلبية وتقييمها "القرارات البرلمانية أنموذجاً".

المطلب الثالث:- الرقابة القضائية على القرارات البرلمانية بنظام الأغلبية.

المطلب الأول

مفهوم القرارات السياسية بنظام الأغلبية

تحتل عملية صنع القرار السياسي مكانة مرموقة وبارزة في حقل الدراسات السياسية بشكل عام؛ كونها تمثل جوهر العملية السياسية، من جهة، ولما للقرار السياسي من تأثير بالغ على الأفراد والمجتمعات، من جهة أخرى^(١٥٤). وفي شأن هذه العملية، قيل إنها بمثابة تحويل المطالب السياسية إلى قرارات، من خلال سلسلة من الإجراءات والتفاعلات بين النسق السياسي والأنساق الاجتماعية الفرعية الأخرى، أو إنها؛ عملية ديناميكية تتألف من مجموعة من العناصر والأبعاد والمراحل، وتتضمن كل السلوكيات الهادفة، والتفاعلات المؤسسية والسلوكية، التي تفضي إلى اتخاذ القرار، الذي يقوم على المفاضلة والموازنة بين عدد من البدائل المتاحة^(١٥٥).

^(١٥٤) ينظر د. بهاء الدين مكاي، مرجع سابق، ص ٧.

^(١٥٥) ينظر د. أحمد ناصوري، دراسة تحليلية لعملية صنع القرار السياسي، مجلة جامعة دمشق للعلوم

الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢١، العدد الأول، ٢٠٠٥، ص ٢٦٧، ٢٧٦.

وبالنظر إلى المؤسسات التي تسهم في هذه العملية، فإننا نجدتها تتراوح بين مؤسسات رسمية؛ تتمثل في السلطة التشريعية، السلطة التنفيذية، والسلطة القضائية، ومؤسسات غير رسمية؛ تتمثل في الرأي العام، الأحزاب والجمعيات السياسية، جماعات المصالح، مراكز البحوث والدراسات، ورجال الأعمال^(١٥٦).

وتأتي على رأس المؤسسات الرسمية، السلطة التشريعية؛ ذلك أنها تلعب الدور الأكبر في عملية صنع السياسة العامة، وبالتالي تؤثر في شكل القرارات التي ستصدر من أجل تنفيذ هذه السياسة العامة، فهي السلطة التي تقوم بوضع التشريعات والقوانين والخطط، بل يكفي لتوضيح أهميتها في هذا الجانب، الإشارة إلى أنها وحدها- في أغلب النظم الديمقراطية- هي التي تصبغ المقترحات بصبغة الشرعية وتحولها من مجرد مقترحات إلى سياسات ملزمة، كما تسهم المناقشات التي تدور داخل المجالس التشريعية ولجانها المتخصصة، في بلورة الآراء حول السياسة المراد اتخاذها، وتتيح فرص الاختيار الجيد من بين البدائل المتاحة^(١٥٧).

على أنه لئن كان القرار السياسي، على نحو ما ذهب إليه جانب من الفقه، يعني قيام من هم في مواقع السلطة والمسؤولية، أو من تتوفر له، أو لهم، القوة والقدرة، باختيار أحد الحلول البديلة المطروحة لمواجهة مشكلة ما، ومن ثم فإن القرار هو التزام بالتصرف، أو بالعمل على نحو معين، من قبل أصحاب السلطة والنفوذ^(١٥٨).

^(١٥٦) كان الشائع- فيما مضى- أن المؤسسات الرسمية وحدها هي التي تصنع القرارات السياسية وتنفيذها، ويُقصد بذلك؛ السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وذلك اجتهاد قديم عفا عليه الزمن؛ حيث ساد لدى مجموعة كبيرة من علماء السياسة والقانون، ولفترة طويلة من الزمان، مفهوم تقليدي يرادف بين النظام السياسي ونظام الحكم؛ إذ كثيراً ما كان يطلق مصطلح النظام السياسي ويقصد به نظام الحكم، والعكس أيضاً صحيح، غير أن التطورات التي طرأت على علم السياسة لاحقاً، أدت إلى التمييز بين هذين المصطلحين بشكل واضح (ينظر تفصيلاً، بشأن مؤسسات صنع القرار السياسي؛ المؤسسات الرسمية، والمؤسسات غير الرسمية، د. بهاء الدين مكاوي، المرجع ذاته، ص ٢٩-٣٥).

^(١٥٧) ينظر د. بهاء الدين مكاوي، المرجع ذاته، ص ٣٠، زهرة صالح، صناعة القرار السياسي، سلسلة كتيبات برلمانية- ٢٠١٦، معهد البحرين للتنمية السياسية، ص ٢٦-٢٧.

^(١٥٨) د. محمد محمود ربيع- إسماعيل صبري مقلد، موسوعة العلوم السياسية (الكويت، جامعة الكويت)، ١٩٩٤، ص ٤٨٦.

أو أنه كما رأى نظر فقهي آخر، هو عملية تخطيط اقتصادي، أو اجتماعي، أو ثقافي، شاملة أو جزئية، تصدرها القيادة السياسية في البلاد^(١٥٩)، مقررًا أن للقرار السياسي خصائص عدة وسمات، يتعين توفرها، والتي تتمثل في صدوره من شخص ذي صفة سياسية، أو من خلال أحد أجهزة السلطة السياسية؛ بمعنى صدوره عن سلطة قانونية مخولة ومقبولة، القوة الإلزامية؛ أي أن يحمل القرار في طياته قوة جبرية بالطاعة والتنفيد، والعمومية؛ بمعنى أنه يمس الشؤون العامة والحاجات الجماعية^(١٦٠).

فإن هذا القرار، كما يُتخذ بإرادة منفردة، يُتخذ بإرادة جماعية، والذي لا جدال فيه، أن القرارات البرلمانية؛ التشريعية كانت أم متعلقة بإسقاط العضوية، تعد أبرز صور القرارات السياسية عامة، والقرارات السياسية بنظام الأغلبية بصفة خاصة؛ إذ المعتمد في حسم القرارات البرلمانية التشريعية، هو نظام الأغلبية بأنماطه المختلفة، والمعتمد في حسم قرارات إسقاط العضوية البرلمانية، هو نظام الأغلبية، في نمطه الخاص^(١٦١)؛

^(١٥٩) تُصنف القرارات السياسية حسب نطاقها، إلى قرارات سياسية داخلية؛ ويقصد بها القرارات المحلية أو ما تتخذه الحكومات من قرارات سياسية داخل حدودها، في إطار ما تتمتع به من سيادة داخلية، وهذه القرارات قد تكون ذات طبيعة اقتصادية، أو ثقافية، أو اجتماعية، أو صحية، أو تعليمية، ولكن الكثيرين يعتبرونها قرارات سياسية ما دامت قد صدرت من قبل السلطة السياسية؛ لأن من وظائف السلطة السياسية أن تنهض بأحوال المجتمع في كافة المناحي، وبالتالي فإن لها الحق في إصدار قرارات تتعلق بكل هذه الجوانب، وقرارات سياسية خارجية؛ ويقصد بها القرارات المتعلقة بالتعامل مع العالم الخارجي؛ كالدول، والمنظمات الدولية، والإقليمية (د. بهاء الدين مكاي، المرجع السابق، ص ٢٠-٢١).

^(١٦٠) د. محمد عبد العظيم الشيمي، الوظيفة السياسية لصانع القرار في السياسة الخارجية المصرية، القاهرة، المكتب العربي للمعارف، بدون سنة نشر، ص ٢٥.

^(١٦١) يتراوح مفهوم نظام الأغلبية في حسم القرارات السياسية- كما أسلفنا- بين اشتراط موافقة أكثر من نصف عدد الأعضاء الحاضرين، على القرار المراد اتخاذه، أيًا ما كانت نسبتهم إلى العدد الإجمالي لأعضاء المجلس أو اللجنة؛ أغلبية مطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، كأصل وقاعدة، وموافقة أكثر من نصف العدد الإجمالي للأعضاء؛ اشتراط أغلبية مطلقة للعدد الإجمالي للأعضاء وليس عدد الأعضاء الحاضرين، أو اشتراط أغلبية خاصة، من عدد الأعضاء الحاضرين أو العدد الإجمالي للأعضاء، استثناءً.

أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، على نحو ما نظمتها المادتان (١١٠) و(١٢١) من الدستور.

بالترتيب على ما تقدم، يمكننا القول إن مفاد القرارات السياسية عامة، بنظام الأغلبية، اتفاق إرادة ذوي الشأن؛ مجالس أو لجان، بخصوص أمر سياسي، بنسبة معينة؛ أغلبية بسيطة (الحاضرين)، أو مطلقة (كافة الأعضاء)، أو خاصة، على الشكل النهائي لقرار ما، أو لعدة قرارات، ومن ثم الإصدار وفقاً لما تم الانتهاء إليه، حال توفر الأغلبية المطلوبة.

وأن مفاد القرارات البرلمانية التشريعية، بنظام الأغلبية، اتفاق إرادة أعضاء المجلس النيابي أو اللجنة، بشأن أمر من أمور العملية التشريعية، بنسبة معينة؛ أغلبية بسيطة (الحاضرين)، أو مطلقة (كافة الأعضاء)، أو خاصة، على الشكل النهائي لقرار ما، أو لعدة قرارات، ومن ثم الإصدار وفقاً لما تم الانتهاء إليه، عند توفر هذه النسبة.

وأن مفاد قرار إسقاط العضوية البرلمانية، بنظام الأغلبية، اتفاق إرادة أعضاء المجلس النيابي، بشأن إسقاط عضوية أحد الأعضاء، بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس (أغلبية خاصة)، على إسقاط العضوية، ومن ثم إصدار قرار الإسقاط، عند توفر هذه الأغلبية.

المطلب الثاني

طرائق اتخاذ القرارات السياسية بنظام الأغلبية وتقييمها

”القرارات البرلمانية أنموذجاً“

تمهيد وتقسيم:-

لئن كان نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس أو اللجنة ككل، أو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة، هو النظام الأساس، المعتمد في اتخاذ القرارات السياسية الجماعية، وحسمها، وإلى جواره- استثناء- يتم تقرير صورة الأغلبية الخاصة، من عدد الأعضاء الحاضرين أو العدد الإجمالي للأعضاء؛ كأغلبية الثلثين مثلاً، بشأن حسم البعض من هذه القرارات.

والمعتمد على صعيد حسم القرارات البرلمانية، كأبرز صور القرارات السياسية عامة، والقرارات السياسية بنظام الأغلبية بصفة خاصة، فيما يخص العملية التشريعية، هو نظام الأغلبية بأنماطه المختلفة، وهو ما سجلته المادة (١٢١) من الدستور، بالقول "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، 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 مرفوضاً. 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..."، بينما المعتمد فيما يخص إسقاط العضوية البرلمانية، هو نظام الأغلبية، في نمطه الخاص؛ أغلبية ثلثي أعضاء المجلس، وهو ما سجلته المادة (١١٠) من الدستور، قائلة "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"^(١٦٢).

فإن لنظام الأغلبية بأنماطه المختلفة، على صعيد العملية التشريعية، سمات وخصائص، تغاير بدرجة أو بأخرى، هذا النظام، بالنسبة لإسقاط العضوية البرلمانية، ومن ثم تتباين طريقة اتخاذ القرارات البرلمانية بهذا النظام، بحسب ما إذا كنا أمام قرارات تتعلق بالعملية التشريعية، أو أننا أمام قرار خاص بإسقاط عضوية أحد الأعضاء. بالترتيب على ما تقدم، نرى وصولاً للوقوف على تفاصيل كل طريقة، مع وضعها في ميزان التقييم، توزيع الدراسة في هذا المطلب، على فرعين؛ نخصص الأول لتناول طريقة اتخاذ البرلمان للقرارات التشريعية، وتقييمها، ونرصد الثاني لتوضيح طريقة اتخاذ البرلمان لقراره بإسقاط العضوية، وتقييمها، وذلك على النسق والبيان الآتي:-

الفرع الأول:- طريقة اتخاذ البرلمان للقرارات التشريعية وتقييمها (سن القوانين).

الفرع الثاني:- طريقة اتخاذ البرلمان لقرار إسقاط العضوية وتقييمها.

^(١٦٢) الأمر عينه بالنسبة لمجلس الشيوخ؛ ينظر المادة (٢٥٤) من الدستور، والتي تنص على سريان حكم هذه المادة (المادة ١١٠) في شأن مجلس الشيوخ.

الفرع الأول

طريقة اتخاذ البرلمان للقرارات التشريعية وتقييمها (سن القوانين)

تمهيد وتقسيم:-

تحتل الوظيفة التشريعية مكان الصدارة بين وظائف البرلمان، وتغلباً لهذا الاختصاص يوصف البرلمان بالسلطة التشريعية^(١٦٣)، وهذه الوظيفة يتعين أن يتولاها البرلمان منفرداً بقطع النظر عن شكل الحكومة النيابية؛ رئاسية كانت أم برلمانية، وإن كان من الجائز اشتراك السلطة التنفيذية معه في ممارستها، خاصة في الحكومات البرلمانية.

وبالنظر إلى المراحل التي تمر بها العملية التشريعية داخل البرلمان، فإننا نجد أنها تبدأ بالاقترح، تليه المناقشة، وأخيراً الإقرار، فإذا نظرنا إلى الاقتراح، كمرحلة أولى للتشريع؛ فإن حق اقتراح القوانين هو حق متاح لرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو من أعضاء مجلس النواب؛ إذ تنص المادة (١٢٢) من الدستور، في هذا الشأن، على أن "الرئيس الجمهورية، ولمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب، اقتراح القوانين، ويحال كل مشروع قانون مقدم من الحكومة أو من عُشر أعضاء المجلس إلى اللجان النوعية المختصة بمجلس النواب، لفحصه وتقديم تقرير عنه إلى المجلس، ويجوز للجنة أن تستمع إلى ذوي 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 مسبباً، وكل مشروع قانون أو اقتراح بقانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه"^(١٦٤).

^(١٦٣) كانت السلطة التشريعية في ظل دستور ٢٠١٢ تتكون طبقاً للمادة (٨٢) من مجلس النواب ومجلس الشورى، غير أن الدستور الحالي (دستور ٢٠١٤) جعلها مقصورة على مجلس النواب فقط، فقد تم إلغاء غرفة البرلمان الثانية (مجلس الشورى)، وبذا أضحى البرلمان يتشكل من غرفة واحدة بدلاً من غرفتين، إلا أنه على إثر التعديلات الدستورية الأخيرة (تعديلات ٢٠١٩) تمت العودة لنظام المجلسين؛ مجلس النواب ومجلس الشيوخ.

^(١٦٤) ينظر تفصيلاً بشأن مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين (تقديمها- إحالتها إلى اللجان- مناقشتها داخل اللجان- إحالتها إلى مجلس الشيوخ- مناقشتها بالمجلس- إحالتها إلى مجلس الدولة للمراجعة وضبط الصياغة) المواد من (١٤٤) إلى (١٩٢) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

فإذا انتقلنا إلى المرحلة التالية، وهي مرحلة المناقشة؛ فإن هذه المرحلة تبدأ بإحالة اللجنة المختصة بتقريرها إلى المجلس، وتتخلص هذه المرحلة في تلاوة تقرير اللجنة، حيث تفتح المناقشة بتلاوة تقرير اللجنة في حالة مشروعات القوانين المكملة للدستور، أو إذا تضمن التقرير رأياً مخالفاً لرأي أغلبية أعضاء اللجنة، أما بخلاف ذلك، فللمجلس أن يقرر تلاوة التقرير من عدمه، وسواء تُلِي التقرير أم لا، فإن النقاش ينصب على مشروع القانون الذي تقدمت به اللجنة^(١٦٥)، يلي ذلك مداولة، والقاعدة طبقاً للمادة (١٦٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أن مناقشة مشروعات القوانين تتم في مداولة واحدة، ويجوز أن تجرى مداولة ثانية طبقاً للأحكام الواردة في هذه اللائحة.

وتبدأ المداولة بمناقشة المبادئ والأسس العامة لمشروع القانون إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، عُذ ذلك رفضاً للمشروع، أما إذا تمت الموافقة على المشروع من حيث المبدأ، فإن المجلس ينتقل إلى مناقشة مواد المادة، بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه^(١٦٦).

وتتمثل المرحلة الأخيرة، في مرحلة الإقرار لمشروع القانون؛ بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها، يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً، ويبدأ بأوسعها مدى، وأبعدها عن النص الأصلي، ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة في مجموعها، وإذا قرر المجلس حكماً في إحدى المواد من شأنه إجراء تعديل في مادة سبق أن وافق عليها، فله أن يعود لمناقشة تلك المادة، وله أيضاً إعادة المناقشة في مادة سبق إقرارها، إذا أبدت أسباب جديدة، قبل انتهاء المداولة في المشروع، وذلك بناءً على طلب الحكومة أو رئيس اللجنة أو مقررها أو عشرة من

^(١٦٥) المادة (١٦٤) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

^(١٦٦) ينظر المواد (١٦٦)، (١٦٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

- تسري بشأن الاقتراحات بقوانين - كقاعدة عامة - الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين، وفي هذا تنص المادة (١٨٨) من اللائحة على أنه "مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، تسري بشأن الاقتراحات بقوانين الإجراءات الخاصة بمناقشة مشروعات القوانين المنصوص عليها في هذه اللائحة".

الأعضاء، ويتولى المجلس في نهاية المطاف أخذ الرأي النهائي على مشروع القانون^(١٦٧).

يلي ذلك، قيام مجلس النواب بتبليغ رئيس الجمهورية بما تم إقراره من قوانين؛ ولرئيس الجمهورية، في هذا الصدد، حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، فإذا اعترض على مشروع قانون أقره المجلس، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد، اعتبر قانوناً وأصدر، أما إذا رده إلى المجلس في الميعاد المتقدم، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر^(١٦٨). تلك هي المراحل التي تمر بها العملية التشريعية داخل البرلمان، وباستعراضنا لهذه المراحل يتبين لنا مدى أهمية انتظام أعضاء البرلمان في حضور جلسات المجلس المنتمين إليه ولجانته، وأداء ما هو منوط بهم من مهام بدقة وأمانة، والمشاركة الفعالة في أعمال المجلس ولجانته، في تمكين البرلمان من القيام بمهامه التشريعية بكفاءة وفعالية، باعتبار العملية التشريعية قائمة برمتها على اجتماع الأعضاء في جلسات داخل اللجان المختصة، أو في جلسات المجلس العامة، والتي تقتضي توفر أغلبية معينة لصحة الانعقاد، ولاتخاذ القرار في نهاية المطاف.

وتتراوح تلك الأغلبية، وفقاً لما نظمته المشرع الدستوري، في هذا الشأن، بين أغلبية بسيطة، وأغلبية مطلقة، وأغلبية خاصة، وفقاً للمرحلة التي تمر بها العملية التشريعية، وطبيعة التشريع ذاته وظروف إقراره، وهو ما سجلته المادة (١٢١) من الدستور الحالي، بالقول "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، 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 مرفوضاً. 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، والاحزاب

^(١٦٧) ينظر المواد (١٦٨)، (١٦٩)، (١٧٣) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

^(١٦٨) ينظر المادة (١٢٣) من الدستور الحالي.

السياسية، والسلطة القضائية، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية، والمنظمة لحقوق والحريات الواردة في الدستور، مكملته له".

بالترتيب على ما تقدم، يمكننا القول إن هناك أغلبية خاصة بصحة انعقاد المجلس ولجانه، واتخاذ القرارات، وأغلبية خاصة بالموافقة على القوانين العادية، والتي تختلف عنها الأغلبية المطلوبة لإقرار القوانين المكمل للدستور، وهو ما نرى معه أفراد نقطة مستقلة لتناول كل حالة على حدة، بالشرح والتحليل، وذلك على النحو والنسق الآتي:-

أولاً:- الأغلبية الخاصة بصحة انعقاد المجلس ولجانه واتخاذ القرارات.

تجدر الإشارة- بداية- إلى أن جلسات البرلمان؛ يستوي في هذا الشأن مجلس النواب ومجلس الشيوخ، الأصل فيها أنها جلسات علنية، والاستثناء جواز الانعقاد في جلسة سرية، أو أكثر، وهو ما سجلته المادة (١٢٠) من الدستور الحالي، بالقول "جلسات مجلس النواب علنية. ويجوز انعقاد المجلس في جلسة سرية، بناءً 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 تجرى في جلسة علنية أو سرية"^(١٦٩).

وعلى خلاف هذا، جلسات اللجان؛ إذ تقرر المادة (٥٧) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، أن "جلسات اللجان غير علنية، ولا يجوز حضورها إلا لأعضائها وغيرهم من أعضاء المجلس والعاملين بأمانتها ومن تستعين بهم اللجنة من المستشارين والخبراء، طبقاً للأحكام المقررة في هذه اللائحة، ولا يجوز أن يحضر ممثلو الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام اجتماعات اللجان إلا بناءً على إذن من رئيسها"^(١٧٠).
وبالنظر لأمر الأغلبية المطلوبة لصحة انعقاد جلسات البرلمان، واتخاذ القرارات؛

^(١٦٩) الأمر عينه بالنسبة لمجلس الشيوخ، ينظر المادة (٢٥٤) من الدستور.

^(١٧٠) الأمر عينه بالنسبة لجلسات لجان مجلس الشيوخ، وفي هذا تنص المادة (٧١) من اللائحة الداخلية للمجلس، الصادرة بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٢١، على أن "جلسات اللجان غير علنية، ولا يجوز حضورها إلا لأعضائها وغيرهم من أعضاء المجلس والعاملين بأمانتها ومن تستعين بهم اللجنة من المستشارين والخبراء، طبقاً للأحكام المقررة في هذه اللائحة. ولا يجوز أن يحضر ممثلو الصحافة وغيرها من وسائل الإعلام اجتماعات اللجان إلا بناءً على إذن من رئيس المجلس".

نجد المشرع الدستوري يقرر في المادة (١٢١)، بشأن جلسات مجلس النواب، أنه "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، 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 مرفوضاً..."^(١٧١).

يبين لنا من هذا النص، أنه يتعين لصحة انعقاد مجلس النواب، واتخاذ القرارات، حضور أغلبية الأعضاء؛ أي حضور أكثر من نصف عدد الأعضاء^(١٧٢)، فإذا ما انعقدت الجلسة صحيحة، وكانت الأغلبية المتطلبة لاتخاذ القرارات متوفرة (حضور أغلبية الأعضاء)، فإنه ما لم تكن هناك أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين؛ أي أكثر من نصف عدد الحاضرين، ومن ثم إذا كان الحضور ٤٠٠ عضو، فإنه لإصدار قرار ما، تتعين موافقة ٢٠١ عضواً عليه، وإلا ما أمكن صدوره.

ولنا في هذا المقام، في معرض تقييم ما انتهى إليه المشرع بشأن الأغلبية اللازمة لصحة انعقاد جلسات المجلس، واتخاذ القرارات، أن نقرر الآتي/

لئن حالف المشرع التوفيق بشأن الأغلبية اللازمة لصحة انعقاد جلسات المجلس، وهي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس، إلا أنه بشأن الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرارات؛ الأغلبية المطلقة للحاضرين، التي قد تتحقق بموافقة ربع عدد أعضاء المجلس، ومعهم عضو واحد، مع جعل هذه الأغلبية هي القاعدة والأصل، واشترط أغلبية خاصة، هو الاستثناء، فإن التوفيق لم يكن حليف المشرع، ونرى أن اشتراط أغلبية خاصة من

^(١٧١) الأمر عينه بالنسبة لمجلس الشيوخ، ينظر المادة (٢٥٤) من الدستور.

^(١٧٢) طبقاً للمادة الأولى من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، بعد تعديلها بالقانون رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٢٠، يُشكل مجلس النواب من ٥٦٨ عضواً، ويجوز لرئيس الجمهورية تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على ٥%، ومن ثم على فرض تشكيله بالكامل (وهو ما لم يحدث)، بالإضافة لقيام رئيس الجمهورية بتعيين النسبة الجائز له تعيينها بالكامل، يصبح عدد الأعضاء بالكامل (المنتخبين والمعينين) ٥٩٦ عضواً، وبذا يكون متعيناً لصحة انعقاد المجلس، واتخاذ القرارات، حضور ٢٩٩ عضواً على الأقل.

- بشأن مجلس الشيوخ؛ تطالعنا المادة الأولى من قانون المجلس رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠، بالنص على أنه، يُشكل مجلس الشيوخ من ٣٠٠ عضو، ومن ثم على فرض تشكيله بالكامل، فإنه يكون متعيناً لصحة انعقاد المجلس، واتخاذ القرارات، حضور ١٥١ عضواً على الأقل.

أعضاء المجلس، وليس الحضور، كحد أدنى لاتخاذ أي قرار، متعين في جميع الأحوال، ونقترح أن تكون تلك الأغلبية، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، وعليه نرى إعادة صياغة النص، لتصبح "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، وعند تساوي الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً...".

وبالنظر للأمر، على صعيد انعقاد جلسات لجان المجلس، واتخاذ القرارات؛ نجد المادة (٥٨) من اللائحة الداخلية للمجلس، تقرر أنه "مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور ثلث أعضاء اللجنة، ومع ذلك لا يجوز للجنة اتخاذ أي قرار في موضوع معروض عليها إلا بحضور أغلبية أعضائها، وتصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين. وإذا لم تكتمل أغلبية اللجنة أجل رئيسها التصويت على القرارات إلى جلسة مقبلة يحددها، ومع ذلك ففي الحالات التي يقرر فيها المجلس نظر موضوع بطريق الاستعجال، يجوز تأجيل انعقاد اللجنة لموعد آخر في ذات اليوم، مع إعادة إخطار أعضائها بهذا الموعد. وتكون قرارات اللجنة في الجلسة التي أجل الانعقاد إليها صحيحة، إذا كان عدد الحاضرين لا يقل عن خمس عدد أعضائها. فإذا نقص عدد الحاضرين عن ذلك، وجب على رئيس اللجنة عرض الأمر على رئيس المجلس. وفي جميع الأحوال، يعتبر الموضوع المعروض على اللجنة مرفوضاً في حالة تساوي الأصوات، ويجب الإشارة إلى ذلك في تقرير اللجنة"^(١٧٣).

^(١٧٣) الأمر عينه بالنسبة لانعقاد جلسات لجان مجلس الشيوخ، وفي هذا تنص المادة (٧٢) من اللائحة الداخلية للمجلس، على أنه "مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً إلا بحضور ثلث أعضائها، ومع ذلك لا يجوز للجنة اتخاذ أي قرار في موضوع معروض عليها إلا بحضور أغلبية أعضائها، وتصدر قرارات اللجنة بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين. وإذا لم تكتمل أغلبية اللجنة، أجل رئيسها التصويت على القرارات إلى جلسة مقبلة يحددها، ومع ذلك ففي الحالات التي يقرر فيها المجلس نظر موضوع بطريق الاستعجال، يجوز تأجيل انعقاد اللجنة لموعد آخر في اليوم ذاته، مع إعادة إخطار أعضائها بهذا

ونرى في هذا الشأن، أنه من الأهمية بمكان، عدم الخروج على القواعد العامة لصحة الاجتماعات والجلسات، من وجوب حضور أغلبية الأعضاء؛ أي أكثر من نصف عدد الأعضاء، وعدم الاكتفاء بحضور ثلث الأعضاء، كما ورد بالنص، كما نرى بشأن اتخاذ اللجنة للقرارات، وجوب اشتراط أغلبية خاصة من أعضاء اللجنة، وليس الحضور، كحد أدنى لاتخاذ أي قرار، ونقترح أن تكون تلك الأغلبية، بما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء اللجنة، وعليه نرى إعادة صياغة النص، لتصبح "لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً، ولا تتخذ قراراتها، إلا بحضور أغلبية أعضائها. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، بما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء اللجنة، وعند تساوى الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً...".

ثانياً:- الأغلبية الخاصة بموافقة المجلس على القوانين العادية.

لئن اشترط المشرع لصحة انعقاد جلسات البرلمان، واتخاذ القرارات، حضور أغلبية الأعضاء، مقررًا أنه ما لم تكن هناك أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين؛ أي أكثر من نصف عدد الحاضرين، فإنه تطلب- بشأن الموافقة على القوانين العادية- أغلبية معينة، حددتها المادة (١٢١) من الدستور، بالقول "... وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس...".

جدير بالذكر، في هذا المقام، أن مناقشة مشروعات القوانين بالمجلس، وفقاً لما نظمته اللائحة الداخلية للمجلس، الأصل فيها أن تتم في مداولة واحدة^(١٧٤)، تبدأ بمناقشة

الموعد. وتكون قرارات اللجنة في الجلسة التي أجل الانعقاد إليها صحيحة، إذا كان عدد الحاضرين لا يقل عن خمس عدد أعضائها. فإذا نقص عدد الحاضرين عن ذلك، وجب على رئيس اللجنة عرض الأمر على رئيس المجلس. وفي جميع الأحوال، يعتبر الموضوع المعروض على اللجنة مرفوضاً في حالة تساوى الأصوات، ويجب الإشارة إلى ذلك في تقرير اللجنة".

^(١٧٤) يجب إجراء مداولة ثانية في بعض مواد مشروع القانون، إذا قدم طلب كتابي بذلك إلى رئيس المجلس؛ من الحكومة، أو مقرر اللجنة، أو رئيسها، أو أحد ممثلي الهيئات البرلمانية، أو عشرين عضواً على الأقل، وذلك قبل الجلسة أو الموعد المحدد لأخذ الرأي نهائياً على مشروع القانون،

بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا لم يوافق المجلس على المشروع من حيث المبدأ، عُدَّ ذلك رفضاً للمشروع^(١٧٥).

وبالموافقة على المشروع من حيث المبدأ، ينتقل المجلس إلى مناقشة مواد؛ مادة، مادة، بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة^(١٧٦)، ثم يؤخذ الرأي على المشروع في مجموعه^(١٧٧).

يبين لنا مما تقدم، أن مناقشة مواد مشروعات القوانين بالمجلس، تبدأ بمناقشة المبادئ والأسس العامة للمشروع إجمالاً، فإذا تمت الموافقة على المشروع من حيث المبدأ، يتم الانتقال إلى مناقشة مواد؛ مادة، مادة، بعد تلاوة كل منها، ويؤخذ الرأي في كل مادة على حدة، كمرحلة أولية، فإذا تم الانتهاء من مناقشة مواد المشروع بأكملها، وأخذ الرأي على كل واحدة منها على حدة، يتم الانتقال إلى المرحلة التالية؛ أخذ الرأي على المشروع في مجموعه، وفي المرحلتين؛ مرحلة أخذ الرأي بشأن كل مادة على حدة، ومرحلة أخذ الرأي على المشروع في مجموعه، الأغلبية واحدة؛ الأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس.

ولنا في هذا الشأن؛ في معرض تقييم ما ذهب إليه المشرع، بشأن الأغلبية اللازمة

ويبين بالطلب المادة أو المواد المطلوب إعادة المداولة فيها وتعديلها وأسباب ومبررات هذا التعديل والصياغة المقترحة للمواد المطلوب تعديلها، وهنا تقتصر المناقشة على التعديلات المقترحة، والتي قُدم الطلب بشأنها، ثم يؤخذ الرأي بعد المناقشة على المواد التي اقترح تعديلها، بحسب ترتيبها في المشروع، وبعدئذٍ يؤخذ الرأي على المشروع بصفة نهائية (ينظر تفصيلاً، بشأن المداولة الثانية في مشروعات القوانين، المواد ١٧٢، ١٧٣، ١٧٤ من اللائحة الداخلية).

^(١٧٥) طبقاً للمادة (١٧١) من اللائحة الداخلية، كل مشروع قانون رفضه المجلس، لا يجوز تقديمه ثانية في دور الانعقاد نفسه.

^(١٧٦) بعد الانتهاء من مناقشة المادة والاقتراحات بالتعديلات المقدمة بشأنها، يؤخذ الرأي على هذه الاقتراحات بالتعديلات أولاً، ويُبدأ بأوسعها مدى، وأبعدها عن النص الأصلي، ثم يؤخذ الرأي بعد ذلك على المادة في مجموعها (ينظر المادة ١٦٨ من اللائحة).

^(١٧٧) ينظر تفصيلاً، بشأن مناقشة مشروعات القوانين بمجلس النواب، المواد من (١٦٤) إلى (١٧١)، من اللائحة الداخلية للمجلس، وعلى صعيد المناقشة بمجلس الشيوخ، ينظر المواد من (١٤٢) إلى (١٥١)، من اللائحة الداخلية للمجلس.

للإقرار المبدئي لمواد مشروع القانون الجارية مناقشته بالمجلس، والإقرار النهائي لهذا المشروع، الإشارة إلى أنه لئن كان مقبولاً الاكتفاء بتحقيق الأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس، بشأن إقرار كل مادة من مواد المشروع على حدة، فإن هذه الأغلبية ليست كافية، على صعيد الإقرار النهائي للمشروع في مجموعه، من جانب المجلس، نظراً للأهمية البالغة والأثر، على صعيد المصلحة العامة، والمصلحة الشخصية للأفراد، ومن ثم وجود حاجة ماسة لمزيد من التوافق والالتفاف حول المشروع، من جانب النواب، ليخرج إلى النور في نهاية المطاف، معبراً تعبيراً حقيقياً عن الإرادة الشعبية، المتجسدة في إرادة النواب، وهو ما نرى معه الاكتفاء بالأغلبية المقررة، بالنسبة للإقرار المبدئي لمواد مشروع القانون؛ الموافقة على كل مادة على حدة، وتقرير الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، بالنسبة للإقرار النهائي للمشروع في مجموعه، وعليه نقترح إعادة صياغة النص، ليصبح "... وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، بعد أخذ الرأي في كل مادة على حدة، بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس...".

غير أن هذه المرحلة، ليست الأخيرة في عملية التشريع؛ إذ يعقب الإقرار النهائي لمشروع القانون في مجموعه، من جانب أعضاء المجلس، إبلاغ رئيس الجمهورية بما تم إقراره، ويكون لرئيس الجمهورية، في هذا الشأن، حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها^(١٧٨)، فإذا اعترض على مشروع قانون أقره المجلس، رده إليه خلال ثلاثين يوماً

^(١٧٨) يعد إصدار رئيس الجمهورية للقوانين التي يقرها البرلمان، بمثابة شهادة، بميلاد القانون بعد إقراره من البرلمان، ويمثل نوعاً من الرقابة السياسية على سلامة إجراءات التشريع وإقراره، كما يتضمن أمراً للوزراء ورجال السلطة التنفيذية عموماً بضرورة نفاذ القانون، على أنه بخصوص الأفراد لا بد من إجراء النشر في الجريدة الرسمية، ومرور فترة يحددها الدستور، حتى يفترض علم الكافة به، وتطبيقه من قبل المحاكم، وفي هذا تنص المادة (٢٢٥) من الدستور على أن "تنتشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر. ولا تسري 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" (ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة القضاء على دستورية القانون "المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية"، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠،

من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، أما إذا رده إلى المجلس في الميعاد المتقدم، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر، وهو ما سجلته المادة (١٢٣) من الدستور، بالقول "لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها. وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوماً من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر. وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر" (١٧٩).

يبين لنا من هذا النص، أنه حال اعتراض رئيس الجمهورية على مشروع القانون، بعد إقراره من جانب مجلس النواب، ورده إليه خلال الموعد المحدد، فإن المجلس يكون بالخيار بين قبول هذا الاعتراض، ومن ثم إعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه، بذات الإجراءات المتبعة، والأغلبية المقررة، لإقرار مشروعات القوانين، أو الإصرار على موقفه، من المشروع المُعترض عليه، وهنا يكون متعيناً لإقرار هذا المشروع، واعتباره

ص (١٤٠).

(١٧٩) فصلت المادة (١٧٧) من اللائحة الداخلية للمجلس، القول في هذا الشأن، مرددة أنه لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها طبقاً للمادة ١٢٣ من الدستور، فإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب ورده إليه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إبلاغ المجلس، أخطر رئيس المجلس بالاعتراض على مشروع القانون وأسباب الاعتراض، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد إلى المجلس، اعتُبر قانوناً وأصدر، وفي حالة اعتراض رئيس الجمهورية، يعقد المجلس جلسة عاجلة لهذا الغرض، ويجوز له أن يدعو رئيس مجلس الوزراء للإدلاء ببيان في هذا الشأن، ويحيل المجلس الاعتراض والبيانات المتعلقة به في ذات الجلسة إلى اللجنة العامة لدراسة المشروع المعترض عليه، والمبادئ والنصوص محل الاعتراض وأسبابه الدستورية أو التشريعية بحسب الأحوال، ويُعرض تقرير اللجنة العامة على المجلس لنظره على وجه الاستعجال؛ فإذا أقر المجلس مشروع القانون المُعترض عليه، بأغلبية ثلثي عدد أعضائه، اعتُبر قانوناً وأصدر.

وفي سياق متصل، تضيف المادة (١٧٨) من اللائحة ذاتها، أنه إذا قبل المجلس اعتراض رئيس الجمهورية، شكل بناءً على اقتراح رئيسه لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه، طبقاً لما قرره من مبادئ عند مناقشة تقرير اللجنة العامة عن الاعتراض.

قانوناً وإصداره، رغم اعتراض رئيس الجمهورية عليه، توفر أغلبية خاصة؛ حددها المشرع بأغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس.

وفي سياق موازٍ، يكون للمجلس بشأن القرارات بقوانين، التي يصدرها رئيس الجمهورية حال عدم قيام مجلس النواب، سلطة المراجعة، ومن ثم الإقرار أو الرفض، وفي هذا الشأن، سجلت المادة (١٥٦) من الدستور، القول "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ 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 تعرض وتناقش 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".

وتضيف المادة (١٩٤) من اللائحة الداخلية للمجلس، فيما نحن بصدد، أن المجلس يقرر بعد عرض ومناقشة القرار بقانون؛ إقراره أو رفضه، فإذا لم يُعرض أي قرار بقانون، أو عُرض ولم يناقش، أو لم يقره المجلس، زال بأثر رجعي ما كان له من قوة القانون دون حاجة لإصدار قرار بذلك، ويبلغ رئيس المجلس، رئيس الجمهورية بعدم إقرار القرار بقانون، مشفوعاً ببيان عن الإجراءات التي اتبعت، والآراء التي أبديت، والأسباب التي بُنى عليها قرار المجلس بالاعتراض، فإذا قرر المجلس نفاذ القرار بقانون في الفترة السابقة، أو تسوية ما يترتب عليه من آثار في هذه الفترة، على النحو الذي يراه، نشر قراره في هذا الشأن في الجريدة الرسمية، وفي جميع الأحوال، يصدر قرار المجلس بعدم إقرار القرار بقانون بالأغلبية المطلقة للحاضرين^(١٨٠).

وهو ما يستفاد منه، أن للمجلس بصدده هذه القرارات؛ إقرارها على النحو وبالأغلبية المقررة لإقرار مشروعات القوانين، أو عدم إقرارها (رفضها)، وهنا يُصدر المجلس قراره

^(١٨٠) ينظر تفصيلاً، بشأن القرارات بقوانين، المواد من (١٩٣) إلى (١٩٦)، من اللائحة الداخلية للمجلس.

بالأغلبية المطلقة للأعضاء الحاضرين، بما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس. ولم يقف الأمر عند هذا الحد؛ إذ اشترط المشرع أغلبية الثلثين، بشأن الموافقة، على جانب من مشروعات القوانين التي تتضمن أثراً رجعياً، وذلك بالنص في المادة (٢٧٣) من اللائحة الداخلية للمجلس، على أنه "في غير المواد الجنائية والضريبية، تكون الموافقة على مشروعات القوانين التي تتضمن أثراً رجعياً بثلاثي عدد أعضاء المجلس، ويكون التصويت عليها نداء بالاسم".

ثالثاً:- الأغلبية المتطلبية لإقرار القوانين المكملة للدستور^(١٨١).

على خلاف القاعدة العامة، بشأن الأغلبية المتطلبية لإقرار مشروعات القوانين، اشترط المشرع الدستوري أغلبية خاصة لإقرار مشروعات القوانين المكملة للدستور، وذلك بالنص في المادة (١٢١)، على أنه "... 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".

لقد أحسن المشرع صنعا، إذ أفرد هذه الطائفة من القوانين بأغلبية خاصة لإقرارها (ثلثي عدد أعضاء المجلس)، لما تحوزه من أهمية بالغة بين طائفة القوانين التي يسنها البرلمان؛ بحسبانها تتناول بالتنظيم موضوعات دستورية، بحسب طبيعتها وجوهرها^(١٨٢).

وهنا يثور التساؤل، بشأن سلطات المجلس حال اعتراض رئيس الجمهورية على أحد مشروعات هذه القوانين، بعد إقراره من جانب مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه، ورده إلى المجلس، خلال الميعاد المحدد للرد.

^(١٨١) يُراد بالقوانين المكملة للدستور أو القوانين الأساسية؛ تلك الطائفة من القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية، بشأن تنظيم مسائل دستورية بحسب طبيعتها وجوهرها، وهي تعد بهذا الوصف مكملة للوثيقة الدستورية في تنظيمها لشئون الحكم في الدولة، ولحقوق وحريات الأفراد (للتفاصيل بشأن القوانين المكملة للدستور، ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوسيط في النظم السياسية...، مرجع سابق، ص ٣٥٠-٣٦٠).

^(١٨٢) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوسيط في النظم السياسية...، المرجع ذاته، ص ٣٥٣.

ونرى في هذا الشأن، إزاء سكوت المشرع عن معالجة هذه الفرضية، أن المجلس يكون بالخيار بين قبول هذا الاعتراض، ومن ثم إعادة دراسة المشروع وتعديل نصوصه، بذات الإجراءات المتبعة، والأغلبية المقررة، لإقرار مشروع هذا القانون، أو الإصرار على موقفه، من المشروع المُعتَرَض عليه، وهنا يكون متعيناً لإقرار هذا المشروع، واعتباره قانوناً وإصداره، رغم اعتراض رئيس الجمهورية عليه، توفر أغلبية خاصة، تفوق أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس التي حددها المشرع، لإقرار المشروع ابتداءً، قبل الإرسال لرئيس الجمهورية للإصدار، والتي نرى أن تكون أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس. وعليه، نقترح أن يضاف إلى عجز المادة (١٢٣) من الدستور، القول "... وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر، إن كان المشروع لقانون عادي، أما إن كان المشروع لقانون مكمل للدستور، فإنه يُقر ثانية بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء".

ختاماً... لئن كانت الأغلبية المطلقة للأعضاء، أو الأغلبية المطلقة للحاضرين، أو أغلبية خاصة من الأعضاء، أو من الحاضرين، هي المعول عليه لصحة انعقاد المجلس ولجانه، واتخاذ القرارات، أو للموافقة على مشروعات القوانين العادية وإقرارها، وكذا مشروعات القوانين المكملة للدستور، على النحو سالف البيان، فإن من الأهمية بمكان، ضبط توفر الأغلبية المطلوبة، من عدمه، في كل حالة، وفي كل مرحلة، ضبطاً دقيقاً، تجنباً للوقوع في شبهة عدم الدستورية؛ عبر اعتماد وسائل وآليات تسهل عملية الفرز السريع والدقيق للموافقين على الموضوع الذي يجري أخذ الرأي بشأنه، والرافضين له، وكذا الممتنعين عن التصويت.

وبالرجوع إلى اللائحة الداخلية لمجلس النواب، نجد المادة (٣٢٠) منها، قد حددت الوسائل التي يؤخذ بها الرأي، ومن ثم يتم إعلان قرار المجلس^(١٨٣)، بالقول "مع مراعاة الحالات التي يؤخذ فيها الرأي نداء بالاسم"^(١٨٤)، يؤخذ الرأي بإحدى الوسائل الآتية: أولاً:

^(١٨٣) ينظر تفصيلاً، بشأن أخذ الرأي وإعلان قرار المجلس، المواد من (٣١٦) إلى (٣٢٩)، من اللائحة

الداخلية لمجلس النواب، والمواد من (١٩٨) إلى (٢١٠)، من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ.

^(١٨٤) أشارت المادة (٣٢٥) من اللائحة، إلى الحالات التي يؤخذ فيها الرأي نداء بالاسم، قائلة "بمراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، يؤخذ الرأي نداء بالاسم في أحد الأحوال الآتية: أولاً:

التصويت الإلكتروني^(١٨٥). ثانياً: رفع الأيدي^(١٨٦). ثالثاً: القيام والجلوس^(١٨٧). ولنا في هذا الشأن، أن نقرر أن اعتماد المشرع للتصويت الإلكتروني، كخيار أول في أخذ آراء الأعضاء، على صعيد العمل البرلماني، باستثناء الحالات التي يؤخذ فيها الرأي نداء بالاسم، لهو خطوة بالغة الأهمية، صوب السير قدماً نحو الاستفادة من التقنيات الحديثة بمزاياها العديدة، وإمكاناتها الهائلة^(١٨٨)، في ظل التطور الهائل في نظم

إذا طلب ذلك رئيس المجلس. ثانياً: إذا قُدم بذلك طلب كتابي من ثلاثين عضواً على الأقل قبل الشروع في أخذ الآراء، ولا يقبل هذا الطلب إلا بعد التحقق من وجود مقدميه بالجلسة. ثالثاً: عدم وضوح النتيجة عند أخذ الرأي برفع الأيدي أو القيام والجلوس. ويعبر العضو عن رأيه عند النداء على اسمه بكلمة "موافق" أو "غير موافق" أو "ممتنع" دون أي تعليق".

^(١٨٥) بشأن هذه الوسيلة، تشير المادة (٣٢٢) من اللائحة الداخلية للمجلس إلى أن التصويت الإلكتروني شخصي، وأنه يحظر على العضو استخدام البطاقة الخاصة بنائب آخر، كما يلتزم العضو في حالة فقد البطاقة الخاصة به، بالإبلاغ الفوري عن ذلك، للأمانة العامة للمجلس، لاتخاذ ما يلزم، وفي سياق متصل، تضيف المادة (٣٢١) من اللائحة، أن الأمانة العامة للمجلس، عليها اتخاذ ما يلزم لثقل حسابات الأعضاء غير المسجلين للحضور إلكترونياً، لمنع استخدام بطاقاتهم عند حساب عدد المصوتين.

^(١٨٦) تقرر المادة (٣٢٤) من اللائحة، في شأن هذه الوسيلة، أنه إذا لم يتبين الرئيس رأى الأغلبية عند أخذ الرأي بطريقة رفع الأيدي، أخذ الرأي بطريقة القيام والجلوس؛ بأن يطلب من المؤيدين القيام، مع مراعاة أخذ رأى النواب من ذوي الإعاقة بما يناسب حالهم، فإذا لم يتبين النتيجة، أخذ الرأي بأن يطلب من المعارضين القيام، فإذا لم يتبين النتيجة وجب أخذ الرأي طبقاً لأحكام المادة ٣٢٥ من هذه اللائحة.

^(١٨٧) يقابل هذا النص، على صعيد أخذ الرأي وإعلان القرار بمجلس الشيوخ، المادة (٢٠٢) من اللائحة الداخلية للمجلس، والتي تنص على أنه "مع مراعاة الحالات التي يؤخذ فيها الرأي نداء بالاسم، يؤخذ الرأي بإحدى الوسائل الآتية: أولاً: التصويت الإلكتروني. ثانياً: رفع الأيدي. ثالثاً: قيام المؤيدين. رابعاً: قيام المعارضين".

^(١٨٨) يشار في هذا الصدد، إلى أن استخدام البرلمانات التقنيات الحديثة، مثل الحواسيب الشخصية للنواب، والانترنت، وقواعد البيانات، والأسطوانات المضغوطة، والشبكات المحلية، والبريد الإلكتروني، يوفر الوقت والتكلفة؛ إذ يساعد على الحصول على قدر هائل من المعلومات بأقل تكلفة، وفي أسرع وقت ممكن، وبأعلى جودة متاحة، كما يساعد على تطوير أساليب البحث

الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الذي يشهده العصر الحالي، ومن ثم تلافي الكثير من المثالب والسلبيات، وتجاوز معظم الصعوبات والعقبات، التي تصاحب عملية أخذ الرأي عبر الوسائل التقليدية.

فالذي لا جدال فيه، أن الاعتماد على الوسائل التقليدية، بصفة رئيسة، بشأن أخذ آراء الأعضاء، أصبح لا يواكب العصر الحالي أو يتماشى معه، كما أن هذه الوسائل أضحت - بدرجة كبيرة - قاصرة عن تلبية احتياجات العمل بالسرعة والكفاءة والدقة المطلوبة، في ظل الزيادة الكبيرة في عدد الأعضاء، وفي ظل التطور التقني والتكنولوجي الذي نعيشه الآن، والذي تتعين مواكبته، لاحقاً بالركب، واستفادة وظيفياً بالإمكانات الهائلة، والمزايا الكبيرة، التي يوفرها الاعتماد عليه.

الفرع الثاني

طريقة اتخاذ البرلمان لقرار إسقاط العضوية وتقييمها

إذا ما أعلن فوز المرشح للعضوية البرلمانية، أو صدر قرار بتعيين أحد الأفراد عضواً بالبرلمان^(١٨٩)، ولم يتقدم أحد بالطعن في صحة عضويته، وتحقق البرلمان من صحة هذه العضوية، فليس معنى هذا ضمان استمرارها وبقائها حتى نهاية الفصل التشريعي؛ إذ قد يتعرض العضو طبقاً لأحكام المادة (١١٠) من الدستور لإسقاط عضويته؛ إذا فقد الثقة والاعتبار، أو فقد أحد شروط العضوية التي انتخب على أساسها، أو أخل بواجباتها.

لا شك أن إسقاط العضوية البرلمانية، كعقوبة تأديبية، من الخطورة بمكان؛ لما يلقي به من خشية في نفوس الأعضاء، ولما يتضمنه من استبعاد من اختارته الإرادة الشعبية من البرلمان، ومن هنا تبدو خطورة هذه العقوبة على العمل البرلماني، لذا نجد الدساتير

والتحليل وجمع المعلومات، وصياغة التشريع بطريقة تنأى به عن المطاعن والعيوب التي قد تشوبه (ينظر د. بشير علي باز، البرلمان الإلكتروني "إطلالة حول فكرة البرلمان الإلكتروني العربي"، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥، ص ٨-٩).

^(١٨٩) لرئيس الجمهورية، طبقاً للمادة (١٠٢) من الدستور، تعيين عدد من الأعضاء في مجلس النواب لا يزيد على ٥% من عدد الأعضاء المنتخبين، وله طبقاً للمادة (٢٥٠) تعيين ثلث عدد أعضاء مجلس الشيوخ.

في معظم الدول تحرص على إحاطته بالعديد من الضمانات؛ فلا تسمح به إلا في حالات استثنائية، كما تستلزم أغلبية خاصة لصدور قرار به^(١٩٠).

وهو ما سجلته المادة (١١٠) من الدستور، قائلة "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"^(١٩١).

يبين لنا من هذا النص، أن المشرع جعل الاختصاص بإصدار قرار إسقاط العضوية عن أحد الأعضاء، للمجلس التابع له العضو المراد إسقاط عضويته، دون تدخل من جانب أية جهة أخرى، كالسلطة التنفيذية مثلاً.

ويسري هذا الاختصاص على الأعضاء المنتخبين والمعينين كافة، ومن ثم مستبعد القول بأن عقد الاختصاص بإسقاط العضوية للمجلس التابع له عضو البرلمان المراد إسقاط عضويته يقتصر على الأعضاء المنتخبين دون الأعضاء المعينين من قبل رئيس الجمهورية، على اعتبار أن مَنْ يملك التعيين يملك العزل، والسبب في هذا أن مبدأ الفصل بين السلطات، بما يعنيه من استقلال متبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ثم وجود فصل عضوي، يملّي استقلال أعضاء كل سلطة من هاتين السلطتين عن أعضاء السلطة الأخرى؛ إذ تستقل كل سلطة بشؤون أعضائها، ولا يمكن للسلطة الأخرى أن تتدخل في هذا المجال، الأمر الذي يتحتم معه إعطاء السلطة التشريعية وحدها حق إسقاط عضوية أعضائها، وتحريم ذلك على السلطة التنفيذية، يضاف إلى هذا كله أن عقد الاختصاص للبرلمان منفرداً بإسقاط عضوية أعضائه يعد ضماناً مهمة من الضمانات التي تكفل استقلال البرلمان، وتُؤمّن حرية أعضائه في عملهم النيابي تجاه السلطة التنفيذية^(١٩٢).

^(١٩٠) ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية، رسالة دكتوراة،

كلية الحقوق - جامعة أسيوط، ١٤٣٥هـ/٢٠١٤م، ص ٥٤٦.

^(١٩١) الأمر عينه بالنسبة لمجلس الشيوخ؛ ينظر المادة (٢٥٤) من الدستور، والتي تنص على سريان حكم هذه المادة (المادة ١١٠) في شأن مجلس الشيوخ.

^(١٩٢) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠، ص ٢٢٩، د. ماجد راغب الحلو، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥م،

كما يبين لنا من النص ذاته، أن المشرع أوجب صدور قرار إسقاط العضوية من المجلس، استناداً إلى أسباب محددة، منصوص عليها على سبيل الحصر^(١٩٣)، بأغلبية ثلثي الأعضاء جميعاً^(١٩٤)، وهو ما يمثل ضماناً مهمة لعضو البرلمان المراد إسقاط عضويته^(١٩٥).

وقد نظمت اللائحة الداخلية لمجلس النواب الإجراءات التي تتبع في إسقاط العضوية عن أحد الأعضاء، مقررة أنها تبدأ؛ إما بناءً على إخطار يرد للمجلس من الجهات المختصة، بفقدان أحد شروط العضوية، أو نتيجة اقتراح من أعضاء المجلس^(١٩٦). وتنظم الحالة الأولى؛ بدء إجراءات إسقاط العضوية بناءً على إخطار من الجهات

ص ٢٦٥-٢٦٦، د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٧٨، ص ٣١٠، د. محسن خليل، القانون الدستوري والساتير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٦، ص ٣٧٤، د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠، ص ١١٨، د. محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، بدون دار أو سنة نشر، ص ٤٧٣. ^(١٩٣) إذا كان ظاهر الحال، وفقاً لصياغة النص، يشير إلى أن أسباب إسقاط العضوية محددة أو منصوص عليها على سبيل الحصر، فإن حقيقة الأمر تشير إلى أن هذه الأسباب من الاتساع بحيث لا يمكن حصرها.

^(١٩٤) جدير بالذكر، أن هذه الأغلبية، هي الأغلبية ذاتها التي نصت عليها كافة الدساتير السابقة، باستثناء دستور ١٩٢٣، والذي اشترط أن يصدر المجلس التابع له العضو قراره بإسقاط العضوية بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وذلك في حالة الفصل الجزائي من العضوية (ينظر د. محسن خليل، المرجع ذاته، ص ٣٧٤).

^(١٩٥) يُشار في هذا الشأن، إلى أن هذه الأغلبية لا تحقق الغرض المرجو منها، إلا إذا كان البرلمان يتشكل من أكثر من حزب، وأن تكون الفوارق بين الأحزاب في عدد المقاعد التي يحصلون عليها في الانتخابات ليست كبيرة، بحيث تكون فرصة الحصول على هذه الأغلبية ليس من السهل الوصول إليها (ينظر د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٩، ص ٢٠٥، د. ماجد راغب الحلو، المرجع ذاته، ص ٢٦٦-٢٦٧).

^(١٩٦) ينظر بشأن إجراءات إسقاط العضوية عن أحد أعضاء مجلس الشيوخ، المواد من (٢٥٠) إلى (٢٥٣)، من اللائحة الداخلية للمجلس.

المختصة بفقدان أحد شروط العضوية، المادة (٣٨٦) من اللائحة، بالقول "في حالة إخطار رئيس المجلس من السلطة المختصة بصدور أحكام قضائية أو تصرفات أو قرارات مما يترتب عليه قانوناً أن يفقد العضو أحد الشروط اللازمة للعضوية، أو الصفة التي انتخب على أساسها، والتي يترتب على فقدانها إسقاط العضوية عنه طبقاً لأحكام المادة ١١٠ من الدستور والمادة ٦ من قانون مجلس النواب^(١٩٧)، يحيل رئيس المجلس الأمر إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية خلال ثلاثة أيام من تاريخ إخطاره بالأحكام القضائية أو المستندات التي قد يترتب عليها الأثر المذكور، ويعرض الرئيس الأمر على المجلس للإحاطة في أول جلسة تالية. وتتولى اللجنة بحث الموضوع من الناحيتين الدستورية والقانونية وإعداد تقرير عنه لمكتب المجلس بعد سماع أقوال العضو وتحقيق دفاعه، فإذا انتهت اللجنة إلى أن ما ثبت لديها، يترتب عليه إسقاط العضوية أحال مكتب المجلس التقرير إلى المجلس لنظره في أول جلسة تالية. ويجوز لمكتب المجلس أن يحيل التقرير في ذات الوقت إلى لجنة القيم لدراسته وإعداد تقرير في شأنه، ويجوز لمكتب المجلس أن يقرر عرض تقرير لجنة القيم على المجلس مع تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية".

يبين لنا من هذا النص، أن إجراءات إسقاط العضوية، حال إخطار رئيس المجلس من السلطة المختصة بصدور أحكام قضائية أو تصرفات أو قرارات مما يترتب عليه قانوناً أن يفقد العضو أحد الشروط اللازمة للعضوية، أو الصفة التي انتخب على أساسها، والتي يترتب على فقدانها إسقاط العضوية عنه، تتبلور في النقاط الآتية:-

- ١- قيام رئيس المجلس بإحالة الأمر إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، وذلك خلال ثلاثة أيام من تاريخ الإخطار الذي يتلقاه من الجهة المختصة، مع عرض الأمر على المجلس للإحاطة في أول جلسة.
- ٢- تتولى اللجنة بحث الموضوع، وإعداد تقرير عنه لمكتب المجلس، بعد سماع أقوال العضو.

^(١٩٧) تنص المادة السادسة من قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤، على أنه "يشترط لاستمرار العضوية بمجلس النواب أن يظل العضو محتفظاً بالصفة التي تم انتخابه على أساسها، فإن فقد هذه الصفة، أو غيّر انتماءه الحزبي المنتخب على أساسه أو أصبح مستقلاً، أو صار المستقل حزبياً، تسقط عنه العضوية بقرار من مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس".

٣- إذا انتهت اللجنة إلى إسقاط العضوية، فإنه يتعين على مكتب المجلس إحالة تقرير اللجنة إلى المجلس لنظره في أول جلسة تالية، ويجوز لمكتب المجلس إحالة التقرير إلى لجنة القيم لإعداد تقرير آخر عن الموضوع، كما يجوز له أن يقرر عرض تقرير لجنة القيم على المجلس مع تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية.

أما الحالة الثانية؛ بدء إجراءات إسقاط العضوية بناءً على اقتراح من أعضاء المجلس، فقد نظمتها المادة (٣٨٧) من اللائحة، بالنص على أنه "مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة، يقدم الاقتراح بإسقاط العضوية في الأحوال المنصوص عليها في المادة ١١٠ من الدستور والمادة ٦ من قانون مجلس النواب إلى رئيس المجلس بطلب كتابي موقع من ثلث عدد أعضاء المجلس على الأقل، وعلى الرئيس بعد أن يتحقق مكتب المجلس من توفر الشروط الشكلية في الطلب، أن يخطر العضو كتابياً بصورة من اقتراح إسقاط العضوية عنه. ويدرج طلب إسقاط العضوية في جدول أعمال أول جلسة تالية لإحالاته للجنة الشؤون الدستورية والتشريعية. ولا يجوز في جميع الأحوال تشكيل لجنة خاصة لنظر الطلب المقدم بإسقاط العضوية".

يبين لنا من هذا النص، أن إجراءات إسقاط العضوية، حال مجيء الاقتراح بهذا الإسقاط، من جانب أعضاء المجلس، تتبلور في النقاط الآتية:-

١- تقديم الاقتراح بإسقاط العضوية، إلى رئيس المجلس، بطلب كتابي موقع من ثلث عدد أعضاء المجلس على الأقل.

٢- قيام رئيس المجلس، بإخطار العضو كتابياً، بصورة من اقتراح إسقاط العضوية عنه.

٣- إدراج طلب إسقاط العضوية في جداول أعمال أول جلسة تالية، لإحالاته للجنة الشؤون الدستورية والتشريعية.

فإذا ما تمت إحالة الطلب إلى لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية، فإنه طبقاً للمادة (٣٨٨) من اللائحة الداخلية للمجلس، يتعين إخطار العضو كتابياً للحضور أمام اللجنة خلال الميعاد الذي تحدده لذلك، على ألا تقل المدة بين تاريخ الإخطار حتى الميعاد المحدد لانعقاد اللجنة عن خمسة أيام، فإذا تخلف العضو عن الحضور، دون عذر مقبول، أعادت اللجنة إخطاره طبقاً للقواعد السابقة، فإذا تخلف بعد ذلك، دون عذر مقبول، فإن اللجنة تستمر في مباشرة إجراءاتها.

ويتعين على اللجنة، حال مثول العضو أمامها، أن تستمع لأقواله وأن تحقق أوجه دفاعه، ويكون له، في هذا الشأن، أن يختار أحد أعضاء المجلس لمعاونته في إبداء دفاعه أمامها.

على أن تقوم اللجنة بتقديم تقريرها إلى رئيس المجلس، بعد موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضائها عليه، خلال سبعة أيام على الأكثر، ومن ثم يعرض هذا التقرير على المجلس في أول جلسة، ليقوم بإصدار قراره خلال جلستين على الأكثر من تاريخ عرض التقرير عليه^(١٩٨).

وهنا يكون متعيناً، طبقاً للمادة (٣٨٩) من اللائحة، تلاوة تقرير اللجنة عن إسقاط العضوية بالمجلس، وألا تسري أحكام الاستعجال على إجراءات الإسقاط، كما أنه يتم أخذ الرأي بشأن هذا التقرير نداءً بالاسم، ولا يصدر المجلس قراره بإسقاط العضوية إلا بموافقة ثلثي عدد أعضائه^(١٩٩).

تلك هي الإجراءات، التي نظمتها اللائحة الداخلية لمجلس النواب، بشأن إسقاط عضوية أعضاء المجلس، ومن جماع ما تقدم، يبين لنا أن المشرع قد أحاط جزاء إسقاط العضوية بضمانات عدة؛ حماية لاستقلال البرلمان من ناحية، ولحماية الأقلية البرلمانية من تعسف الأغلبية من ناحية أخرى، والتي يتمثل أبرزها، في الآتي^(٢٠٠):-

- ١- اختصاص المجلس التابع له العضو المراد إسقاط عضويته، بإصدار قرار إسقاط العضوية، دون عقد أي اختصاص لأية جهة في هذا الشأن.
- ٢- اشتراط الدستور أغلبية خاصة في القرار الصادر بإسقاط العضوية ليكون صحيحاً، وهي أغلبية ثلثي عدد الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس.
- ٣- عدم سريان أحكام الاستعجال على إجراءات إسقاط العضوية.
- ٤- قيام المشرع بتحديد الكيفية التي يؤخذ بها الرأي عند إسقاط العضوية، بالنداء بالاسم.

^(١٩٨) ينظر المادة (٣٨٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

^(١٩٩) ينظر المادة (٣٨٩) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب.

^(٢٠٠) ينظر في هذا الصدد، د. عادل عبد الله محمد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥، ص ٣٥٤-٣٦٢.

لعل أبرز ما تقدم من ضمانات، إلى جوار اختصاص المجلس بإسقاط عضوية أعضائه؛ اشتراط أغلبية معينة لبدء إجراءات إسقاط العضوية، بناءً على اقتراح من أعضاء المجلس؛ إذ يتعين لقبول الاقتراح، ومن ثم البدء في الإجراءات، تقديم طلب كتابي موقع من ثلث عدد أعضاء المجلس على الأقل، فضلاً عن اشتراط أغلبية خاصة لصحة القرار الصادر بإسقاط العضوية؛ هي أغلبية ثلثي عدد الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس، وحسناً فعل المشرع، باشتراطه أغلبية خاصة من عدد أعضاء المجلس، سواء عند تقديم الاقتراح بإسقاط العضوية، أو عند اتخاذ القرار بإسقاطها، كما أنه أحسن صنفاً فيما قرره من تقديم طلب كتابي موقع من ثلث عدد أعضاء المجلس على الأقل، لقبول الاقتراح بإسقاط العضوية، ومن أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس، حتى يصدر القرار بالإسقاط صحيحاً.

يضاف إلى ما تقدم، تحديد الكيفية التي يؤخذ بها الرأي عند إسقاط العضوية، بالنداء بالاسم؛ باعتبار أن هذه الآلية هي الأدق بين الوسائل التقليدية المعتمدة لحصر أعداد المشاركين في عملية التصويت وأخذ الرأي، وفرز أعداد الموافقين من بينهم على إسقاط العضوية، والرافضين، والممتنعين عن التصويت، ومن ثم تقرير توفر الأغلبية المتعينة لإصدار القرار بإسقاط العضوية (أغلبية ثلثي عدد أعضاء المجلس)، وبالتالي انتهاء العضوية، أو عدم توفرها، وبالتالي استمرار التمتع بالعضوية.

ولنا في هذا الشأن، أن نقرر أن اعتماد التصويت الإلكتروني، بضوابطه المختلفة، بخصوص أخذ آراء الأعضاء عند إسقاط العضوية، في ظل التطور الهائل في نظم الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الذي يشهده العصر الحالي، كآلية رئيسة، هو الأولى والأجدر، والأدق والأسرع، مقارنة بأية وسيلة تقليدية؛ لما يحققه تبني التقنيات الحديثة، ومواكبة التطور التكنولوجي، من تلافيف الكثير من المثالب والسلبيات، وتجاوز معظم الصعوبات والعقبات، التي تصاحب عملية أخذ الرأي عبر الوسائل التقليدية.

وعليه، نناشد المشرع اعتماد التصويت الإلكتروني بضوابطه المختلفة، كآلية رئيسة، بشأن أخذ آراء الأعضاء، على صعيد العمل البرلماني بصفة عامة^(٢٠١)، وعلى صعيد

^(٢٠١) في هذا السياق، يقرر نظر فقهي أنه إذا كانت المعلوماتية ضرورية لأجهزة الدولة ومؤسسات المجتمع، فهي حتمية للبرلمان؛ بحكم طبيعته الجماهيرية وأدواره النيابية ومهامه التشريعية والرقابية؛ فالمعلوماتية أسلوب عمل لا يقبل التجزئة أو الانتقائية غير المخططة، فلا يتصور - مثلاً - أن

أخذ الآراء بالنسبة لقرارات إسقاط العضوية بصفة خاصة، مع اعتماد النداء بالاسم كآلية لأخذ الرأي، بالنسبة لقرارات إسقاط العضوية، كخيار بديل، يتم اللجوء إليه، حال تعذر أخذ الآراء عبر التصويت الإلكتروني.

المطلب الثالث

الرقابة القضائية على القرارات البرلمانية بنظام الأغلبية

تمهيد وتقسيم:-

تعد القرارات البرلمانية؛ تشريعية كانت أم متعلقة بشؤون الأعضاء، كما أسلفنا، أبرز صور القرارات السياسية عامة، والقرارات السياسية بنظام الأغلبية بصفة خاصة. وإذ انتهينا، في معرض التناول للقرارات السياسية بنظام الأغلبية، إلى أن تكون القرارات البرلمانية بشأن العملية التشريعية، والقرارات البرلمانية بشأن إسقاط العضوية، نموذجي البحث والدراسة، ونحن بصدد بيان طرائق اتخاذ القرارات السياسية بنظام الأغلبية، وتقييمها، فإن التساؤل الذي يطرح نفسه في هذا المقام، يدور حول مدى بسط القضاء رقابته على هذه القرارات؛ القرارات البرلمانية بشأن العملية التشريعية، وبشأن إسقاط العضوية، من عدمه، حال قيام المجلس النيابي بالخروج على القواعد القانونية المقررة.

والذي لا جدال فيه، أن المجلس النيابي، بلجانه المختلفة، متعين عليه حال إصداره لقراراته كافة، وعلى رأسها؛ القرارات المتصلة بالعملية التشريعية، والقرارات الخاصة بإسقاط العضوية، ألا تخرج هذه القرارات على أحكام القانون، من الناحيتين؛ الشكلية والموضوعية، فإذا ما تم الخروج على هذه الأحكام، فإن تلك القرارات تضحى غير مشروعة، متعينة للإلغاء، صيانة لأحكام الوثيقة الدستورية من أن تمس، وحفاظاً على سمو النصوص الدستورية وهيبتها، بالإضافة إلى ضمان احترام حقوق الأعضاء

تُحشد الحواسيب الآلية في المؤسسات الإدارية ويتم رصها في أعداد مبهرة، دون أن يؤدي ذلك إلى تطوير أساليب العمل لتحسين الخدمة أو المنتج النهائي (ينظر د. محمد منصور الصاوي، الإصلاح البرلماني، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ١٩٩٩).

- ينظر بشأن الحكمة والهدف من تطبيق منظومة البرلمان الإلكتروني، في مجال الأعمال البرلمانية، والوسائل الرقابية، د. بشير علي باز، مرجع سابق، ص ١٦-١٩.

وحياتهم، المقررة في الدستور والتشريعات المختلفة، وحمايتها من كل إساءة أو تعسف من جانب المجلس النيابي، بلجانه المختلفة، عند استعمال السلطات المخولة.

بالترتيب على ما تقدم، وسعيًا للوقوف على حقيقة الرقابة القضائية على القرارات البرلمانية؛ ما اتصل منها بالعملية التشريعية، أو بإسقاط العضوية، نرى وفقاً لمجريات البحث، توزيع الدراسة في هذا المطلب، على فرعين؛ نخصص الأول لتناول الرقابة القضائية على قرارات البرلمان التشريعية (سن القوانين)، ونرصد الثاني لبيان الرقابة القضائية على قرار إسقاط العضوية البرلمانية، وذلك على النحو والنسق الآتي:-

الفرع الأول:- الرقابة القضائية على قرارات البرلمان التشريعية (سن القوانين).

الفرع الثاني:- الرقابة القضائية على قرار إسقاط العضوية البرلمانية.

الفرع الأول

الرقابة القضائية على قرارات البرلمان التشريعية (سن القوانين)

تجدر الإشارة- بداية- إلى أن عملية التشريع داخل البرلمان (سن القوانين)، بمراحلها المختلفة، وما ينجم عنها من قوانين جديدة أو تعديلات في قوانين قائمة، تخرج من دائرة رقابة القضاء بجناحيه؛ القضاء الإداري والقضاء العادي^(٢٠٢)، إلى دائرة رقابة

^(٢٠٢) سجلت محكمة القضاء الإداري- في هذا الصدد- في حكمها الصادر بجلسة ٢٤/٦/٢٠٠٨، في

الطعن رقم ٣٤٨٣٣ لسنة ٦١ ق، القول "وحيث إن المدعين يطلبان الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تقديم مشروع القانون الموحد لتنظيم أعمال بناء وتدعيم دور العبادة لمجلس الشعب والشورى لمناقشته وإقراره وما يترتب على ذلك من آثار، وحيث إنه عن الدفع بعدم اختصاص المحكمة ولأئياً بنظر الدعوى... فقد استُقر على أن مجلس الدولة هو القاضي العام في المنازعات الإدارية، وما فتى قائماً عليها، باسطاً ولايته على مختلف أشكالها وتعدد صورها، فهو المهيمن دستورياً على كافة مناحي المنازعات الإدارية، وإنه ولئن كان باعتباره قاضي المشروعية حريصاً على اختصاصه، فإنه لا يقل حرصاً على ألا يتجاوز اختصاصه تجاوزاً على اختصاص مقرر لجهة أخرى، انحناءً لصحيح حكم المشروعية، ونزولاً على اعتبارات سيادة القانون، وفي المقابل فإن مجلس الدولة يرفض أي تناول من أي جهة على اختصاصه المقرر له دستورياً.

وحيث إن الأعمال البرلمانية وهي كافة التصرفات الصادرة عن البرلمان وهو بصدد وضع القانون، كاقتراحه من جانب أعضاء مجلس الشعب، وإحالته للجنة المختصة لدراسته، وقرار المجلس بالموافقة على مشروع القانون، وكذلك النشاط الداخلي لمجلس الشعب، كقراره ببطان أو إسقاط

المحكمة الدستورية العليا؛ فالقوانين تظل تحتفظ بطبيعتها التشريعية، حتى لو مارس القاضي العادي أو الإداري، دوراً في تقدير المسألة الدستورية، قبل أن يصدر القاضي الدستوري حكمه فيها^(٢٠٣).

وفي هذا الشأن، نجد المشرع الدستوري قد أسند إلى المحكمة الدستورية العليا^(٢٠٤) الاختصاص بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح^(٢٠٥)، وذلك بالنص في المادة

عضوية أحد أعضائه، وقراره بالإذن أو رفض الإذن باتخاذ الإجراءات الجنائية ضد أي منهم، وهذه الأعمال بما فيها سن القوانين تخرج عن رقابة القضاء، لاختصاص السلطة التشريعية به...، ولعل عدم خضوعها لاختصاص القضاء مرجعه ضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يحول دون تدخل إحدى السلطات العامة في الدولة في عمل سلطة أخرى مناظرة لها. وتطبيقاً لما تقدم، ولما كانت المنازعة الماثلة تدور حول اعتماد مشروع القانون الموحد لتنظيم أعمال بناء وتدعيم دور العبادة من قبل مجلس الشعب، ولا ريب في أنه عمل تشريعي يختص به مجلس الشعب، ويخرج عن الاختصاص الولائي لهذه المحكمة، مما يتعين معه القضاء بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى.

وحيث إن الحكم بعدم الاختصاص وعدم الإحالة يعد حكماً منهيماً للخصومة، ومن ثم يلزم المدعيان المصروفات عملاً بنص المادة (١٨٤) من قانون المرافعات، فهذه الأسباب حكمت المحكمة بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى، وألزمت المدعيين المصروفات."

^(٢٠٣) ينظر د. محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ١٢٢، د. وهيب عياد سلامة- د. ثروت عبد العال، القضاء الإداري، بدون دار نشر، ٢٠٠٧، ص ٢٧٢، د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ٥٧٨-٥٨٤.

^(٢٠٤) في التعريف بالمحكمة الدستورية العليا، تنص المادة (١٩١) من الدستور على أن "المحكمة الدستورية العليا جهة قضائية مستقلة، قائمة بذاتها، مقرها مدينة القاهرة، ويجوز في حالة الضرورة انعقادها في أي مكان آخر داخل البلاد، بموافقة الجمعية العامة للمحكمة، ويكون لها موازنة مستقلة، يناقشها مجلس النواب بكامل عناصرها، وتدرج بعد إقرارها في الموازنة العامة للدولة رقماً واحداً، وتقوم الجمعية العامة للمحكمة على شئونها، ويؤخذ رأيها في مشروعات القوانين المتعلقة بشئون المحكمة."

^(٢٠٥) للولايات المتحدة الأمريكية السبق في تبني الرقابة القضائية على دستورية القوانين؛ منح القضاء الحق في تقرير مدى مطابقة القانون للدستور من عدمه، ومنها انتقلت الفكرة إلى عديد من الدول التي سارت في فلکها، حيث وجدت في اختصاص القضاء بالرقابة على دستورية القوانين وسيلة

(١٩٢) من الدستور على أنه "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح..."^(٢٠٦).

والذي يراد به؛ قيام المحكمة الدستورية العليا بالتحقق من احترام السلطة التشريعية فيما يصدر عنها من قوانين، والسلطة التنفيذية فيما يصدر عنها من لوائح، لأحكام الدستور، وعدم قيام تعارض مع نصوصه^(٢٠٧).

وتدخل في إطار القوانين التي تخضع للرقابة القضائية على دستورتها، كافة التشريعات الصادرة عن البرلمان^(٢٠٨) سواء أكانت قوانين عادية، أم قوانين أساسية "القوانين المكملة للدستور"، أم قوانين استثنائية^(٢٠٩).

فعالة لضمان حُسن نفاذ النصوص الدستورية، وحماية الدستور من الاعتداء عليه ومخالفة أحكامه، ومن أمثلة الدساتير التي حذت هذا الحذو؛ الدستور السويسري الصادر في ١٨٧٤، دستور النمسا الصادر سنة ١٩٢٠، دستور العراق الصادر سنة ١٩٢٥، دستور اليابان الصادر عام ١٩٤٧، دستور تركيا الصادر سنة ١٩٦١، الدستور الكويتي الصادر سنة ١٩٦٢، والدستور الليبي الصادر عام ١٩٦٣، والدستور المصري الصادر سنة ١٩٧١، ودستور سنة ٢٠١٢، والدستور الحالي (ينظر د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة ٢٠٠٥م، ص ٦٨٩).

^(٢٠٦) يمثل اختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح الاختصاص الأصيل للمحكمة، وفي هذا الصدد، نجد المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩، تردد القول "تأكيداً للدور الذي أسبغته الدستور على المحكمة الدستورية العليا لتحقيق الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، مع توحيد مفهوم نصوص الدستور، بما يحقق استقرار الحقوق، حرص القانون على أن يكون لهذه المحكمة دون غيرها القول الفصل فيما يثور من منازعات حول دستورية القوانين واللوائح، سواء أكانت قوانين عادية صادرة من السلطة التشريعية، أم تشريعات لائحية فرعية صادرة من السلطة التنفيذية في حدود اختصاصها الدستوري".

^(٢٠٧) د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوجيز في القضاء... مرجع سابق، ص ١١٥.

^(٢٠٨) تستوي في هذا الشأن، القوانين الصادرة قبل العمل بالدستور القائم، وتلك التي تصدر بعد العمل به.

^(٢٠٩) لرئيس الجمهورية، طبقاً للمادة (١٥٧) من الدستور، أن يدعو الناخبين للاستفتاء، في المسائل التي تتصل بمصالح البلاد العليا، وقد يكون موضوع الاستفتاء، وفقاً لهذا النص، قبول أو رفض مشروع قانون يُعرض على الشعب لاستفتاءه في شأنه، وهو ما يعرف بالاستفتاء التشريعي.

وتتبدى أوجه عدم الدستورية في القوانين التي يسنها البرلمان، في مجموع العيوب التي تصيب النص الوارد في القانون، فتجعله متناقضاً مع أحكام الدستور، والتي قد تكون عيوباً شكلية أو موضوعية؛ حيث تتضمن الدساتير عدداً من القيود الشكلية والموضوعية التي يتعين مراعاتها، والنقيد بها، من قبل المشرع^(٢١٠).

وعليه يمكن رد العيوب التي قد تصيب التشريعات المختلفة، وتجعلها محلاً لانتهاء المحكمة إلى عدم دستورتها، إلى عيوب شكلية؛ حيث يبين الدستور الشروط والإجراءات الشكلية التي يتعين مراعاتها عند سن التشريع، وأخرى موضوعية؛ تتصل بمضمون التشريع وفحواه، والذي يجب أن يكون متفقاً من حيث الموضوع مع المبادئ والضوابط التي قررها الدستور بشأن سن التشريع.

ونرى في هذا الصدد، مع جانب من الفقه، أن الموافقة الشعبية على مشروع القانون في الاستفتاء، ليس من شأنها، بحال من الأحوال، أن تُبَدِّل مكانته في سلم التدرج التشريعي؛ إذ يظل في مرتبة أدنى من مرتبة النصوص الدستورية، ومن ثم تكون المحكمة الدستورية العليا مختصة بالتحقق من مدى مطابقة نصوصه لأحكام الدستور، والقول بغير هذا يُفضي إلى نتيجة غير مقبولة؛ مؤداها أن يصبح الاستفتاء وسيلة لرفع القوانين العادية إلى مصاف النصوص الدستورية، ويجعل هذه القوانين بمنأى عن الطعن فيها بعدم الدستورية، وبالتالي يصبح الاستفتاء وسيلة لتعديل نصوص الدستور دون اتباع الإجراءات المقررة في المادة (٢٢٦) من الدستور (للتفاصيل في هذا الشأن ينظر د. نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين "القضاء الدستوري"، دار النهضة العربية، ١٩٩٣، ص ١٥٤-١٦٥، د. رمزي طه الشاعر، مرجع سابق، ص ٧٩٥-٧٩٩، د. محمد صلاح عبد البديع، النظام الدستوري المصري بين الواقع والمأمول، بدون دار نشر، طبعة ٢٠٠٦، ص ٣٨-٤٠).

وفي هذا الصدد، قررت المحكمة الدستورية العليا أن الموافقة على مبادئ معينة طرحت في الاستفتاء، لا ترقى بهذه المبادئ إلى مرتبة النصوص الدستورية، وبالتالي لا تصح هذه الموافقة، ما قد يشوب النصوص التشريعية المقننة لتلك المبادئ من عيب مخالفة الدستور، وإنما تظل هذه النصوص على طبيعتها كعمل تشريعي أدنى مرتبة من الدستور، فتتقيد بأحكامه، وتخضع لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية (ينظر حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ٢١ يونيو سنة ١٩٨٦، القضية رقم ٥٦ لسنة ٦ قضائية دستورية، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثالث، ص ٣٥٣).

^(٢١٠) ينظر د. شعبان أحمد رمضان، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان "رقابة الدستورية كوسيلة لحماية الحقوق والحريات"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦، ص ٢٧.

وفي هذا الشأن، ذهبت المحكمة الدستورية العليا، إلى أن اختصاص القضاء الدستوري هو اختصاص عام، يشمل كافة الطعون الدستورية على القوانين واللوائح؛ سواء تلك التي تقوم على مخالفات شكلية للأوضاع والإجراءات المقررة في الدستور، بشأن اقتراح التشريع وإقراره وإصداره، أم تلك التي تنصب على مخالفة أحكام الدستور الموضوعية^(٢١١).

ومن ثم، حتى يكون التشريع بمنأى عن الطعن بعدم الدستورية، فإنه يتعين عند سنه مراعاة الشكليات التي يتطلبها الدستور، فضلاً عن الاتفاق مع موضوع الدستور وفحواه. وبالنظر إلى العيوب الشكلية التي تصيب القانون بعدم الدستورية، أو أحد نصوصه، لمناقضة الأوضاع والإجراءات المقررة في الدستور، بشأن مراحل سن التشريع المختلفة؛ من اقتراح ومناقشة وإقرار، والأغلبية المتطلبة في كل مرحلة، إلى الإصدار في نهاية المطاف، فإننا نجد أنها تتجسد في عيبين؛ عيب عدم الاختصاص، وعيب مخالفة الشكل والإجراءات.

يتجلى الأول؛ عيب عدم الاختصاص في المجال التشريعي، في تجاوز البرلمان أو السلطة التنفيذية لأحكام وقواعد الاختصاص المنصوص عليها في الوثيقة الدستورية في هذا الشأن، والذي قد يكون عبر التجاوز في العنصر الشخصي للاختصاص، أو الموضوعي، أو الزمني، أو المكاني.

وفي هذا الشأن، نجد المشرع الدستوري، قد أسند بمقتضى المادة (١٠١) من الدستور إلى مجلس النواب سلطة التشريع، باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في سن القوانين^(٢١٢)، كما نجده منح في حالات محددة - بمقتضى المادة (١٥٦) من

^(٢١١) ينظر حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسته ٦ فبراير ١٩٨٢، في القضية رقم ٢١ لسنة ١ قضائية دستورية.

^(٢١٢) على إثر التعديلات الدستورية لعام ٢٠١٩، والعودة لنظام المجلسين؛ مجلس النواب ومجلس الشيوخ، تم إسناد بعض الاختصاصات التشريعية لمجلس الشيوخ، قررتها المادة (٢٤٩) من الدستور، بالقول "يؤخذ رأى مجلس الشيوخ فيما يأتي:- الاقتراحات الخاصة بتعديل مادة أو أكثر من مواد الدستور. - مشروع الخطة العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية. - معاهدات الصلح والتحالف وجميع المعاهدات التي تتعلق بحقوق السيادة. - مشروعات القوانين ومشروعات القوانين

الدستور - دوراً في العملية التشريعية لرئيس الجمهورية، وذلك عبر النص على أنه "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ 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 تعرض وتناقش، 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".

وترتيباً على هذا، يكون متعيناً على البرلمان مزاوله مهمة سن القوانين بنفسه، باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل، وألا يشارك رئيس الجمهورية في هذه المهمة، إلا للضرورة التي تقتضي هذه المشاركة، وبالقدر والضوابط المحددة، وعليه يكون من غير الجائز تنازل البرلمان عن اختصاصه الأصيل في سن القوانين، أو جزء منه، أو أن يقوم رئيس الجمهورية بإصدار قرار بقانون، بالتعدي للإطار المحدد له بمقتضى النصوص الدستورية في المجال التشريعي؛ على اعتبار أن هذه المهمة استثنائية أملتها ظروف واعتبارات معينة، لا يجوز التشريع في غيرها، أو الخروج على المجال المحدد لها، فإذا ما تم تعدي هذا المجال، فإن ما يصدر من قرارات بقوانين، يكون مشوباً بعيب عدم الدستورية، لتخلف العنصر الموضوعي في الاختصاص^(٢١٣).

وفي هذا الصدد، قضت المحكمة الدستورية العليا، في حكمها الصادر بجلسة ٣ فبراير ١٩٩٦، بشأن تخويل رئيس الجمهورية، سلطة تعديل جدول الضريبة على الاستهلاك، بأنه "وحيث أن السلطة التشريعية، إذ تفوض رئيس الجمهورية في مباشرة اختصاصها بتنظيم موضوع معين تنظيمياً تشريعياً، وإن جاز في الحدود وطبقاً للشروط

المكاملة للدستور التي تحال إليه من رئيس الجمهورية أو مجلس النواب. - ما يحيله رئيس الجمهورية إلى المجلس من موضوعات تتصل بالسياسة العامة للدولة أو بسياساتها في الشؤون العربية أو الخارجية. ويبلغ المجلس رأيه في هذه الأمور إلى رئيس الجمهورية ومجلس النواب".^(٢١٣) ينظر د. عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ١٤١٦هـ/١٩٩٥م، ص ٣٣٢-٣٣٣.

التي بينها المادة (١٠٨) من الدستور، إلا أن هذا التفويض لا يجوز أن ينقل ولايتها التشريعية بأكملها، أو في جوانبها الأكثر أهمية، إلى السلطة التنفيذية، وإلا كان التفويض مخالفاً للدستور.

كذلك فإن رئيس الجمهورية، إذ ينظم المسائل التي فوض فيها، على ضوء القواعد التي تحكمها، وفقاً لقانون التفويض، فذلك بصفة استثنائية، باعتبار أن هذا الاختصاص ينصب على تقرير قواعد قانونية تسنها السلطة التشريعية أصلاً وفقاً للدستور، وهو ما يعنى أن يتقيد رئيس الجمهورية- فيما فوض فيه- بالحدود الضيقة التي تفرضها الطبيعة الاستثنائية لاختصاص يتولاه عرضاً، وعند الضرورة في أعلى درجاتها، ولمدة محددة، وإلا كان مخالفاً للدستور.

... وحيث أن الدستور قد مايز- بنص المادة (١١٩) بين الضريبة العامة، وبين غيرها من الفرائض المالية، من حيث أداة إنشاء كل منها؛ ذلك أن الضريبة العامة لا يفرضها أو يعدلها أو يلغها إلا القانون، أما غيرها من الفرائض المالية، فيكفى لتقريرها أن يكون واقعاً في حدود القانون، تقديراً من الدستور لخطورة الضريبة العامة بالنظر إلى اتصالها بمصالح القطاع الأعرض من المواطنين، وتأثيرها في الأوضاع الاقتصادية بوجه عام، مما يحتم موازنتها بالقيود المنطقية التي ينبغي أن تكون إطاراً لها، فلا تفرضها السلطة التشريعية إلا لضرورة تقتضيها، وعلى ضوء معايير تكفل عدالتها اجتماعياً، وكان التفويض المقرر بالنص المطعون فيه، يخول رئيس الجمهورية- وفي الحدود التي يبينها قانون التفويض- إنشاء ضريبة عامة، فإن فرضها لا يكون بقانون، بل في حدوده، وهو ما يعنى مساواتها بغيرها من الفرائض المالية، لتصدر جميعها في حدود القانون، بالمخالفة لمقاصد الدستور.

وحيث أن إقرار السلطة التشريعية للضريبة العامة التي فرضها رئيس الجمهورية- على خلاف أحكام الدستور- لا يزيل عوارها، ولا يحيلها إلى عمل مشروع دستورياً، ولا يُدخل تشريعها في عداد القوانين التي تقرها السلطة التشريعية، مقيدة في شأن اقتراحها وإقرارها وإصدارها، بالأحكام المنصوص عليها في الدستور.

... وحيث أن القول بأن أداء الضرائب والتكاليف العامة، يعتبر واجباً وفقاً للقانون، عملاً بنص المادة (١٦) من الدستور، مردود بما جرى عليه قضاء هذه المحكمة من أن

الضريبة التي يكون أداؤها واجباً قانوناً، هي تلك التي تتوافر لها القوالب الشكلية والأسس الموضوعية التي ينبغي أن تكون قواماً لها، والتي بدونها تتحل عدماً. وحيث إنه متى كان ذلك، وكان الحكم بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٨١ المشار إليه، يعنى بطلانها، وسقوط النصوص المرتبطة بها ارتباطاً لا يقبل التجزئة، والتي لا يتصور وجودها بدونها، فإن ما أو رده الفقرة الثانية من أحكام متعلقة بوجوب عرض رئيس الجمهورية لقراره بتعديل جدول الضريبة على السلطة التشريعية خلال الميعاد المبين بها، وكذلك ما نصت عليه فقرتها الثالثة من جزاء على رفض السلطة التشريعية لقرار رئيس الجمهورية المشار إليه، إنما تُكوّن مع التفويض المخول لرئيس الجمهورية بمقتضى النص المطعون فيه، كلا لا يتجزأ، وتسقط أحكامها تبعاً لبطلان هذا التفويض، ومعها قرارا رئيس الجمهورية رقماً ٣٦٠ لسنة ١٩٨٢، ١٣٧ لسنة ١٩٨٦ بتعديل جدول الضريبة على الاستهلاك، الصادرين استناداً لقانونها.

فلهذه الأسباب: حكمت المحكمة بعدم دستورية نص الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون الضريبة على الاستهلاك الصادر بالقانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٨١، فيما قرره من تحويل رئيس الجمهورية، تعديل جدول الضريبة المرافق، بتعديل جدول الضريبة على الاستهلاك لهذا القانون، وسقوط ما تضمنته هذه الفقرة، والفقرة الثالثة، من تلك المادة، من أحكام أخرى، وكذلك بسقوط قرار رئيس الجمهورية رقمي ٣٦٠ لسنة ١٩٨٢، ١٣٧ لسنة ١٩٨٦^(٢١٤).

ولا يقف الأمر عند هذا الحد؛ إذ تراقب المحكمة العنصر الزمني في الاختصاص، ومن الفروض التي يتحقق فيها تخلف العنصر الزمني في الاختصاص؛ قيام البرلمان بإقرار أحد القوانين بعد حله أو انتهاء ولايته^(٢١٥)، أو أن يقر قانوناً قبل دعوته رسمياً

^(٢١٤) حكم المحكمة الصادر بالجلسة العلنية، المنعقدة في يوم السبت ٣ فبراير سنة ١٩٩٦، الموافق ٤١ رمضان ١٤١٦هـ، في القضية رقم ١٨ لسنة ٨ قضائية دستورية، بعد أن أحالت محكمة بندر الجيزة الجزئية ملف الدعوى رقم ٢ لسنة ١٩٨٥م، مدني، بندر الجيزة.

^(٢١٥) حددت المادة (١٠٦) مدة ولاية البرلمان، بخمس سنوات ميلادية، وذلك عبر النص على أن "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له..."، وهو عين ما

للانعقاد، أو حلول ميعاد انعقاده الرسمي، أو بعد فض دور الانعقاد السنوي^(٢١٦)، أو أن يصدر رئيس الجمهورية قراراً بقانون استناداً لقيام حالة الضرورة، وكون مجلس النواب غير قائم، في حين يكون المجلس قائماً في تلك الأثناء؛ إذ في هذا مخالفة صريحة للقيد الزمني الوارد بالدستور في هذا الشأن.

وفي هذا الإطار، أكدت المحكمة على أن قيام حالة الضرورة، يحسن قرار رئيس الدولة بقانون، من شبهة عدم الدستورية، لعدم الاختصاص، وهو ما سجلته، في حكمها الصادر بجلسة ٧ ديسمبر ١٩٩١، قائلة "وحيث إن الدساتير المصرية المتعاقبة بدءاً بدستور سنة ١٩٢٣ وانتهاءً بالدستور القائم، تفصح جميعها عن اعتاقها لنظرية الضرورة وتضمينها لأحكامها في صلبها تمكيناً للسلطة التنفيذية- فيما بين أدوار انعقاد السلطة التشريعية أو حال غيبتها- من مواجهة أوضاع قاهرة أو ملحة تطرأ خلال هذه الفترة الزمنية وتلجئها إلى الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير في شأنها، ومن ثم يكون تدخلها بهذه التدابير، وتطبيقها لها، مبرراً بحالة الضرورة ومستنداً إليها، وبالقدر الذي يكون متناسباً مع متطلباتها، وبوصفها تدابير من طبيعة استثنائية، ذلك أن الأصل في نصوص الدستور- وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة- أنها تمثل القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة، وهي باعتبارها كذلك تتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام التي يتعين احترامها والعمل بموجبها باعتبارها أسمى

قررت المادة (٢٥٠) من الدستور، حين نصت على أنه "يشكل مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يحدده القانون على ألا يقل عن (١٨٠) عضواً. وتكون مدة عضوية مجلس الشيوخ خمس سنوات، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له...".

^(٢١٦) نظمت المادة (١١٥) بدء دور الانعقاد العادي وفضه، وذلك بالنص على أن "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".

وتضيف المادة (١١٦) في شأن انعقاد المجلس في اجتماع غير عادي، القول "يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل، بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية، أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل".

القواعد الآمرة وأحقها بالنزول على أحكامها. وإذا كان الدستور قد حدد لكل سلطة عامة وظائفها الأصلية وما تباشره من أعمال أخرى لا تدخل في نطاقها، بل تعد استثناء يرد على أصل انحصار نشاطها في المجال الذي يتفق مع طبيعة وظائفها، وكان الدستور قد حصر هذه الأعمال الاستثنائية وبيّن بصورة تفصيلية قواعد ممارستها، تعين على كل سلطة في مباشرتها لها أن تلتزم حدودها الضيقة وأن تردّها إلى ضوابطها الدقيقة التي عينها الدستور، وإلا وقع عملها مخالفاً لأحكامه.

وحيث إن سن القوانين هو مما تختص به السلطة التشريعية تباشره وفقاً للدستور في إطار وظيفتها الأصلية، وكان الأصل هو أن تتولى السلطة التشريعية بنفسها مباشرة هذه الوظيفة التي أسندها الدستور لها وأقامها عليها، إلا أن الدساتير المصرية جميعها، ومن بينها دستور سنة ١٩٢٣، كان عليها أن توازن ما يقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تولى كل منها لوظائفها في المجال المحدد لها أصلاً، بضرورة المحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام في ربوعها إزاء ما قد تواجهه - فيما بين أدوار انعقاد السلطة التشريعية أو حال غيابها - من مخاطر تلوح نذرها أو تشخص الأضرار التي توكبها، يستوى في ذلك أن تكون هذه المخاطر من طبيعة مادية أو أن يكون قيامها مستنداً إلى ضرورة تدخل الدولة بتنظيم تشريعي يكون لازماً لمواجهة التزاماتها الدولية التي حل ميعاد إيفائها قبل انعقاد السلطة التشريعية، ولقد كان النهج الذي التزمته هذه الدساتير على اختلافها - وعلى ضوء موجبات هذه الموازنة - هو تخويلها السلطة التنفيذية الاختصاص باتخاذ التدابير العاجلة اللازمة لمواجهة أوضاع استثنائية سواء بالنظر إلى طبيعتها أو مداها.

وتلك هي حالة الضرورة، التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط التي تطلبها، لمزاولة هذا الاختصاص الاستثنائي، ذلك أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في هذا النطاق، لا يعدو أن يكون استثناء، من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي، إذا كان ذلك، وكانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة نابعة من متطلباتها، فإن انفكاكها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية، ذلك أن توافر حالة الضرورة - بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها - هي علة اختصاصها بمواجهة الأوضاع الطارئة

والمضاغطة بتلك التدابير العاجلة، بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص، وإليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها هذه المحكمة للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور لها ولضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية- وهي من طبيعة استثنائية- إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها أو انحرافها^(٢١٧). كما تراقب المحكمة العنصر المكاني، والذي يتجلى في قيام البرلمان بممارسة المهمة التشريعية في مكان الانعقاد الرسمي المحدد بالدستور، ومن ثم يكون التشريع مشوباً بعيب عدم الاختصاص المكاني، حال القيام بعملية التشريع في غير المكان الذي حدده الدستور، وفي هذا الشأن، تطالعنا المادة (١١٤) من الدستور، بالنص على أن "مقر مجلس النواب مدينة القاهرة. ويجوز له في الظروف الاستثنائية عقد جلساته في مكان آخر، بناءً على طلب رئيس الجمهورية، أو ثلث عدد أعضاء المجلس. واجتماع المجلس على خلاف ذلك، وما يصدر عنه من قرارات، باطل"^(٢١٨).

ويتبدى الثاني؛ عيب مخالفة الشكل والإجراءات في المجال التشريعي، في عدم التقيد بالأوضاع والإجراءات الشكلية التي يتطلبها الدستور، بشأن مراحل صنع التشريع؛ يستوي في هذا مرحلة الاقتراح والإعداد، أو مرحلة الإقرار، أو مرحلة الإصدار^(٢١٩).

وتبحث المحكمة- وهي بصدد بسط رقابتها على دستورية القوانين- هذه العيوب أولاً، قبل الخوض في بحث العيوب الموضوعية؛ ذلك أن المطاعن الشكلية- وبالنظر إلى طبيعتها- لا يتصور أن يكون تحريها ووقفاً على حقيقتها، تالياً للنظر في المطاعن

^(٢١٧) حكم المحكمة الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ٧ ديسمبر سنة ١٩٩١ الموافق غرة جمادى الآخرة سنة ١٤١٢هـ، في القضية رقم ١٥ لسنة ٨ قضائية دستورية، وينظر في المعنى ذاته، حكمها الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ١٦ مايو سنة ١٩٩٢م، الموافق ١٣ ذو القعدة ١٤١٢هـ، في القضية رقم ٣٤ لسنة ١١ قضائية دستورية.

^(٢١٨) في شأن مجلس الشيوخ، تقرر المادة (٢٥٤) من الدستور، سريان الحكم ذاته الوارد بهذه المادة. ^(٢١٩) حتى يكون التشريع دستورياً، يتعين أن يصدر مستوفياً للشرائط الشكلية التي أوجبها الدستور استيفاءها؛ فالأشكال والإجراءات التي يستلزمها الدستور لا تتقرر اعتباراً، وإنما لتحقيق غاية بذاتها، يتعين مراعاتها، وإلا وقع العمل التشريعي في حومة المخالفة الدستورية (د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوجيز في القضاء... مرجع سابق، ص ٢١٧).

الموضوعية، ولكنها تتقدمها، ومن ثم يتعين على المحكمة أن تتحراها بلوغاً لغاية الأمر فيها، ولو كان نطاق الطعن المعروض عليها محصوراً في المطاعن الموضوعية دون سواها، منصرفاً إليها وحدها.

وفي هذا الشأن، قضت المحكمة الدستورية العليا، في حكمها الصادر بجلسة ٣ يوليو ١٩٩٥، بأنه "وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد جرى على أن المطاعن الشكلية الموجهة إلى النصوص القانونية، هي تلك التي تقوم في مبنائها على مخالفة هذه النصوص للأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور، سواء في ذلك ما كان منها متصلاً باقتراحها أو إقرارها أو إصدارها حال انعقاد السلطة التشريعية، أو ما كان منها متعلقاً بالشروط التي يفرضها الدستور لمباشرة رئيس الجمهورية الاختصاص بإصدارها في غيبة السلطة التشريعية، أو بتفويض منها.

... وحيث إن قضاء المحكمة الدستورية العليا قد استقر كذلك على أن رقابتها على دستورية النصوص القانونية المطعون عليها، غايتها أن تردّها جميعاً إلى أحكام الدستور تغليباً لها على ما دونها، وتوكيداً لسموها، لتظل لها الكلمة العليا على ما عداها. وسبيلها إلى ذلك أن تفصل في الطعون الموجهة إلى تلك النصوص، ما كان منها شكلياً أو موضوعياً.

وحيث إن من المقرر كذلك أن استيفاء النصوص القانونية المطعون عليها لأوضاعها الشكلية، يعتبر أمراً سابقاً بالضرورة على الخوض في عيوبها الموضوعية؛ ذلك أن الأوضاع الشكلية للنصوص القانونية من مقوماتها، لا تقوم إلا بها، ولا يكتمل بنيانها أصلاً في غيبتها، لتفقد بتخلفها وجودها كقواعد قانونية تتوافر لها خاصية الإلزام. ولا كذلك عيوبها الموضوعية؛ إذ يفترض بحثها - ومناطها مخالفة النصوص القانونية المطعون عليها لقاعدة في الدستور من زاوية محتواها أو مضمونها - أن تكون هذه النصوص مستوفية لأوضاعها الشكلية؛ ذلك أن المطاعن الشكلية - وبالنظر إلى طبيعتها - لا يتصور أن يكون تحريها وقوفاً على حقيقتها، تالياً للنظر في المطاعن الموضوعية، ولكنها تتقدمها. ويتعين على المحكمة الدستورية العليا أن تنقصها بلوغاً لغاية الأمر فيها، ولو كان نطاق الطعن المعروض عليها منحصراً في المطاعن الموضوعية دون سواها، منصرفاً إليها وحدها. ولا يحول قضاء المحكمة الدستورية العليا

برفض المطاعن الشكلية، دون إثارة مطاعن موضوعية يُدعى قيامها بهذه النصوص ذاتها، وذلك خلافاً للطعون الموضوعية؛ ذلك أن الفصل في التعارض المدعى به بين نص قانوني ومضمون قاعدة في الدستور، إنما يعد قضاءً ضمناً باستيفاء النص المطعون فيه للأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور فيه، ومانعاً من العودة لبحثها.

وحيث إنه متى كان ما تقدم، وكانت هذه المحكمة سبق أن قضت في الدعوى الدستورية رقم ٤٤ لسنة ٧ قضائية، بجلستها المعقودة في ٧ مايو ١٩٨٨، برفض الطعن بعدم دستورية البند ثانياً من المادة (٤) من قانون الأحزاب السياسية، وبعدم دستورية نص البند (٧) من المادة ذاتها، وكان هذان البندان قد أضيفا إلى قانون الأحزاب السياسية الصادر بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، بالقرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ الذي تضمن كذلك نص الفقرة (٢) من المادة (١٥) من قانون الأحزاب السياسية المطعون عليها، فإن قضاء المحكمة الدستورية العليا- وقد صدر على النحو المتقدم في شأن مطاعن موضوعية- يكون متضمناً لزوماً تحققها من استيفاء القرار بقانون رقم ٣٦ لسنة ١٩٧٩ المشار إليه لأوضاعه الشكلية؛ إذ لو كان الدليل قد قام على تخلفها، لسقط هذا القرار بقانون برمته، ولا تمتع عليها أن تفصل في اتفاق بعض مواده أو مخالفتها لأحكام الدستور الموضوعية، ليغدو ادعاء صدره على خلاف الأوضاع الشكلية التي تطلبها المادة (١٤٧) من الدستور فيه، على غير أساس، حرياً بالالتفات عنه^(٢٢٠).

وبالبحث في العيوب الموضوعية التي تصيب القانون بعدم الدستورية، أو أحد نصوصه^(٢٢١)، نجد أنها تتجسد في مخالفة مضمون القاعدة التشريعية للقيود الموضوعية

^(٢٢٠) حكم المحكمة الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم الإثنين ٣ يوليه سنة ١٩٩٥ الموافق ٥ صفر ١٤١٦ هـ، في القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية دستورية، وينظر في المعنى ذاته، حكم المحكمة الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ٧ ديسمبر سنة ١٩٩١ م، الموافق غرة جمادي الآخر سنة ١٤١٢ هـ، في القضية رقم ٣١ لسنة ١٠ قضائية دستورية.

^(٢٢١) لا يكفي لاعتبار التشريع دستورياً، أن يكون مستوفياً للشكل الواجب اتباعه طبقاً للدستور، وإنما يجب أن يكون متفقاً من حيث الموضوع مع المبادئ والضوابط التي قررها الدستور، بشأن سن التشريع، بالإضافة إلى صدره غير متجاوز في غاياته لروح الدستور (د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوجيز في القضاء...، مرجع سابق، ص ٢٢٦).

الواردة بالدستور، أو خروجها على روح الدستور^(٢٢٢)، وعليه يمكننا ردها إلى عيب المحل أو مخالفة القيود الموضوعية الواردة بالدستور، وعيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية أو الخروج على روح الدستور.

أما عن العيب الأول؛ مخالفة القيود الموضوعية الواردة بالدستور، فإن تجاوز المشرع يتبدى في مخالفة التشريع للقيود الموضوعية التي أوردتها الوثيقة الدستورية بشأن سن التشريعات المختلفة، وبذا يكون التشريع غير دستوري، إذا خالف بشكل مباشر نصوص الدستور، أو خرج على القيود والضوابط العامة في سن التشريع^(٢٢٣).

والواقع أن المشرع حال مباشرته لاختصاصاته التشريعية، وتنظيمه لمختلف الروابط والعلاقات داخل المجتمع، تكون سلطته أحياناً مقيدة، وأحياناً أخرى تقديرية، وإن كان الأصل العام أن له سلطة تقديرية واسعة في هذا الشأن؛ إذ له أن يفاضل بين بدائل وخيارات موضوعية بالنسبة للتنظيم التشريعي الذي يتغياها، دون أن يفرض عليه طريق بذاته يجب اتباعه، أو توجيه محدد يتعين عليه التزامه.

وتكون سلطة المشرع- حال تنظيمه لموضوع ما- مقيدة؛ حين يتولى الدستور نفسه

^(٢٢٢) في هذا الإطار يقرر نظر فقهي أنه في مجال أوجه الطعن بعدم الدستورية تعتبر العيوب الموضوعية أكثر أهمية من العيوب الشكلية؛ لندرة مخالفة المشرع للأوضاع والإجراءات الشكلية التي يقرها المشرع الدستوري بشأن العملية التشريعية، في الوقت الذي تكثر فيه مخالفة المشرع للقيود الموضوعية الواردة بالدستور، بالإضافة للخروج على روح الدستور، ودليل هذا أن أية نظرة إحصائية عامة في أحكام المحكمة الدستورية تبرز لنا ندرة بالغة في إلغاء التشريع لعيوب شكلي، رغم شمول رقابة المحكمة للعيوب الشكلية والموضوعية معاً، في مقابل أن أحكام عدم الدستورية تكاد تدور كلها حول العيوب الموضوعية؛ عيب المحل أو عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية (د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٤٣-١٤٤).

^(٢٢٣) تأتي أهم الضوابط العامة عند سن التشريع، في أن للتشريع طبيعة خاصة يتميز بها عن القرار الإداري؛ هي كون قواعده ذات طبيعة عامة مجردة، فإذا خرج التشريع عن هذه الطبيعة؛ كأن صدر مقررراً حرمان طائفته معينة من حق أو حرية محددة، أو منح طائفة من الطوائف امتيازاً خاصاً، دون تطبيقه على الطوائف الأخرى، رغم تماثل وتساوي المراكز القانونية بينها، كان مشوباً بعدم الدستورية لعيوب في المحل (د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوجيز في القضاء....، المرجع السابق، ص ٢٢٧).

تحديد نطاق هذا الموضوع ومداه، بحيث تكون حرية المشرع في تنظيمه لهذا الموضوع مقيدة بما يفرضه الدستور من ضوابط^(٢٢٤)، وإلا كانت التشريعات الصادرة مشوبة بعدم الدستورية^(٢٢٥).

في حين تكون سلطته - حال تنظيمه لموضوع ما - تقديرية^(٢٢٦)؛ عندما يكفي

^(٢٢٤) عندما يباشر المشرع صلاحياته التشريعية، فإنه يتعين عليه مراعاة القيود التي فرضها الدستور، والتي تتراوح بين السعة والضيق؛ فقد يتولى الدستور صراحة تحديد نطاق موضوع معين تحديداً كاملاً، بحيث يحرم المشرع عند مباشرة اختصاصه من أية سلطة تقديرية.

- من أبرز الأمثلة على سلطة المشرع المقيدة في الدستور، وهو بصدد التنظيم التشريعي لما ورد في الدستور من مسائل مختلفة؛ ما تنص عليه المادة (٣٥)، من أن "الملكية الخاصة مصنونة، وحق الإرث فيها مكفول، ولا يجوز فرض الحراسة عليها إلا في الأحوال المبينة في القانون، وبحكم قضائي، ولا تنزع الملكية إلا للمنفعة العامة ومقابل تعويض عادل يدفع مقدماً وفقاً للقانون"، وما تنص عليه المادة (٩٥)، من أن "العقوبة شخصية، ولا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون، ولا توقع عقوبة إلا بحكم قضائي، ولا عقاب إلا على الأفعال اللاحقة لتاريخ نفاذ القانون"، وكذا الشأن، ما تنص عليه المادة (٩٧)، من أن "التقاضي حق مصون ومكفول للكافة. وتلتزم الدولة بتقريب جهات التقاضي، وتعمل على سرعة الفصل في القضايا، ويحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء، ولا يحاكم أي شخص إلا أمام قاضيه الطبيعي، والمحاكم الاستثنائية محظورة".

^(٢٢٥) ينظر د. شعبان أحمد رمضان، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان...، مرجع سابق، ص ٣٧.

^(٢٢٦) يقصد بالسلطة التقديرية التي يملكها المشرع؛ حرية المفاضلة بين بدائل وخيارات موضوعية بشأن التنظيم التشريعي الذي يهدف إليه، دون أن يفرض الدستور عليه طريقاً بذاته، يتعين عليه اتباعه، أو توجيهاً محدداً، يجب عليه التزامه (د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوجيز في القضاء...، المرجع السابق، ص ٢٤١).

- من الأمثلة على سلطة المشرع التقديرية في الدستور، وهو بصدد التنظيم التشريعي لما ورد في الدستور من مسائل مختلفة؛ ما تنص عليه المادة (٦٥)، من أن "حرية الفكر والرأي مكفولة. ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول، أو الكتابة، أو التصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر"، وأيضاً، ما تنص عليه المادة (١٠٢)، من أنه "... ويشترط في المترشح لعضوية المجلس أن يكون مصرياً، متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، حاصلاً 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 يراعي التمثيل العادل للسكان

الدستور بوضع الأصول أو الأساسيات الخاصة بموضوع معين، ويترك للمشرع التفاصيل والجزئيات المتعلقة بتنظيم هذا الموضوع؛ بحيث يتعين على المشرع عدم الخروج في تنظيمه التشريعي على تلك الأصول والأساسيات^(٢٢٧).

وأظهر ما تكون السلطة التقديرية للمشرع في مجال الحقوق والحريات العامة؛ حيث يكتفي الدستور بوضع أساسياتها، ويجعل تنظيمها وفقاً لأحكام القانون، وهنا يتعين ألا يصل التنظيم القانوني إلى مصادرة أصل الحق أو الحرية أو الانتقاص منها، تحت ستار تنظيمها، حتى لا يقع في حومة المخالفة الدستورية^(٢٢٨).

وسواء أكانت سلطة المشرع حال مباشرته لاختصاصاته التشريعية، وتنظيمه لمختلف الروابط والعلاقات داخل المجتمع، سلطة مقيدة، أم سلطة تقديرية، فإن المحكمة الدستورية العليا تبسط رقابتها على مختلف القوانين، للتأكد من احترام نصوص الوثيقة الدستورية وعدم الخروج عليها، ومن ثم الانتهاء إلى دستورية التشريع فيطبق، أو عدم دستوريته فيحظر تطبيقه^(٢٢٩).

ومن التطبيقات القضائية، في هذا الشأن، قضاء المحكمة بشأن دستورية أو عدم دستورية ما أورده المشرع في المادة الثانية من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٣، من عدم جواز الطعن بأي طريق من الطرق في قرارات تقدير التعويض، الصادرة من لجنة المعارضات المشكلة وفقاً لأحكام هذا القرار بقانون، بأنه "وحيث إن المادة (٦٨) من الدستور تنص على أن التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق

والمحافظات، والتمثيل المتكافئ للناخبين، ويجوز الأخذ بالنظام الانتخابي الفردي أو القائمة أو الجمع بأي نسبة بينهما...".

^(٢٢٧) ينظر د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٥/١٩٩٦، ص ٤٣٩.

^(٢٢٨) ينظر د. شعبان أحمد رمضان، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان...، مرجع سابق، ص ٣٩.

^(٢٢٩) نظمت المادة (٤٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ الآثار التي تترتب على الحكم بعدم الدستورية، بالنص على أنه "... ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم، ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبي لا يكن له في جميع الأحوال إلا أثر مباشر، وذلك دون إخلال باستعادة المدعي من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص".

الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي... ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء. وظاهر من هذا النص أن الدستور لم يقف عند حد تقرير حق التقاضي للناس كافة، كمبدأ دستوري أصيل، بل جاوز ذلك إلى تقرير مبدأ حظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء. وقد خص الدستور هذا المبدأ بالذكر، رغم أنه يدخل في عموم المبدأ الأول الذي يقرر حق التقاضي للناس كافة، وذلك رغبة من المشرع الدستوري في توكيد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية، وحسماً لما ثار من خلاف في شأن عدم دستورية التشريعات التي تحظر حق الطعن في هذه القرارات. وقد ردد النص المشار إليه ما أقرته الدساتير السابقة ضمناً من كفالة حق التقاضي للأفراد؛ وذلك حين خولتهم حقوقاً لا تقوم ولا تؤتي ثمارها إلا بقيام هذا الحق باعتباره الوسيلة التي تكفل حمايتها، والتمتع بها، ورد العدوان عليها.

وحيث إنه من ناحية أخرى، فإن الدساتير سألقة الذكر تضمّن كل منها نصاً على أن المواطنين لدى القانون سواء، وأنهم متساوون في الحقوق والواجبات العامة، كما ورد في الدستور القائم هذا النص في المادة (٤٠) منه. ولما كان حق التقاضي من الحقوق العامة التي كفلت الدساتير المساواة بين المواطنين فيها، فإن حرمان طائفة معينة من هذا الحق مع تحقق مناطه- وهو قيام المنازعة على حق من حقوق أفرادها- ينطوي على إهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يحرّموا من هذا الحق.

لما كان ذلك، فإن البند خامساً من المادة الثانية من القرار بقانون رقم ٢ لسنة ١٩٦٣؛ إذ نص على عدم جواز الطعن بأي طريق من الطرق في قرارات تقدير التعويض الصادرة من لجنة المعارضات المشكلة وفقاً لأحكامه- وهي قرارات إدارية على ما سلف بيانه- يكون قد حصن تلك القرارات من رقابة القضاء، وانطوى على مصادرة لحق التقاضي، وإخلال بمبدأ المساواة بين المواطنين في هذا الحق، مما يخالف المادتين (٤٠، ٦٨) من الدستور، الأمر الذي يتعين معه الحكم بعدم دستوريته^(٢٣٠).

وفي سياق متصل، قضت المحكمة بشأن استحقاق معاش النقابة (نقابة التجار)

^(٢٣٠) حكم المحكمة، الصادر بالجلسة العلنية، المنعقدة في يوم السبت ٦ يونية سنة ١٩٨٧م، الموافق ١٠ شوال سنة ١٤٠٧ هـ، في القضية رقم ١٨ لسنة ٥ قضائية دستورية.

للزوج الأرملة أو الزوجة الأرملة، بأنه "وحيث إن الأصل في سلطة المشرع في مجال تنظيم الحقوق - على ما جرى به قضاء هذه المحكمة - أنها سلطة تقديرية، ما لم يقيد الدستور ممارستها بضوابط تحد من إطلاقها، وتكون تخوفاً لا يجوز اقتحامها أو تخطيها. وكان الدستور إذ يعهد بتنظيم موضوع معين إلى السلطة التشريعية، فإن ما تقره من القواعد القانونية بصدده، لا يجوز أن ينال من الحق محل الحماية الدستورية، سواء بالنقض أو بالانتقاص، ذلك أن إهدار الحقوق التي كفلها الدستور أو تهيمشها، يمثل عدواناً على مجالاتها الحيوية التي لا تنتفس إلا من خلالها.

وحيث إن الدساتير المصرية على تعاقبها تكفل للمواطنين جميعهم تساويهم أمام القانون، ضماناً لتحقيق أغراض بعينها تتمثل أصلاً في صون حقوق المواطنين وحياتهم، في مواجهة صور التمييز التي تنال منها هدماً لمحتواها أو تقييداً لممارستها. وقد اعتمد الدستور القائم بمقتضى نص المادة (٤) منه مبدأ المساواة، باعتباره إلى جانب مبدأي العدل وتكافؤ الفرص أساساً لبناء المجتمع وصون وحدته الوطنية، وتأكيداً لذلك حرص الدستور في المادة (٥٣) منه، على كفالة تحقيق المساواة لجميع المواطنين أمام القانون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، دون تمييز بينهم لأي سبب. وعلى ذلك، فإن التمييز المنهي عنه بموجب المادتين (٤، ٥٣) من الدستور، هو الذي يكون تحكيمياً، وأساس ذلك أن كل تنظيم تشريعي لا يعتبر مقصوداً لذاته، بل لتحقيق أغراض بعينها، تعكس مشروعيتها، إطاراً للمصلحة العامة التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من وراء هذا التنظيم. وترتيباً على ذلك، فإنه لا يجوز أن تخل السلطان التشريعية أو التنفيذية في مجال مباشرتهما لأختصاصاتهما التي نص عليها الدستور، بالحماية المتكافئة للحقوق جميعها، سواء في ذلك، تلك التي قررها الدستور أو التي ضمنها المشرع، ومن ثم كان هذا المبدأ عاصماً من النصوص القانونية التي يقيم بها المشرع تمييزاً غير مبرر، تتنافر به المراكز القانونية التي تتماثل عناصرها، فلا تكون وحدة بنيانها مدخلاً لوحدة تنظيمها، بل تكون القاعدة القانونية التي تحكمها إما مجاوزة باتساعها أو ضاع هذه المراكز أو قاصرة بمداهها عن استيعابها، ذلك أن صور التمييز المجافية للدستور وإن تعذر حصرها، فإن قوامها كل تفرقة أو تقييد أو تفضيل أو استبعاد ينال بصورة تحكيمية من الحقوق والحريات التي كفلها الدستور أو

القانون بما يحول دون مباشرتها على قدم من المساواة الكاملة بين المؤهلين قانوناً للانتفاع بها. وكان التكافؤ في المراكز القانونية بين المشمولين بنظم التأمين الاجتماعي المختلفة يقتضي معاملتهم معاملة قانونية متكافئة.

وحيث إن المشرع، قد أنشأ بموجب أحكام القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه، صندوقاً للمعاشات والإعانات، لأعضاء نقابة التجار، ولورثتهم، يقوم بترتيب معاشات لهم، تحقيقاً للتكافل بين سائر أعضاء النقابة، لمواجهة الأخطار الاجتماعية.

... متى كان ما تقدم، وكان نص المادة (٨٥) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ المشار إليه- في النطاق السالف تحديده- قد مايز بين الزوجة أرملة عضو نقابة التجار، والزوج أرمل عضو النقابة، في استحقاق المعاش، بأن اختص الأولى بصرف المعاش المستحق عن زوجها، وحرم الثاني من هذا الحق، متبنيًا بذلك تمييزاً في المعاملة التأمينية على أساس الجنس، دون أن يستند في ذلك إلى أسس موضوعية أو ضرورة جوهرية، حال أن الخطر المؤمن ضده قائم في شأنهما، ويتوافر لهما شرائط استحقاق المعاش، واتحادهما في المركز القانوني، فزوج كل منهما كان عضواً بالنقابة، وقام بالوفاء بالالتزامات المالية المقررة لصالح صندوق معاشات النقابة، الأمر الذي كان يلزم ضماناً للتكافؤ في الحقوق التأمينية بينهما أن تنتظمها قواعد قانونية موحدة، لا تقيم في مجال تطبيقها تمييزاً بين المخاطبين بها. ومن ثم، يكون النص التشريعي المحال قد انطوى على تمييز تحكيمي جائر، بما يناقض مبدأ المساواة، بالمخالفة لنص المادتين (٤، ٥٣) من الدستور.

وحيث إن النص المحال- محددًا نطاقاً على النحو المتقدم بيانه- قد نال من الحماية التي كفلها الدستور لحق الملكية الخاصة- على ما جرى به قضاء هذه المحكمة- التي تمتد إلى كل حق ذي قيمة مالية، سواء أكان هذا الحق شخصياً أم عينياً، أم كان من حقوق الملكية الفنية أو الأدبية أو الصناعية، وهو ما يعنى اتساعها للأموال بوجه عام، ذلك أن النص المحال قد انتقص- دون مقتض- من الحقوق التي تثرى الجانب الإيجابي للذمة المالية للزوج الأرملة، ومن ثم، فإنه يكون قد انطوى على عدوان على الملكية الخاصة بالمخالفة للمادة (٣٥) من الدستور، فضلاً عن إهداره لمبدأ التضامن الاجتماعي، الذي تغياه المشرع من إنشاء صندوق للمعاشات والإعانات

لأعضاء نقابة التجاربيين وأفراد أسرهم، بحرمان الأرملة من معاش زوجته عضو النقابة. وترتيباً على ما تقدم، وكان النص المحال قد تجاوز الضوابط الدستورية المقررة، على ما سبق بيانه، وأخل بمبادئ التضامن الاجتماعي وتوفير خدمات التأمين الاجتماعي، والحق في المعاش والملكية الخاصة، والحق في مساواة المواطنين أمام القانون، بالمخالفة لأحكام المواد (٤ و ٨ و ١١ و ١٧، ٣٥، ٥٣، ١٢٨) من الدستور، بما يتعين معه القضاء بعدم دستوريته.

فلهذه الأسباب: حكمت المحكمة بعدم دستورية نص المادة (٨٥) من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٢ بشأن إنشاء نقابة التجاربيين، فيما تضمنه من قصر استحقاق المعاش المستحق لعضو النقابة على الزوجة الأرملة، دون الزوج الأرملة^(٢٣١).

هذا فيما يخص مخالفة المشرع القيود الموضوعية الواردة بالدستور، ورقابة المحكمة على هذه المخالفات، أما بالنسبة لعيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية أو الخروج على روح الدستور؛ فيمكننا القول، أنه إلى جوار مراعاة التشريع لما جاء في الدستور من قواعد وقيود، يجب أن يكون التشريع متلائماً مع روح الدستور، وما يستهدفه من مقاصد وغايات، ومن ثم يتعين على المشرع ألا يحدد في استخدامه للصلاحيات والامتيازات التشريعية المقررة، عن الغاية التي منحت من أجلها، وهي المصلحة العامة، فإذا حاد المشرع عن تحقيق المصلحة العامة، أو الغاية المخصصة بنص خاص في الدستور^(٢٣٢)، إلى تحقيق غايات أخرى، فإن التشريع في هذه الحالة يكون مشوباً بعيب الانحراف التشريعي، وبالتالي يكون واقعاً في حومة المخالفة الدستورية^(٢٣٣)؛ كأن يستهدف التشريع تحقيق النفع لفئة من الفئات، أو أن يصدر بهدف

^(٢٣١) حكم المحكمة، الصادر بالجلسة العلنية، المنعقدة يوم السبت الثالث من أبريل سنة ٢٠٢١م، الموافق الحادي والعشرين من شعبان سنة ١٤٤٢ هـ، في الدعوى رقم ١٢١ لسنة ٤٠ قضائية دستورية.

^(٢٣٢) قلما يحدد المشرع الدستوري غاية محددة بالذات للقانون في نص معين؛ ذلك أن هذا الإلزام يحد من إطار سلطة المشرع التقديرية، الواسعة في الأصل.

^(٢٣٣) إذا كان هناك تلازم بين عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، وبين السلطة التقديرية لجهة الإدارة؛ ذلك أنها تعد المجال الطبيعي لظهور إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، أما

الكيد أو الانتقام من بعض الخصوم السياسيين للأغلبية البرلمانية أو الحزب الحاكم^(٢٣٤). وتتبدى خصوصية هذا العيب، عن غيره من العيوب، في أنه لا يتضمن مخالفة مباشرة لظاهر نصوص الدستور، بل يتضمن مخالفة لروح النصوص وفحواها أو مقاصدها، لذا فهو عيب يحتاج لتقصي وتدقيق، ولا يظهر لأول وهلة، لاتصاله بغايات القانون ومقارنتها بغايات الدستور أو نصوصه، ومن ثم فالرقابة على هذا العيب تقتضي بذل أقصى درجات العناية والحرص من جانب القاضي الدستوري لإثباته، كما أن إسناده إلى أعضاء السلطة التشريعية ليس أمراً عادياً، وبذا يتميز عيب الانحراف التشريعي، على غرار عيب الانحراف بالسلطة الإدارية، بأنه عيب احتياطي، لا يلجأ إليه القضاء الدستوري إلا إذا لم تثبت لديه عيوب أخرى تشوب التشريع بعدم الدستورية^(٢٣٥).

وفي هذا الشأن، نجد المحكمة الدستورية العليا، انتهت في حكمها الصادر بجلسة ٧ مايو ١٩٨٨، في الدعوى رقم ٤٤ لسنة ٧ قضائية دستورية، إلى عدم دستورية البند سابعاً، من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ بشأن الأحزاب السياسية، وذلك فيما تضمنه من اشتراط ألا يكون من بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحريض أو الترويج بأية طريقة من

في مجال السلطة المقيدة حيث تكون جهة الإدارة ملزمة باتخاذ القرار الإداري على النحو الذي يرسمه المشرع، وفقاً للشروط التي يحددها، فلا يظهر عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، فذلك الشأن بالنسبة لعيب الانحراف التشريعي؛ فهو لا يتحقق في إطار السلطة المقيدة للمشرع، بل في المجالات التي يمنح فيها الدستور سلطة تقديرية للمشرع، في تحديد أسباب التشريع، واختيار أسلوب التنظيم الذي يراه بحرية، وهذا هو الأصل العام؛ فالأصل أن المشرع يملك في حدود الدستور سلطة تقديرية بشأن عملية التشريع، ما لم يقيد الدستور على نحو معين، وفي هذا الإطار لا تكون ثمة مسئولية على المشرع في تنظيم أي موضوع على وجه معين دون وجه آخر، سوى التقيد بفكرة المصلحة العامة، باعتبارها رائد أي عمل تشريعي، أو الغاية المعينة التي تحددها أحياناً بعض نصوص الدستور (ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، مرجع سابق، ص ١٥٣-١٥٤، د. عادل عمر شريف، قضاء الدستورية "القضاء الدستوري في مصر"، مطبعة دار الشعب، ١٩٨٨، ص ٣٦٩).

^(٢٣٤) ينظر د. رمضان محمد بطيخ، مرجع سابق، ص ٤٣٩-٤٤٠.

^(٢٣٥) ينظر د. محمد رفعت عبد الوهاب، المرجع السابق، ص ١٥٤.

طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٠ أبريل سنة ١٩٧٩، وذلك بالقول "وحيث إن النعي على نص البند سابقاً، من المادة الرابعة من قانون الأحزاب المشار إليه، يقوم على أن البند المذكور إذ اشترط ألا يكون بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحريض أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٠ إبريل سنة ١٩٧٩، يكون هذا البند قد انطوى على مصادرة لحرية الرأي بالمخالفة للمادة (٤٧) من الدستور.

وحيث إن الدساتير المصرية المتعاقبة قد حرصت جميعها منذ دستور سنة ١٩٢٣ على تقرير الحريات والحقوق العامة في صلبها، قصداً من الشارع الدستوري أن يكون لهذه الحريات والحقوق قوة الدستور وسموه على القوانين العادية، وحتى يكون النص عليها في الدستور قيدياً على المشرع العادي فيما يسنه من قواعد وأحكام، فتارة يقرر الدستور الحرية العامة ويبيح للمشرع العادي تنظيمها لبيان حدود الحرية وكيفية ممارستها من غير نقص أو انتقاص منها، وطوراً يطلق الحرية العامة إطلاقاً يستعصى على التقييد والتنظيم، فإذا خرج المشرع فيما يضعه من تشريعات على هذا الضمان الدستوري؛ بأن قيد حرية وردت في الدستور مطلقة، أو أهدر أو انتقص من حرية تحت ستار التنظيم الجائر دستورياً، وقع عمله التشريعي مشوباً بعيب مخالفة الدستور.

... وحيث إنه لما كانت حرية التعبير عن الرأي لا يقتصر أثرها على صاحب الرأي وحده، بل يتعداه إلى غيره، وإلى المجتمع، ومن ثم لم يطلق الدستور هذه الحرية، وإنما أباح للمشرع تنظيمها؛ بوضع القواعد والضوابط التي تبين كيفية ممارسة الحرية، بما يكفل صونها في إطارها المشروع، دون أن تجاوزه إلى الإضرار بالغير أو بالمجتمع.

وحيث إنه وإن كان من المقرر طبقاً لقواعد القانون الدولي العام، أن المعاهدات الدولية التي يتم إبرامها والتصديق عليها واستيفاء الإجراءات المقررة لنفاذها، لها قوتها الملزمة لأطرافها، وأن على الدول المتعاقدة احترام تعهداتها المقررة بمقتضاها، طالما ظلت المعاهدة قائمة ونافاذة، إلا أن ذلك لا يضيفي على المعاهدة حصانة تمنع

المواطنين من مناقشتها ونقدها وإبداء رأيهم فيها؛ ذلك أن حرية التعبير عن الرأي- بما تشمله من إباحة النقد- هي حرية عامة، دستورية، مقررة بنص المادة (٤٧) من الدستور، لكل مواطن أن يمارسها في حدودها المشروعة، يؤكد ذلك أن الدستور كفل في المادة (٦٢) منه للمواطن حقوقاً عامة سياسية، واعتبر مساهمته في الحياة العامة عن طريق ممارسة تلك الحقوق واجباً وطنياً، ومن هذه الحقوق، حق إبداء الرأي في الاستفتاء، وإذ كان الرأي يحتمل القبول والرفض، فإن هذا النص الدستوري يكون قد أقر للمواطن بحريته التامة في الموافقة أو عدم الموافقة على ما يجري عليه الاستفتاء من أمور، وجاء مؤكداً لحرية في التعبير عن رأيه، فيما يعرض عليه من مسائل، أو يدور حوله من أحداث، على النحو الذي تتراح إليه نفسه، ويطمئن إليه وجدانه، ومن ثم لا يجوز أن يكون استعمال المواطن لحرية عامة كفلها الدستور؛ هي حرية في التعبير عن رأيه، سبباً في حرمانه من حق، أو حرية عامة أخرى، قررها الدستور.

لما كان ذلك، وكان البند سابعاً، من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧، الخاص بنظام الأحزاب السياسية، فيما تضمنه من اشتراط ألا يكون بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جدية على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحريض أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية، لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل، التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٠ إبريل سنة ١٩٧٩، مؤداه؛ حرمان فئة من المواطنين من حقهم في تكوين الأحزاب السياسية، حرماناً أبدياً، وهو حق كفله الدستور، حسبما يدل عليه لزوماً نص المادة الخامسة منه، وقد رتب النص المطعون عليه- في شق منه- هذا الحرمان، على أخذ هؤلاء الأشخاص بأرائهم التي تتعارض مع معاهدة السلام بين مصر وإسرائيل سالفه الذكر، فإن هذا النص يكون قد انطوى على إخلال بحريتهم في التعبير عن الرأي وحرمانهم مطلقاً ومؤبداً من حق تكوين الأحزاب السياسية، بما يؤدي إلى مصادرة هذا الحق وإهداره، ويشكل بالتالي مخالفة للمادتين (٥، ٤٧) من الدستور.

وحيث إنه لما تقدم، يتعين الحكم برفض الطعن بعدم دستورية نص البند ثانياً، من المادة الرابعة من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٧٧ الخاص بنظام الأحزاب السياسية، وبعدم دستورية البند سابعاً، من المادة الرابعة من القانون المشار إليه، فيما تضمنه من اشتراط

ألا يكون بين مؤسسي الحزب أو قياداته من تقوم أدلة جديده على قيامه بالدعوة أو المشاركة في الدعوة أو التحييد أو الترويج بأية طريقة من طرق العلانية لمبادئ أو اتجاهات أو أعمال تتعارض مع معاهدة السلام بين جمهورية مصر العربية ودولة إسرائيل، التي وافق عليها الشعب في الاستفتاء بتاريخ ٢٠ إبريل سنة ١٩٧٩^(٢٣٦).

الفرع الثاني

الرقابة القضائية على قرار إسقاط العضوية البرلمانية

لئن كفل المشرع لعضو البرلمان المحال إلى المساءلة التأديبية، العديد والعديد من الضمانات، قبل إنزال أي عقاب تأديبي بحقه، بصفة عامة، وعقوبة إسقاط العضوية، بصفة خاصة، إلا أن هذه الضمانات قد يضرب بها المجلس النيابي عرض الحائط^(٢٣٧)؛ القيام بتوقيع أي من العقوبات، دون أن تكفل للعضو أو تتاح له ضمانات الدفاع عن نفسه، بالمخالفة للإجراءات القانونية الواجبة الإلتباع في هذا الشأن^(٢٣٨).
وهنا، لئن كان اللجوء إلى القضاء، طعناً في القرار التأديبي؛ إما بطريق الإلغاء لعدم المشروعية، أو بطلب التعويض عما ترتب عليه من أضرار، أو بهما معاً، وفقاً للقواعد العامة في التأديب، والمستقر عليه، الملاذ الأخير، والذي يعد بحق أهم الضمانات التي يوفرها القانون لمن تجري مساءلته تأديبياً، للدفاع عن نفسه، إزاء تعسف الإدارة وتسلطها في إصدار العقوبة التأديبية.

^(٢٣٦) حكم المحكمة، الصادر بالجلسة العلنية، المنعقدة في يوم السبت ٧ مايو سنة ١٩٨٨، الموافق ٢١

رمضان سنة ١٤٠٨هـ، في القضية رقم ٤٤ لسنة ٧ قضائية دستورية.

^(٢٣٧) ينظر تفصيلاً، بشأن التحقيق مع أعضاء المجالس النيابية بضماناته المختلفة، د. أحمد سليمان

عبد الراضي، المسؤولية التأديبية...، مرجع سابق، ص ٣٨٦-٤٦٠.

^(٢٣٨) ليس الأمر محض افتراض نظري، وإنما هو أمر وارد، وحدث بالفعل؛ فقد قام مجلس الأمة في

عام ١٩٧١، بإسقاط العضوية عن رئيسه، وعدد (١٧) سبعة عشر عضواً من أعضائه، دون أن يجري تحقيقاً معهم، ولم يستمع المجلس إلى دفاعهم، ولم يعد تقريراً من قبل لجنة الشئون الدستورية والتشريعية، مما يعد مخالفة صارخة للإجراءات القانونية الواجبة الإلتباع في هذا الشأن (مضبطة مجلس الأمة، الاجتماع غير العادي، دور الانعقاد العادي الثالث، جلسة ١٤ مايو ١٩٧١م).

فإن التساؤل يثور، على صعيد المساءلة التأديبية لأعضاء البرلمان، بشأن مدى بسط القضاء رقابته على العقوبات التأديبية التي ينزلها المجلس النيابي بأعضائه، وعلى رأسها إسقاط العضوية؛ إلغاءً وتعويضاً، أو إلغاءً فقط، أو تعويضاً فقط، من عدمه، حال قيام المجلس النيابي بإسقاط عضوية أحد الأعضاء بالمخالفة للقواعد القانونية المقررة لإسقاط العضوية؛ كما إذا قام المجلس بإسقاط عضوية أحد الأعضاء لسبب غير وارد ضمن الأسباب التي حددتها المادة (١١٠) من الدستور لإسقاط العضوية، أو إذا اتخذ المجلس قراره بإسقاط العضوية رغم عدم توفر أغلبية الثلثين المتطلبية لإصدار هذا القرار، أو إذا صدر القرار مشوباً بعيب التعسف في استعمال السلطة، أو إذا شاب إجراءات الإسقاط مخالفة لما نصت عليه اللائحة من إجراءات؛ كما إذا تم إصدار القرار دون إجراء تحقيق جدي وحقيقي مع العضو، أو أنه تم إجراء التحقيق، غير أنه لم تتح له فرصة الدفاع عن نفسه، أو لم يتم تحقيق دفاعه^(٢٣٩)، هل نسلم في أي من هذه الحالات بعدم جواز الطعن القضائي في القرار الصادر، أم أن للعضو الذي أسقطت عضويته بالمخالفة لأحكام القانون، تحريك رقابة القضاء.

في معرض الإجابة على هذا التساؤل، نجد استقراراً من جانب الفقه^(٢٤٠)

^(٢٣٩) طبقاً للمادة (٣٨١) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، لا يجوز للمجلس توقيع أي من الجزاءات المنصوص عليها في هذه المادة، إلا بعد سماع أقوال العضو وتحقيق دفاعه، ومن ثم يمكننا القول إن مخالفة هذه الضمانة يترتب عليها بطلان القرار الصادر بتوقيع الجزاء (ينظر د. أحمد سليمان عبد الراضي، المسؤولية التأديبية...، المرجع السابق، ص ٤٥٨، د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، مرجع سابق، ص ٢٠١).

^(٢٤٠) ينظر د. وهيب عياد سلامة- د. ثروت عبد العال، مرجع سابق، ص ٢٧٢-٢٧٨، سامي مهران، الديمقراطية والبرلمان، الهيئة العامة لقصور الثقافة (كتاب الثقافة الجديدة)، بدون سنة نشر، ص ٦١، د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص ٤٦٣، د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام"، طبعة ١٩٨٦، ص ٢٦-٢٧، د. محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري (قضاء التأديب- قضاء التعويض)، مطبعة الإيمان، بدون سنة نشر، ص ٣٧٢، د. عادل عبد الله محمد، مرجع سابق، ص ٤١، د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحاكمة التأديبية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤، ص ٣٥٠، د. محمد محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص ١٢٤-١٢٥، فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب

والقضاء^(٢٤١)، على عدم خضوع أعمال السلطة التشريعية بنوعها؛ القوانين، والأعمال

المصرية، الطبعة الأولى، ١٩٢٧، ص ٣٢٩-٣٣١، والذي أشار، فيما نحن بصدده، إلى أن من القواعد المقررة في جميع برلمانات العالم، أنه ليس لأية هيئة إدارية أو قضائية أن تتعرض لتصرفات المجالس النيابية أو قراراتها، وتقوم هذه القاعدة على مبدئين أساسيين؛ أولهما؛ مبدأ فصل السلطات الذي يقضى بأن تكون الهيئة التشريعية في موقف المستقل تمام الاستقلال عن السلطتين التنفيذية والقضائية، بحيث لا يجوز لإحدى هاتين السلطتين أن تتدخل في شأن من شئون السلطة التشريعية، وخاصة بشأن العضوية وتكوين هذه المجالس، وثانيهما؛ مبدأ الحصانة البرلمانية والتي تشمل كل ما يقال في المجالس من أقوال وما يدور فيها من مناقشات وما يتخذ من قرارات والتي تحول دون ترتيب أية مسؤولية على هذه الأقوال أو المناقشات أو القرارات.

^(٢٤١) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٢٠٠ لسنة ١ ق، جلسة ١/ ١٢/ ١٩٤٨، سنة المكتب الفني ٣، القاعدة رقم ٢٦، ص ١٠٦، حكمها الصادر في ٢٧/ ٤/ ١٩٥٣، مجموعة السنة الرابعة، ص ١٠٠٠، وحكمها في الطعن رقم ٣٤٨٣٣ لسنة ٦١ ق، الصادر بجلسته ٢٤/ ٦/ ٢٠٠٨، والذي ذهب فيه إلى القول "وحيث إن المدعين يطلبان الحكم بوقف تنفيذ ثم إلغاء القرار السليبي بالامتناع عن تقديم مشروع القانون الموحد لتنظيم أعمال بناء وتدعيم دور العبادة لمجلس الشعب والشورى لمناقشته وإقراره وما يترتب على ذلك من آثار، وحيث إنه عن الدفع بعدم اختصاص المحكمة ولائياً بنظر الدعوى... فقد استُقر على أن مجلس الدولة هو القاضي العام في المنازعات الإدارية، وما فتئ قائماً عليها، باسماً ولايته على مختلف أشكالها وتعدد صورها، فهو المهيمن دستورياً على كافة مناحي المنازعات الإدارية، وإنه ولئن كان باعتباره قاضي المشروع حريصاً على اختصاصه، فإنه لا يقل حرصاً على ألا يتجاوز اختصاصه تطاولاً على اختصاص مقرر لجهة أخرى، انحناءً لصحيح حكم المشروع، ونزولاً على اعتبارات سيادة القانون، وفي المقابل فإن مجلس الدولة يرفض أي تطاول من أي جهة على اختصاصه المقرر له دستورياً.

وحيث إن الأعمال البرلمانية وهي كافة التصرفات الصادرة عن البرلمان وهو بصدد وضع القانون، كاقتراحه من جانب أعضاء مجلس الشعب، وإحالته للجنة المختصة لدراسته، وقرار المجلس بالموافقة على مشروع القانون، وكذلك النشاط الداخلي لمجلس الشعب، كقراره ببطان أو إسقاط عضوية أحد أعضائه، وقراره بالإذن أو رفض الإذن باتخاذ الإجراءات الجنائية ضد أي منهم، وهذه الأعمال بما فيها سن القوانين تخرج عن رقابة القضاء، لاختصاص السلطة التشريعية به... ولعل عدم خضوعها لاختصاص القضاء مرجعه ضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يحول دون تدخل إحدى السلطات العامة في الدولة في عمل سلطة أخرى مناظرة لها".

البرلمانية^(٢٤٢)، والتي منها الأعمال المتعلقة بالنظام الداخلي لكل مجلس، وبحقوق الأعضاء وواجباتهم ومكافآتهم وفصلهم، لرقابة القضاء، عملاً بمبدأ استقلال كل من السلطتين التشريعية والقضائية عن الأخرى، وبالتالي يخرج من دائرة الطعن ما يصدر عن المجلس النيابي من قرارات بشأن أعضائه^(٢٤٣)، ومن ذلك القرار الصادر بإسقاط العضوية عن أحد الأعضاء؛ إذ لا يعد هذا القرار قراراً إدارياً، ومن ثم لا يخضع لرقابة القضاء الإداري^(٢٤٤).

^(٢٤٢) تشمل الأعمال البرلمانية أربعة أنواع من الأعمال؛ تتجسد في أعمال البرلمان بصدد علاقته بالسلطة التنفيذية، أعمال هيئات البرلمان، أعمال أعضاء البرلمان، وقرارات البرلمان في شئون أعضائه (ينظر د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص ٤٦٦-٤٦٧، د. وهيب عياد سلامة- د. ثروت عبد العال، مرجع سابق، ص ٢٧٣-٢٧٤، د. سليمان الطماوي، المرجع السابق، ص ٢٦-٢٧، د. محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ١٢٤-١٢٥، د. محمد فؤاد عبد الباسط، مرجع سابق، ص ٥٨٥-٦٠٠).

^(٢٤٣) جدير بالذكر أن الدستور الحالي، ودستور ٢٠١٢، أسندا إلى محكمة النقض الاختصاص بالفصل في صحة العضوية البرلمانية، وتنص المادة (١٠٧) من الدستور الحالي، في هذا الصدد، على أن "تختص محكمة النقض بالفصل في صحة عضوية أعضاء مجلس النواب، وتقدم إليها الطعون خلال مدة لا تتجاوز ثلاثين يوماً من تاريخ إعلان النتيجة النهائية للانتخاب، وتفصل في الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ وروده إليها، وفي حالة الحكم ببطلان العضوية، تبطل من تاريخ إبلاغ المجلس بالحكم"، وذلك بعكس دستور ١٩٧١ الذي كان يسند إلى المجلس النيابي الاختصاص بالفصل في صحة أعضائه؛ إذ كانت تنص المادة (٩٣) منه على أنه "يختص المجلس بالفصل في صحة عضوية أعضائه، وتختص محكمة النقض بالتحقيق في صحة الطعون المقدمة إلى المجلس بعد إحالتها إليه من رئيسه، ويجب إحالة الطعن إلى محكمة النقض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علم المجلس به، ويجب الانتهاء من التحقيق خلال تسعين يوماً من تاريخ إحالته إلى محكمة النقض".

^(٢٤٤) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص ٤٦٣، د. عادل عبد الله محمد، مرجع سابق، ص ٤١، د. أحمد سلامة بدر، مرجع سابق، ص ٣٥٠، د. محمد عبد اللطيف، المرجع السابق، ص ١٢٤.

فالقاعدة العامة السائدة؛ عدم مسئولية الدولة عن الأعمال البرلمانية كافة^(٢٤٥)، وبالتالي لا يصح أن تكون هذه الأعمال محلاً لدعوى أمام المحاكم^(٢٤٦)، غير أن هذه القاعدة ليست مطلقة، حيث حاول القضاء الحد منها، والتضييق من مجال تطبيقها، مراعاة لمصالح الأفراد^(٢٤٧).

وقد أسس القضاء^(٢٤٨)، وجانب من الفقه^(٢٤٩)، عدم خضوع قرار إسقاط العضوية لرقابة القضاء على الحجج الآتية:-

١- قرار إسقاط العضوية يعد عملاً من الأعمال البرلمانية، وليس من القرارات الإدارية، والمستقر عليه أن الأعمال البرلمانية لا تخضع لرقابة القضاء^(٢٥٠).

^(٢٤٥) تجد قاعدة عدم مسئولية الدولة عن الأعمال البرلمانية تبريرها في عديد من الأسس أهمها؛ مبدأ الفصل بين السلطات، مبدأ سيادة البرلمان، عدم مسئولية أعضاء البرلمان، عدم وجود قاض مختص (ينظر د. محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص ٣٧٣-٣٨٤).
^(٢٤٦) تميل المحاكم حفاظاً على استقلال المجلس التشريعي إلى حصانة الأعمال البرلمانية ضد الطعون القضائية (د. فتحي فكري، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة- دستور ١٩٧١"، الكتاب الأول، بدون دار نشر، طبعة ٢٠٠٤، ص ٦٨-٦٩).

^(٢٤٧) د. محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري...، المرجع السابق، ص ٣٧٢.
^(٢٤٨) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٤٨/١٢/١، مجموعة السنة الثالثة، ص ١٠٦، وحكمها الصادر بجلسة ١٩٥٣/٤/٢٧، مجموعة السنة السابعة، ص ١٠٠٠، حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١١٨٩ لسنة ٣٢ ق جلسة ١٩٧٨/٦/٦، وحكمها في الدعوى رقم ١١١٤٧ لسنة ٥٨ ق، جلسة ٢٠٠٧/٥/٢٢.

^(٢٤٩) يشار في هذا الشأن، إلى أن عدم خضوع قرار إسقاط العضوية لرقابة القضاء، يقوم على مبدئين أساسيين؛ أولهما؛ مبدأ فصل السلطات الذي يقضى بأن تكون الهيئة التشريعية في موقف مستقل تمام الاستقلال عن السلطتين التنفيذية والقضائية، بحيث لا يجوز لإحدى هاتين السلطتين أن تتدخل في شأن من شؤون السلطة التشريعية، وخاصة بشأن العضوية وتكوين هذه المجالس، وثانيهما؛ مبدأ الحصانة البرلمانية والتي تشمل كل ما يقال في المجالس من أقوال، وما يدور فيها من مناقشات، وما يتخذ من قرارات، والتي تحول دون ترتيب أية مسئولية على هذه الأقوال أو المناقشات أو القرارات (فؤاد كمال، مرجع سابق، ص ٣٢٩-٣٣٠).

^(٢٥٠) يرى جانب من الفقه، في هذا الشأن، أن قرار إسقاط العضوية يعد- طبقاً للمعيار الموضوعي- عملاً قضائياً، ذلك أن المجلس حين يمارس اختصاصه بمحاكمة العضو الذي يفقد الثقة والاعتبار

٢- إن عدم اختصاص القضاء بالطعن في الأعمال البرلمانية، يعد احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، فاختصاص مجلس الدولة بنظر المنازعات الإدارية التي نُص عليها في المادة (١٧٢) من دستور ١٩٧١، والتي تقابلها المادة (١٩٠) من الدستور الحالي، اختصاص لا يتسع لخصومة العمل البرلماني، لأنه بالمعيار الشكلي ليس إدارياً، وبالمعيار الموضوعي يفترق الطبيعة الإدارية، لأن ماهيته لا تتفق معها، فالعلاقات التي تتناولها لا صلة لها بالوظيفة الإدارية أو الأعمال التنفيذية التي هي موضوع القرارات الإدارية.

وبالبحث والتفتيش في التطبيقات القضائية، نجد أنه قد اتاحت الفرصة أمام محاكم القضاء الإداري، لتدلي بدلوها، بحكم في المسألة، في مرات ليست بالكثيرة، كانت إحداها في القرن الماضي، وآخرها في القرن الحالي، منذ بضع سنوات.

أما عن الأولى؛ فعلى إثر قيام مجلس الشعب (مجلس النواب حالياً) في العام ١٩٧٨ بإسقاط عضوية أحد أعضائه (الشيخ عاشور محمد نصر)^(٢٥١)، قام العضو بالطعن في قرار إسقاط عضويته أمام مجلس الدولة، طالباً بإلغاء هذا القرار، وما يترتب على ذلك من آثار، على أساس أن قرار المجلس بإسقاط العضوية لا يعدو أن يكون قراراً تأديبياً من أعمال الإدارة التي تخضع لرقابة القضاء، والممنوع تحصينها تشريعياً ضد هذه الرقابة، طبقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة (٦٨) من الدستور^(٢٥٢)، ويختص

أو يخل بواجبات العضوية، إنما يمارس اختصاصاً قضائياً، في مجال المحاكمة التأديبية لأعضائه، وقرار إسقاط العضوية الذي يفصل فيه المجلس في المحاكمة تكون له الصفة القضائية وحجتها، ولا يخضع لرقابة جهة قضائية أخرى، طالما أنه لا يوجد نص في الدستور يرسم طريق هذه الرقابة، ومتمى قرر المجلس أن ما ارتكبه العضو يستدعي إسقاط عضويته، فإنه بذلك يكون قد مارس سلطته الدستورية (ينظر د. عادل عبد الله محمد، مرجع سابق، ص ٤٢).

^(٢٥١) ينظر تفصيلاً، بشأن أسباب إسقاط العضوية، وإجراءات هذا الإسقاط، والتعقيب على القرار الصادر بإسقاط العضوية، د. أحمد سليمان عبد الراضي، المسؤولية التأديبية...، مرجع سابق، ص ٥٠٧-٥١٧.

^(٢٥٢) كانت المادة (٦٨) من الدستور القائم آنذاك (دستور ١٩٧١) تنص على أن "القاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل مواطن حق اللجوء إلى قاضيه الطبيعي، وتكفل الدولة تقريب جهات

قضاء مجلس الدولة وحده في نظر طعونها طبقاً للمادة (١٧٢) من الدستور، والمادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

وقد انتهت محكمة القضاء الإداري في حكمها إلى عدم الاختصاص بنظر الدعوى، على أساس أن ولاية مجلس الشعب في ظل الدستور القائم، لا تقتصر على سلطة التشريع، وإنما يتولى إلى جانبها أعمالاً أخرى، على الوجه المبين في الدستور، ومن هذه الأعمال ما جرى العمل على تسميته بالأعمال البرلمانية، ويندرج فيها ما جاء في المادة (٩٦) من الدستور من حالات إسقاط العضوية، بقرار من المجلس، بأغلبية ثلثي أعضائه، وأياً ما كانت طبيعة الأعمال البرلمانية، فإن المستقر عليه، بالنسبة إليها، أنها لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، ومرد ذلك- بالإضافة لمبدأ الفصل بين السلطات- أن القانون هو الذي يحدد اختصاصات الهيئات القضائية طبقاً للمادة (١٦٧) من الدستور، وليس في قانون مجلس الدولة ما يعهد إليه بهيئة قضاء إداري بأي اختصاص في رقابة الأعمال البرلمانية، أما اختصاص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات الإدارية المنصوص عليه في المادة (١٧٢) من الدستور فهو اختصاص لا يتسع لخصومة العمل البرلماني، لأنه طبقاً للمعيار الشكلي ليس إدارياً، وطبقاً للمعيار الموضوعي يفقد الطبيعة الإدارية؛ لأن ماهيته لا تتفق معها، والعلاقات التي يتناولها لا صلة لها بالوظيفة الإدارية أو الأعمال التنفيذية، التي هي موضوع القرارات الإدارية ومدار منازعاتها^(٢٥٣).

ومن حيث أن الأعمال البرلمانية لا تخضع لرقابة القضاء الإداري، وكان القرار المطعون فيه عملاً برلمانياً، فإنه يخرج عن نطاق تلك الرقابة، ويتعين من ثم القضاء بعدم اختصاص المحكمة بنظر الدعوى^(٢٥٤)، وذلك من غير إحالة لها، وفقاً لما توجبه

القضاء من المتقاضين وسرعة الفصل في القضايا. ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء".

^(٢٥٣) ينظر حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ١١٨٩ لسنة ٣٢ ق، جلسة ١٩٧٨/٦/٦، سالف الإشارة.

^(٢٥٤) تحت عنوان "عدم جواز الطعن في بعض القرارات التأديبية لا يخل بمبدأ الدعوى العادلة" أثار البعض التساؤل حول بعض القرارات التي لم يرسم المشرع لها طريقاً من طرق الطعن، كقرارات

المادة (١١٠) من قانون المرافعات، حيث لا توجد محكمة أخرى مختصة بنظرها. وأما بالنسبة للأخيرة، والتي انتهت فيها المحكمة إلى عين ما انتهت إليه في الأولى؛ عدم الاختصاص الولائي بنظر الدعوى، فتتمثل وقائعها، حسبما أوردته محكمة القضاء الإداري، في حكمها الصادر بجلسة ٢٤/١١/٢٠١٨، في الدعوى رقم ٤٣٢١٥ لسنة ٧٢ قضائية، المقامة من النائب/ توفيق يحيى إبراهيم عكاشة، ضد رئيس مجلس النواب، ورئيس اللجنة العليا للانتخابات (بصفتها)، في أن المدعي أقام هذه الدعوى بموجب صحيفة موقعة من محام أودعت ابتداء قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا بتاريخ ١٣/٣/٢٠١٦، طلب في ختامها الحكم بقبولها شكلاً، وبصفة مستعجلة بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقتاً ريثما يُفصل في الطعن؛ بتحديد جلسة مستعجلة لنظره، وفي الموضوع؛ الحكم ببطلان وإلغاء القرار الصادر من رئاسة مجلس النواب بإسقاط عضوية المدعي، وعدم الاعتداد بهذا القرار، وكافة ما يترتب على ذلك من آثار، فضلاً عن الحكم بصحة عضويته واستمرار آثارها، والتي تمت بإشراف المدعي عليه الثاني (رئيس اللجنة العليا للانتخابات)، وفقاً لإجراءات دستورية وقانونية صحيحة.

الصلاحية الصادرة من المجلس الأعلى للقضاء، هل تخالف هذه القرارات مبدأ الدعوى العادلة فيما يتضمنه من حق في الطعن (شيماء عبد الغني محمد، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢، ص ٢٦١-٢٦٥).

وفي معرض الإجابة على هذا التساؤل، نجد المحكمة الدستورية العليا، رددت بالقول "وحيث إن قضاء المحكمة قد جرى كذلك على أن قصر التقاضي في المسائل التي فصل فيها الحكم على درجة واحدة لا يناقض الدستور، وإنما يدخل في إطار السلطة التقديرية التي يملكها المشرع في مجال تنظيم الحقوق، وكان ما قرره النص المطعون فيه من امتناع الطعن في القرار الصادر في الخصومة التأديبية بأي وجه، يبلور اتجاهاً عاماً نحاه المشرع فيما أورده من نصوص نظم بها عديداً من الهيئات القضائية، ووفقاً في التقاضي في مجال الخصومة التأديبية عند درجة واحدة، تقديراً منه لكفايتها في الفصل في الحقوق موضوعها، وكان هذا التقدير من المشرع مبناه أسس موضوعية، يظاها أن هذه الخصومة لا يفصل فيها إلا من يحيطون بدقائقها، وبقرار يصدر بأغلبية ثلثي أعضائها، فلا يكون بعيداً في الأعم من الأحوال، عما يعتبره قضائياً حلاً منصفاً لها" (حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٦٢ لسنة ١٩ ق، الصادر بجلسة ٧/٣/١٩٩٨، الجريدة الرسمية العدد ١٢ الصادر في ١٩ مارس ١٩٩٨).

وقال المدعي، شرحاً للدعوى؛ أنه قد انتخب عضواً بمجلس النواب لعام ٢٠١٥، عن دائرة مركز نبروة- محافظة الدقهلية، بأعلى نسبة تصويت انتخابي على مستوى الجمهورية، فضلاً عن أنه أحد الإعلاميين والمحللين السياسيين البارزين، والذي ساهم بما يُقدمه من برامج، في رفع مستوى وعي كثير من المصريين الذين آمنوا بأفكاره، مما أكسبه قبولاً ومصداقية لدى جموع الشعب المصري، وأنه قام- بصفته الإعلامية والشخصية وليس بصفته النيابية- بدعوة أحد الدبلوماسيين الأجانب للقاء ودي جرى بينهما في منزله، وفي محيط أهله وعائلته، من أجل الحوار وتبادل الآراء السياسية، ولم يكن هذا اللقاء سريراً أو خفياً، بل تم علانية وبدون أي طابع رسمي، ورغم ذلك تم تشكيل لجنة خاصة من مجلس النواب للتحقيق معه بهذا الشأن، وقد انتهت تلك اللجنة عقب إجراء التحقيق معه إلى التوصية بإجماع آراء أعضائها، إلى حرمانه من الاشتراك في أعمال المجلس حتى نهاية دور الانعقاد، عملاً بالبند (رابعاً) من المادة (٣٧٧) من اللائحة الداخلية للمجلس، مع التتويه إلى استمرار عمل اللجنة في التحقيق، فيما صدر ضده من أفعال، في جلسة ٢٠١٦/٢/٢٨، وغيرها من الوقائع المحالة إليها، إلا أنه خلافاً لتلك التوصية فوجئ المدعي بجلسة التصويت على تطبيق نص البند (خامساً) من المادة (٣٧٧) من اللائحة الداخلية للمجلس، وبالفعل انتهى التصويت إلى موافقة مجلس النواب، بأغلبية ثلثي أعضائه، على إسقاط عضوية المدعي.

وينعى المدعي، على القرار المطعون فيه، بطلانه لصدور التقرير فيه من لجنة غير مختصة، وعلى غير الوجه المقرر قانوناً، فضلاً عن مخالفته للإجراءات والمواعيد المقررة، وبطلانه وما يترتب عليه من إجراءات دستورياً وقانونياً، وانتهى المدعي في ختام صحيفة الدعوى إلى طلب الحكم له بطلانته سالفه البيان.

وقد جرى تداول الدعوى بالجلسات أمام دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا- على النحو المبين بالأوراق- حيث قدم الحاضر عن المدعي مذكرة دفاع وعدد (٣) حوافظ مستندات، وقدم الحاضر عن جهة الإدارة مذكرة دفاع وعدد (٣) حوافظ مستندات، وبجلسة ٢٠١٧/١/٢١ قررت المحكمة إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة، لإعداد تقرير بالرأي القانوني، وحددت لنظرها جلسة ٢٠١٧/٣/٢٥.

ونفاذاً لذلك أحيلت الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لدى المحكمة المذكورة، والتي

أودعت تقريراً مسبباً بالرأي القانوني في الدعوى ارتأت في ختامه الحكم بعدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظرها، وإحالتها بحالتها إلى محكمة القضاء الإداري بالقاهرة، مع إبقاء الفصل في المصروفات.

ثم تداولت الدعوى بالجلسات أمام دائرة فحص الطعون بالمحكمة الإدارية العليا- على النحو الثابت بمحاضرها- حيث قدم الحاضر عن المدعي مذكرتي دفاع، وبجلسة ٢٠١٧/٤/١٥، قررت المحكمة إحالة الدعوى إلى الدائرة الأولى موضوع، لنظرها بجلسة ٢٠١٧/٥/١٣.

وقد جرى نظر الدعوى أمام الدائرة الأولى موضوع، بالمحكمة الإدارية العليا- على النحو الثابت بمحاضر الجلسات- حيث قدم الحاضر عن جهة الإدارة حافظة مستندات، وبجلسة ٢٠١٨/٣/٢٤، حكمت المحكمة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى الماثلة، وإحالتها بحالتها إلى محكمة القضاء الإداري للاختصاص بنظرها، وأبقت الفصل في المصروفات.

ونفاذاً لذلك، وردت الدعوى الماثلة إلى هذه المحكمة، وقيدت بجدولها العام، بالرقم المبين بصدر هذا الحكم، ثم جرى تداولها بجلسات المرافعة أمام المحكمة- على النحو الثابت بمحاضر الجلسات- وبجلسة ٢٠١٨/١٠/١٣ قررت المحكمة حجز الدعوى للحكم بجلسة اليوم، مع التصريح بمذكرات خلال أسبوعين لمن يشاء من الخصوم، وخلال الأجل المضروب تقدم كلاً من المدعي وجهة الإدارة بمذكرة دفاع، وبجلسة اليوم صدر الحكم في الدعوى وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

وفيه قضت المحكمة، بأنه "بعد الاطلاع على الأوراق وسماع الإيضاحات وبعد المداولة. من حيث إن المدعي يطلب- وفقاً للتكييف القانوني السليم لطلباته- الحكم بقبول الدعوى شكلاً، وبوقف تنفيذ وإلغاء القرار الصادر من مجلس النواب بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٦/٣/٢، بالموافقة على إسقاط عضويته من مجلس النواب، وإعلان خلو مكانه في الدائرة الرابعة، ومقرها مركزي طرخا ونبروة محافظة الدقهلية، وما يترتب على ذلك من آثار، وإلزام جهة الإدارة المصروفات.

ومن حيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى واستقر على أن المشرع الدستوري إذ عهد- في المادة (١٩٠) من الدستور الحالي- إلى مجلس الدولة كجهة قضائية مستقلة

الفصل في كافة المنازعات الإدارية ومنازعات التنفيذ المتعلقة بأحكامه، وكذا دعاوى والطعون التأديبية، فقد دل بذلك على أن ولايته في شأنها- وبحسبانه قاضي المشروعية- هي ولاية عامة، وأنه أضى قاضي القانون العام بالنسبة إليها، ما فتئ قائماً على رقابة مشروعية تصرفات الإدارة، باسطاً ولايته على مختلف أشكالها وتعدد صورها، وهذه الولاية تتحدد وفقاً لقانون مجلس الدولة الصادر بالقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢، بنظر كافة المنازعات الإدارية، وهي إجراءات الخصومة القضائية بين الفرد والإدارة، والتي ترفع للمطالبة بحق من الحقوق الناتجة عن تسيير الإدارة للمرافق العامة، التي تدار وفقاً للقانون العام وأساليبه، ويتبدى فيها جلياً وجه السلطة العامة ومظهرها، ويكون القانون العام هو الواجب التطبيق عليها.

ومن حيث إن المادة (١١٠) من الدستور، تنص على أنه "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".

ومن حيث إن المستقر عليه أن الأعمال البرلمانية هي كافة التصرفات الصادرة عن البرلمان وهو بصدد سن القوانين؛ كاقترحها من جانب أعضاء مجلس النواب، وإحالتها إلى اللجان النوعية المختصة لفحصها وتقديم تقرير عنها، وقرار المجلس بالموافقة على مشروعات القوانين، والأعمال المتعلقة بالنشاط الداخلي لمجلس النواب، وبحقوق الأعضاء وواجباتهم ومكافآتهم وفصلهم؛ كقراره بإسقاط عضوية أحد أعضائه، وقراره بالإذن أو رفض الإذن باتخاذ الإجراءات الجنائية ضد أي منهم، وكذلك التصرفات المتصلة بالمحافظة على النظام داخل المجلس، ووضع لائحته الداخلية، وتشكيل لجانه، وتوقيع العقوبة على أحد أعضائه، وهذه الأعمال تخرج عن رقابة القضاء لاختصاص السلطة التشريعية بها، عملاً بنص المادة (١٠١) وما تلاها من الدستور، وعدم خضوعها لاختصاص القضاء مرجعه ضرورة احترام مبدأ الفصل بين السلطات، الذي يحول دون تدخل إحدى السلطات العامة في الدولة، في عمل سلطة أخرى مناظرة لها.

ومن حيث إنه، إعمالاً لما تقدم، ونظراً لأن الدعوى الماثلة تنصب- في حقيقتها وفحواها- على مطالبة المدعي بوقف تنفيذ وإلغاء القرار الصادر من مجلس النواب

بجلسته المنعقدة بتاريخ ٢٠١٦/٣/٢ بالموافقة على إسقاط عضويته من مجلس النواب، وإعلان خلو مكانه في الدائرة الرابعة ومقرها مركزي طلخا ونبروة- محافظة الدقهلية؛ أي أن محلها أحد القرارات الصادرة من مجلس النواب في شأن من شئون أعضائه، ومن ثم فإنها- بهذه المثابة- تتعلق بعمل برلماني يتولاه مجلس النواب وفقاً للآلية المقررة دستورياً، ويندرج في اختصاصه دون سواه، عملاً بصريح نص المادة (١١٠) من الدستور، ومن ثم ينتفى عن النزاع المائل وصف المنازعة الإدارية، بأي شكل من أشكالها، وأي صورة من صورها، الأمر الذي ينحصر معه اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري عن نظره، وهو ما تقضى معه المحكمة بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى الماثلة، مع إلزام المدعي مصروفاتها، باعتبار أن الحكم بعدم الاختصاص وعدم الإحالة يُعد- والحال هذه- منهيّاً للخصومة في الدعوى.

فلهذه الأسباب، حكمت المحكمة بعدم اختصاصها ولائياً بنظر الدعوى، وألزمت المدعي المصروفات^(٢٥٥).

يبين لنا مما تقدم، أن القضاء الإداري مستقر على خروج قرارات البرلمان بإسقاط العضوية عن أعضائه، من دائرة الاختصاص الولائي له؛ إلغاءً وتعويضاً؛ باعتبار هذه القرارات تتعلق بعمل برلماني يتولاه المجلس النيابي وفقاً للآلية المقررة دستورياً، ويندرج في اختصاصه دون سواه، وأن المستقر عليه- حسبما أورده القضاء الإداري في أحكامه- أن الأعمال البرلمانية تخرج عن رقابة القضاء، لاختصاص السلطة التشريعية بها.

على أنه، لئن كان هذا هو موقف القضاء الإداري من المسألة، إلا أنه كان للقضاء العادي اجتهادات مغايرة، ومواقف مختلفة؛ نذكر من بينها- في مجال التعويض عن الأعمال البرلمانية- التصدي للمطالبة بالتعويض عن الأضرار الناجمة عن قرارات البرلمان بشأن الفصل في صحة نيابة أعضائه، وفي هذا الشأن، نجد محكمة القاهرة الابتدائية انتهت في حكمها الصادر بجلسته ٩ يونيو ١٩٧٤، إلى إلزام كل من رئيس

^(٢٥٥) حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الأولى، الصادر بجلسته ٢٤/١١/٢٠١٨، في الدعوى رقم

٤٣٢١٥ لسنة ٧٢ قضائية.

مجلس الشعب ووزيرى الداخلية والحربية متضامنين، بدفع مبلغ عشرة آلاف جنيه تعويضاً للمدعي عن الأضرار التي أصابته نتيجة لعدم صحة إجراءات الانتخابات البرلمانية التي أُجريت عام ١٩٧١ في دائرة إمبابية بمحافظة الجيزة^(٢٥٦)، حيث ثبت وجود أخطاء في حساب أصوات العسكريين والمدنيين، بالإضافة إلى خطأ رئيس المجلس عند عرضه لتقرير اللجنة التشريعية بالمجلس، في الطعن المقدم في صحة العضوية^(٢٥٧).

وقد أيدت محكمة الاستئناف هذا الحكم بتاريخ ١٩/٤/١٩٧٦، وطالبت بجعل الاختصاص في الطعون الانتخابية لمحكمة النقض، بدلاً من اقتصار دورها على مجرد التحقيق وإبداء الرأي، وذلك بما تتمتع به من حيده ونزاهة وعدالة، وقد استندت في حكمها إلى أن المدعي لا يتعرض لقرار مجلس الشعب بصحة العضوية، ولا يطلب إلغائه أو تعديله، وإنما يطالب فقط بالتعويض عن أضرار حدثت نتيجة لأخطاء ارتكبت أثناء الانتخابات، وفي عرض الأمر على المجلس، الأمر الذي لا يخل بمبدأ الفصل بين السلطات، كما أن الفصل في طلب التعويض من القضاء، صاحب الولاية الأصلية في الفصل في كافة المنازعات، لا يمثل تدخلاً في شئون السلطة التشريعية، ما دام

^(٢٥٦) كان قد أعلن فوز أحد المرشحين لعضوية مجلس الشعب بالدائرة المذكورة، فقام منافسه بالطعن في صحة العضوية أمام المجلس، إعمالاً لحكم المادة (٩٣) من الدستور، وتم إحالة الطعن إلى محكمة النقض للتحقيق في صحته، فانتهت إلى بطلان أصوات ناخبي القوات المسلحة التي أسهمت في فوز منافس الطاعن، غير أن المجلس لم يأخذ برأي المحكمة ورفض الطعن، فلجأ الطاعن إلى رفع دعوى أمام محكمة القاهرة الابتدائية طالباً الحكم له بالتعويض عن الأضرار التي أصابته من جراء ذلك، فقضت المحكمة بقبول الدعوى، وأصدرت حكمها المتقدم رافضة بذلك الدفع التي تقدمت بها الحكومة ورئيس مجلس الشعب، والتي من بينها فكرة حصانة الأعمال البرلمانية (ينظر د. محمود أبو السعود حبيب، القضاء الإداري...، مرجع سابق، ص ٣٩٥).

- أنط دسٲور ٢٠١٢، وكذا الدسٲور الحالي، بمحكمة النقض الاختصاص بالفصل في صحة عضوية أعضاء المجلسين؛ مجلس النواب ومجلس الشيوخ، بعكس دسٲور ١٩٧١ الذي كان يسند أمر الفصل في صحة العضوية إلى المجلس النيابي التابع له العضو.

^(٢٥٧) ينظر حكم محكمة القاهرة الابتدائية، في القضية رقم ٤٢٧٦ لسنة ١٩٧٣ مدني كلي جنوب القاهرة، الصادر بجلسة ١٩٧٤/٦/٩.

القضاء لم يتناول قرار المجلس ذاته، أيضاً لا يستساغ عدم خضوع الهيئة المختصة بعمل القانون للرقابة القانونية، فضلاً عن أن التصرف أو القرار الصادر من الهيئة التشريعية الذي يتعين على القضاء احترامه وعدم المساس به، هو الأمر السليم من الوجهة القانونية من حيث الشكل والموضوع، ولكن إذا شاب الأمر عيب أساسي وجوهري يتصل بالشكل أو الموضوع بحيث يفقده صفته، فلا يكون جديراً باحترام القضاء له، وتزول عنه حصانته، ويصبح تعدياً وغصباً، وينتهي القضاء إلى اعتباره عملاً مادياً، وليس أمراً قانونياً، ويستطيع أن يحكم على مصدره بتعويض من أصابه ضرر من جرائه^(٢٥٨).

كما أيدت محكمة النقض، هذا الحكم، قائلة "الأعمال المنسوبة لمجلس الشعب قد تمت على خلاف ما تقضي به أحكام الدستور، ومن ثم فقدت سند شرعيتها، وأضحت أعمالاً غير مشروعة لا حصانة لها ضد التقاضي، في شأن تعويض من أصابه ضرر منه"^(٢٥٩).

وفي سياق متصل، انتهت محكمة النقض، بشأن التعويض عن قرار إسقاط عضوية أحد أعضاء البرلمان، الصادر بالمخالفة للقانون، إلى مسئولية المجلس النيابي المدنية عن القرارات الباطلة الصادرة منه في شأن أعضائه، تأسيساً على أن علاقة المجلس بأعضائه هي رابطة قانونية تحكمها القوانين واللوائح المعمول بها في هذا الشأن، وقواعد إسقاط عضوية أعضائه، وأن إخلال المجلس بالالتزام بتلك القواعد إخلالاً أضرارياً به أحد أعضائه، يترتب عليه مسئولية المجلس المدنية عن ذلك، دون حاجة إلى نص خاص يقررها؛ فهي مسئولية مصدرها القانون، طبقاً للقواعد العامة^(٢٦٠).

كما انتهت إلى النتيجة ذاتها، في حكم آخر، مرددة القول "... وحيث إن هذا النعي في محله، ذلك أن علاقة مجلس الشعب بأعضائه رابطة قانونية تحكمها القوانين واللوائح

^(٢٥٨) ينظر حكم محكمة استئناف القاهرة، الدائرة ١٧، في الطعون أرقام ٣٩١٣، ٣٩١٧، ٣٩٤٥ لسنة ٩١ ق، الصادر بجلسة ١٩/٤/١٩٧٦.

^(٢٥٩) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٥٣٨ لسنة ٤٦ ق، الصادر بجلسة ٢٧/٢/١٩٨٣.

^(٢٦٠) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ١٧٨ لسنة ٣٦ ق، جلسة ٢٠/٤/١٩٧١، مجموعة أحكام السنة الثانية والعشرين، ص ٤٩٥.

المعمول بها في هذا الشأن، وقواعد إسقاط عضوية أحد أعضاء المجلس وردت مع ضوابطها في المادة (٩٤) من دستور ١٩٦٤، الذي تمت إجراءات إسقاط عضوية الطاعن في ظله، وفي المادة (٤٢) من القانون ١٥٨ لسنة ١٩٦٣، في شأن مجلس الأمة، كما تضمنت لائحة المجلس إجراءات إسقاط العضوية إعمالاً للمادة (٩٤) من الدستور، بما يوجب الالتزام بتلك القواعد، ويترتب على إخلال المجلس بالالتزام بها - إذا ما أضير به عضو المجلس - مسئوليته عن تعويضه، مسئولية مدنية، مصدرها القانون، طبقاً للقواعد العامة، وبغير حاجة إلى نص خاص، يقرر ذلك، استناداً إلى أن الأفعال محل التعويض الذي يرتكن إليه الطاعن في دعواه، قوامها أعمال مادية؛ تتمثل في وقوع تزوير في توقيعات أعضاء المجلس، لاستكمال النصاب المقرر لإسقاط عضويته، مما يعد معه هذا الفعل عملاً غير مشروع^(٢٦١).

وبالنظر للأمر على الصعيد الفقهي، نجد أنه على خلاف ما تقدم؛ مما استقر عليه فقهاء وقضاء، من تحصيل قرار إسقاط العضوية من رقابة القضاء؛ إلغاءً وتعويضاً، يرى نظر فقهي^(٢٦٢) أن القرار الصادر من المجلس النيابي بإسقاط عضوية أحد أعضائه، يعد قراراً تأديبياً يجوز الطعن فيه قضائياً أمام مجلس الدولة.

وفي الاتجاه ذاته، يشير نظر فقهي^(٢٦٣) إلى أنه إذا ما أعلنت نتيجة الانتخابات، ومضت المدة المقررة لتقديم الطعن الانتخابي دون طعن، أو قدم الطعن ورفض، فإن العضوية تثبت بصفة نهائية، فإذا طرأ على العضو ما يجعله غير جدير بالعضوية، فإن إسقاطها لا يكون من اختصاص مجلس الدولة، وإنما يكون من اختصاص مجلس النواب، طبقاً لنص المادة (٩٦) من الدستور (المادة ١١٠ من الدستور الحالي)، أما الطعون في قرارات إسقاط العضوية، فيجب أن يختص بها مجلس الدولة، على أساس أنها طعون انتخابية، وليس على أساس أنها طعون في قرارات إدارية، ذلك أن الفصل في طعون قرارات الإسقاط، يعد نوعاً من عملية الانتخاب، يتولد عنها، ويرتبط بها

^(٢٦١) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٣١٨٩ لسنة ٥٨ ق، جلسة ١٧/٦/١٩٩٧، الموسوعة الحديثة

في أحكام النقض لعام ١٩٩٧، إعداد د. عزت الدسوقي، دار محمود للنشر والتوزيع، ص ٥٠٧.

^(٢٦٢) د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، مرجع سابق، ص ٢٢٤.

^(٢٦٣) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مرجع سابق، ص ٤٦٧-٤٦٩.

ارتباطاً مباشراً، باعتباره خاصاً بأهلية العضو أو صلاحيته، والفرع يتبع الأصل حكماً، ومن ثم يشمل اختصاص مجلس الدولة، على أساس أنه اختصاص قضائي، الهدف منه حسم منازعة أو الفصل في خصومة، مما يدخل أصلاً في ولاية القضاء، ولو ترك الفصل في الطعن الخاص بالإسقاط للبرلمان لصار البرلمان خصماً وحكماً، ولفقد العضو عضويته، لا سيما إذا كان من حزب معارض لحزب الأغلبية، دون إعمال ضمانات المحاكمة التي يتميز بها القضاء، والتي في مقدمتها الاستقلال والحيدة والنزاهة وقرع الحجة بالحجة ومناقشة البرلمان بمثله.

وفي سياق متصل، ردد نظر فقهي آخر^(٢٦٤) القول؛ الأولى والأقرب إلى الصواب، أن يتم الطعن على جزاء إسقاط العضوية (قرار إسقاط العضوية)، أمام المحكمة الإدارية العليا، باعتباره قراراً إدارياً، من زاوية كونه جزاءً على مخالفة، من ناحية، وباعتبار القضاء الإداري بحكم تخصصه وولايته بالنظر في المنازعات الإدارية، ومن بينها القرارات الصادرة بتوقيع جزاءات، هو الأولى بنظر هذا الطعن، وليس المحكمة الدستورية العليا، أو محكمة النقض، من ناحية ثانية^(٢٦٥).

فضلاً عن أن قرار إسقاط العضوية من الخطورة بمكان، بحيث يمكن استثنائه من دائرة الأعمال البرلمانية التي لا تُسأل الدولة عنها، وإنما يتعين خضوعها للطعن، ومن ثم مسؤولية البرلمان والدولة عنها، إعمالاً لمبادئ العدالة، والمشروعية، والحق في

^(٢٦٤) د. أحمد سليمان عبد الراضي، المسؤولية التأديبية...، مرجع سابق، ص ٥٨٤-٥٨٥.

^(٢٦٥) في سياق مغاير، نادى نظر فقهي، بأن يضاف إلى اختصاصات المحكمة الدستورية العليا، اختصاص بالطعن في القرارات الصادرة من البرلمان بشأن أعضائه، وأن يكون للعضو حق إقامة الدعوى مباشرة أمامها، وبخاصة أن هذا لا يشكل اعتداءً على استقلال البرلمان، كما قد يُتصور؛ ذلك أن الطعن في القرار يكون بعد صدوره، وهو بهذا يكون شأنه شأن الطعن بعدم الدستورية، الذي يعده الفقه والقضاء أحد دعائم النظام الديمقراطي في الدولة، يضاف إلى ذلك أن هناك التزاماً باحترام الدستور والقانون واللائحة فيما يصدر من قرارات في هذا الشأن، ومن ثم إذا لم يكن هناك التزام بالنصوص القانونية، فإنه يتعين إتاحة الطعن فيما يصدر من قرارات بالمخالفة لتلك النصوص (د إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، المرجع السابق، ص ٤٩، ٢٠٣-٢٠٤، وينظر في المعنى ذاته، د. سامي جمال الدين، الطعون الانتخابية، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العددان ١ و ٢، ١٩٩١، ص ٢٧١-٢٧٢).

التقاضي... وكلها مبادئ ذات قيمة دستورية يتعين احترامها، وخضوع جميع سلطات الدولة لها، وإذا كنا نخضع القوانين للرقابة على دستورتيتها، فإن خضوع قرارات إسقاط العضوية للطعن عليها، يكون أولى وألزم.

ختاماً... بعد إذ فرغنا من استعراض موقف الفقه والقضاء من الرقابة القضائية على قرارات إسقاط العضوية، واختلاف الرأي في هذا الشأن؛ سواء على الصعيد القضائي؛ القضاء الإداري والقضاء العادي، أو على الصعيد الفقهي، فإننا ننتهي إلى أن الأولى بالاتباع، والأقرب إلى الصواب، اعتبار قرار المجلس النيابي بإسقاط عضوية أحد أعضائه، قراراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء الإداري، وليس عملاً برلمانياً محصناً من رقابة القضاء، على النحو المستقر عليه؛ فقهاً وقضاً، ونرى في هذا الشأن، إسناد مهمة النظر في الطعون على هذه القرارات، إلى المحكمة الإدارية العليا، قياساً على اختصاصها بنظر الطعن على قرارات بعض مجالس التأديب^(٢٦٦).

^(٢٦٦) نذكر من ذلك؛ اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعن على قرارات مجالس تأديب أعضاء هيئة التدريس بالجامعات المصرية، في حين يخرج من اختصاصها نظر الطعن على قرارات مجالس التأديب الابتدائية لضباط الشرطة، وقد سجلت المحكمة، في صدد هذه القرارات الأخيرة، في حكمها الصادر بجلسة ١٩٩٩/٦/٦، في الطعن رقم ٢٥٦٥ لسنة ٤١ قضائية عليا، القول "القرارات الصادرة من مجلس التأديب الابتدائي لضباط الشرطة لا يجوز الطعن فيها إلا بطريق الاستئناف أمام مجلس التأديب الاستئنافي لضباط الشرطة، وذلك بالإجراءات المنصوص عليها في المادة ٦٠ المشار إليها، بما مؤداه عدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعون المقامة ضد القرارات الإدارية الصادرة من مجلس التأديب الابتدائي لضباط الشرطة؛ ذلك أن اختصاص المحكمة الإدارية العليا بالطعون في قرارات مجلس التأديب منوط بالقرارات التي تصدرها مجالس التأديب التي لم يخضعها القانون للتصديق من جهات إدارية عليا، باعتبارها قرارات لا تسري عليها الأحكام الخاصة بالقرارات الإدارية، ويجرى عليها ما يجري على الأحكام الصادرة من المحاكم التأديبية بالنسبة للطعن فيها، ومن ثم يطعن فيها مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا. ومن حيث إن قرار مجلس التأديب الابتدائي المطعون عليه بالطعن المائل، إنما يكون الطعن عليه بموجب أحكام النصوص السالفة الذكر، أمام مجلس التأديب الاستئنافي، وليس أمام المحكمة الإدارية العليا، الأمر الذي يتعين معه القضاء بعدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعن دون إحالة عملاً بمفهوم نص المادة ١١٠ مرافعات، فلهذه الأسباب: حكمت المحكمة بعدم اختصاص المحكمة الإدارية العليا بنظر الطعن".

الخاتمة

تحظى القرارات بنظام الأغلبية، على صعيد تسيير شؤون الدولة كافة، بسلطاتها ومؤسساتها المختلفة، بأهمية بالغة، ومكانة رفيعة؛ إدارية كانت، أم شعبية، أم سياسية. فلئن كانت القرارات بنظام الأغلبية، تشترك مع القرارات بنظام الإجماع، في كونها قرارات جماعية، تصدر عن أكثر من إرادة مجتمعة، بخلاف القرارات الفردية التي تُتخذ بإرادة منفردة، لشخص مصدرها، وإن عاونته في إعدادها والتحضير لاتخاذها، إرادة أو إرادات أخرى، فإن المعتمد في حسم معظم قرارات المجالس واللجان؛ سياسية كانت أم إدارية، هو نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ككل، أو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة، واستثناءً يتم تقرير صورة الأغلبية الخاصة؛ من عدد الأعضاء الحاضرين أو العدد الإجمالي للأعضاء، بشأن حسم البعض من هذه القرارات.

وهو النظام المعتمد - أيضاً - لحسم القرارات الشعبية بشأن سباق الانتخابات الرئاسية، والانتخابات البرلمانية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين في المرسم الانتخابي، وفي صورته النسبية؛ الأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة، لمن أدلوا بأصواتهم من جمهور الناخبين، على صعيد انتخابات المجالس المحلية، ولحسم القرارات الشعبية بشأن معظم الاستفتاءات العامة، الملزمة نتیجتها، إن لم يكن كلها، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، لمن شاركوا من الجمهور في عملية الاستفتاء.

وبالمقابل، إذ يقتضي نظام الإجماع لاتخاذ القرارات وإصدارها؛ سياسية كانت أم إدارية، موافقة كافة الأعضاء، بما نسبته ١٠٠%، سواء أكانت هذه النسبة من العدد الإجمالي لأعضاء اللجنة أو المجلس، أو من عدد الأعضاء الحاضرين بالجلسة، فإنه يندر الاعتماد عليه في حسم هذه القرارات، بل ويستحيل تبنيه بشأن حسم القرارات الشعبية، في المراسم الانتخابية أو الاستفتاءية، كما أن الصعوبات التي تواجه تطبيق نظام التمثيل النسبي، على صعيد حسم القرارات الشعبية، بشأن انتخابات البرلمان وانتخابات المجالس المحلية، فضلاً عن نطاقه الضيق، لا تجعل كفته الأرجح، أو تجعله

الخيار الأمثل، ومن ثم يصعب الاعتماد عليه، بشكل أساسي، بل ويندر، وعليه يكون الرجحان المؤكد، بقوة وجدارة، لكفة نظام الأغلبية، في حسم القرارات الجماعية كافة، أياً ما كان موضوعها أو محتواها، في مواجهة أي نظام آخر .

على أنه إذا كانت القرارات، أياً كان موضوعها أو محتواها، تنقسم من زاوية مصدرها أو مُتخذها، إلى قرارات فردية؛ تُتخذ بإرادة منفردة، وقرارات جماعية؛ تشترك في اتخاذها أكثر من إرادة، وأن نظام الأغلبية في حسم القرارات يرتبط بهذا الصنف الأخير من القرارات (القرارات الجماعية)، وأن القرارات الفردية عامة، وفي صورتها الإدارية خاصة، قد نالت قسطاً وثيراً من البحث والدراسة، فإن القرارات الجماعية في شتى صورها وأشكالها، بنظام الأغلبية بشكل خاص، لم تحظ بالقدر المناسب من الاهتمام، من جانب الدراسات والشروح الفقهية، سواء العامة أو المتخصصة.

وتقديراً من جانبنا، لما للقرارات بنظام الأغلبية، بأنماطه المختلفة، من أهمية وتأثير على كافة الأصعدة والمستويات، بالنسبة للدولة بسلطاتها ومؤسساتها كافة، منظور إليها من زاوية جودة القرارات المتخذة، أياً كان موضوعها أو محتواها، ومساهمتها الفعالة في حُسن تسيير مختلف المرافق وإدارتها، فضلاً عن ديمقراطية اختيار الحكام والنواب، ووضع الوثائق الدستورية أو تعديلها، وغيرها الكثير، رأينا تسليط الضوء على الجوانب المختلفة لها، مع وضعها في ميزان التقييم.

وترتيباً على هذا، ووفقاً لضرورات البحث، جاءت معالجة الموضوع، عبر أربعة مباحث؛ تناولنا في الأول ماهية نظام الأغلبية في حسم القرارات، وأوضحنا في الثاني القرارات الإدارية بنظام الأغلبية، وبحثنا في الثالث القرارات الشعبية بنظام الأغلبية، أما الرابع فقد رصدناه لبيان القرارات السياسية بنظام الأغلبية.

ختاماً... بعد إذ فرغنا من تناول موضوع البحث (القرارات بنظام الأغلبية في ميزان التقييم- دراسة تحليلية تطبيقية) انتهينا إلى مجموعة من النتائج، ولنا عدة توصيات، نود أن نلفت نظر المشرع إليها، هذه النتائج، وتلك التوصيات، بيانها على النحو والنسق الآتي:-

أولاً- النتائج:

- ١- النظام الشائع في اتخاذ القرارات الجماعية وإصدارها، أياً كان موضوعها أو مضمونها أو محتواها، هو نظام الأغلبية بأنماطه وصوره المختلفة؛ الأغلبية البسيطة أو النسبية، الأغلبية المطلقة، والأغلبية الخاصة.
- ٢- تتجسد عملية اتخاذ القرار الجماعي في الاختيار الواعي بواسطة جماعة من الأفراد، بشكل مشترك، لحل ما، من بين البدائل المتاحة، واتخاذ الإجراءات اللازمة لوضع هذا الحل موضع التنفيذ.
- ٣- الحقيقة التي يتعين ألا تغيب عن أذهان الجميع، تتجسد في أن المجالس واللجان مطلوب منها دراسة كافة الأمور والمسائل بعناية، وإعطاء كل أمر حقه، والتركيز على نجاح العمل، وليس مجرد سيره.
- ٤- نظام الأغلبية في حسم القرارات، لا تختلف أنماطه وصوره، باختلاف مضمون القرار أو موضوعه أو مُتخذه؛ إذ سواء أكان قراراً إدارياً أم قراراً سياسياً، فالأغلبية إما أغلبية بسيطة، أو أغلبية مطلقة، أو أغلبية خاصة.
- ٥- من الصعوبة بمكان، أن يكون حسم نتيجة الانتخابات بنظام الأغلبية؛ بسيطة أو مطلقة، بنسبة الأصوات الصحيحة الحائز عليها أحد المرشحين أو إحدى القوائم الانتخابية، إلى أصوات جمهور الناخبين (جموع أفراد الشعب بمفهومه السياسي)، وعليه المعتمد في تبني نظام الأغلبية، نسبة عدد الأصوات الحائز عليها المرشح أو القائمة الانتخابية إلى عدد الأصوات الصحيحة المُدلى بها في الانتخابات (جمهور المُصوّتين)، والأمر عينه على صعيد الاستفتاءات العامة.
- ٦- لئن كان نظام الأغلبية في حسم القرارات لا تختلف أنماطه وصوره باختلاف مضمون القرار أو موضوعه أو مُتخذه، إلا أن مفهوم هذا النظام يختلف، بحسب ما إذا كنا أمام قرار شعبي، أم أمام قرارات إدارية أو سياسية، من زاوية متخذ القرار، والنمط شائع الاستخدام.
- ٧- تشترك القرارات بنظام الأغلبية مع القرارات بالإرادة المنفردة؛ سياسية كانت أم إدارية، في كونها قرارات ملزمة، إذ يستوي أن يكون القرار جماعياً؛ صادر عن أكثر من إرادة مجتمعة، أو أن يكون فردياً؛ يتم اتخاذه بإرادة منفردة، لشخص مُصدِّره،

فكلاهما يتمتع بصفة الإلزام، ويكون واجب الاحترام، طالما أنه لم يخرج على الأحكام التي رسمها المشرع.

٨- القرار الفردي (بالإرادة المنفردة) يكون وليد إرادة واحدة؛ إرادة مُصدر القرار ومُتخذه، وإن عاونته في إعداده والتحضير لاتخاذها، إرادة أو إرادات أخرى، بينما القرار بنظام الأغلبية؛ يكون وليد أكثر من إرادة مجتمعة لذوي الشأن، بنسبة معينة؛ أغلبية بسيطة أو مطلقة أو خاصة، ومن ثم يصدر القرار، حال توفر الأغلبية المطلوبة، وفقاً لما انتهت إليه إرادة هذه الأغلبية.

٩- لئن كان نظام الأغلبية في حسم القرارات الشعبية، يصلح للتطبيق سواء أكان النظام الانتخابي المعمول به فردياً أم بالقائمة أم مختلطاً، فإن نظام التمثيل النسبي يفترض تبني نظام الانتخاب بالقائمة؛ إذ لا يمكن تطبيقه بحال، في ظل تبني نظام الانتخاب الفردي؛ ذلك أنه بحكم طبيعته يتطلب مقاعد انتخابية عدة، توزع بنسب معينة.

١٠- يدور حسم نتيجة العملية الانتخابية، في النظم الانتخابية المختلفة، في فلك أحد نظامين؛ نظام الأغلبية، ونظام التمثيل النسبي، بينما نظام الأغلبية، هو النظم الوحيد المتبع لحسم نتيجة الاستفتاءات العامة، أياً كان موضوعها.

١١- لئن كانت القرارات بنظام الأغلبية؛ أغلبية بسيطة أو مطلقة أو خاصة، تكفي لاتخاذها موافقة نسبة معينة من عدد المشاركين، فإن القرارات بنظام الإجماع يقتضي اتخاذها وإصدارها موافقة كافة الأعضاء، بما نسبته ١٠٠%، سواء أكانت هذه النسبة من العدد الإجمالي للجنة أو المجلس، أو من عدد الأعضاء الحاضرين بالجلسة.

١٢- قرارات اللجان العلمية بشأن مناقشة رسائل الماجستير والدكتوراة، والحكم عليها، يُتخذ معظمها بالإجماع، ويندر سواء على مستوى الكلية أو مستوى الجامعة، أن يتم اتخاذ قرار في هذا الشأن بنظام الأغلبية؛ ومرد هذا ومرجعه قلة عدد أعضاء اللجنة، ومن ثم سهولة تقريب وجهات النظر، وبالتالي الوصول إلى الإجماع بشأن القرار المزمع اتخاذها، فضلاً عن أن المسائل العلمية بطبيعتها، الرؤى والأفكار بشأن أهل التخصص متقاربة، ودرجة الاختلاف محدودة للغاية في معظمها.

١٣- بشأن معظم قرارات اللجان والمجالس، يندر أن ينص المشرع على تقرير الإجماع

كنظام لاتخاذ القرارات، اجتناباً لتعطيل سير المرافق العامة، والوقوف حجر عثرة، في وجه انجاز اللجان والمجالس للمهام الموكلة إليها، من جانب أحد أعضائها، أو البعض منهم.

١٤- المعتمد في حسم معظم قرارات المجالس واللجان؛ سياسية كانت أم إدارية، إن لم يكن كلها، هو نظام الأغلبية، في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ككل، أو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة.

١٥- لئن كانت القرارات بالإرادة المنفردة تمتاز بالسرعة في حسم الأمور والسهولة في تحديد المسؤولية، والوفور في الوقت والجهد اللازمين لدراسة المشكلة، والموازنة بين احتمالاتها المختلفة، واختيار الحل الأنسب، إلا أن إيجابيات القرارات الجماعية تفوق بكثير إيجابيات القرارات الفردية، كما أن معظم السلبيات المنسوبة إليها، من السهولة بمكان التغلب على معظمها، إذا أحسنت إدارة الجلسات، وتعاون الأعضاء، وغُلِبَت الموضوعية، وقُدِّمَت المصلحة العامة، وكلها أمور في المتناول.

١٦- على صعيد المفاضلة بين أنماط الأغلبية في حسم القرارات، وصورها، يمكننا القول إن اتخاذ القرارات بنمط الأغلبية المطلقة للأعضاء ككل، يتعين أن يكون الأساس والقاعدة، وما عداه من أنماط؛ اتخاذ القرارات بأغلبية الحاضرين، أو بأغلبية خاصة من العدد الكلي للأعضاء، أو من عدد الأعضاء الحاضرين، هو الاستثناء.

١٧- يحقق تبني نظام الإجماع في حسم قرارات المجالس واللجان، العديد والعديد من المزايا، ما يجعله النظام الأمثل على صعيد حسم القرارات الجماعية، غير أن الصعوبة العملية في الوصول إليه، تمثل العائق الأكبر والأبرز، في تبنيه كنظام أساس، على صعيد حسم هذه القرارات.

١٨- لا جدال في أن القرارات الجامعية؛ سواء أكانت على مستوى الجامعات الحكومية ككل، أم على مستوى كل جامعة على حدة، الصادرة بإرادة جماعية، هي قرارات إدارية، تخضع لرقابة القضاء الإداري، بمحاكمه المختلفة؛ إلغاءً وتعويضاً.

١٩- لئن حالف المشرع التوفيق بشأن الأغلبية اللازمة لصحة انعقاد جلسات المجالس الجامعية واللجان؛ على مستوى الجامعات ككل، أو على مستوى الجامعة الواحدة،

وهي الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلس أو اللجنة، إلا أنه بشأن الأغلبية اللازمة لاتخاذ القرارات؛ الأغلبية المطلقة للحاضرين، التي قد تتحقق بموافقة ربع عدد أعضاء المجلس، حال كون صوت رئيس المجلس من بينهم، فإن التوفيق لم يكن حليف المشرع.

٢٠- ترجيح كفة الجانب الذي به صوت الرئيس، عند تساوي الأصوات، على صعيد قرارات المجالس الجامعية واللجان، يتنافى مع تقرير إصدار القرارات بأغلبية الأصوات؛ إذ مفاد نظام الأغلبية عند الترجيح بين أمرين، موافقة أكثر من نصف عدد الأصوات الصحيحة، ومن ثم عند تساوي الكفتين في عدد الأصوات، يعتبر الأمر مرفوضاً، لعدم توافر الأغلبية اللازمة للقبول، ومن ثم لا مجال للحديث عن رجحان أو ترجيح كفة الجانب الذي به صوت الرئيس.

٢١- الإدارة، سواء على مستوى الأقسام العلمية، أو الكليات والمعاهد، أو الجامعة، للمجالس في الأساس، ثم للرؤساء والعمداء، وهو ما نرى معه أن التوفيق كان حليف المشرع، فيما قرره وانتهى إليه، من إسناد أسند مهمة الإدارة للمجالس كخيار أول، وللأفراد كخيار ثان؛ لما تحتاج إليه الإدارة بصفة عامة، والقرارات الجامعية بصفة خاصة، من دراسات مستفيضة، وتبادل للرؤى والأفكار، أقدر على إدارتها بكفاءة أفضل، المجالس منها إلى الأفراد.

٢٢- الأصل والقاعدة عقد الاختصاص بالرقابة على قرارات مجالس الكليات والمعاهد العسكرية، لمحاكم مجلس الدولة، والاستثناء عقد الاختصاص بالفصل في المنازعات الإدارية التي تنشأ عن القرارات التأديبية الانضباطية النهائية، التي تصدرها مجالس الكليات والمعاهد العسكرية، دون غيرها، من المنازعات الإدارية، إلى لجنة ضباط القوات المسلحة، المنعقدة بصفة هيئة قضائية.

٢٣- القاعدة والأصل في حسم سباق الانتخابات الرئاسية، اعتماد نظام الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة، والاستثناء هو التحول صوب نظام الأغلبية البسيطة أو النسبية لعدد هذه الأصوات، في أحوال معينة، من الجولة الثانية لعملية الانتخاب (جولة الإعادة).

٢٤- من الأهمية بمكان، اشتراط مشاركة نسبة معينة من إجمالي عدد الناخبين، المقيدة أسماؤهم بقاعدة بيانات الناخبين، في الدوائر الانتخابية، سواء أ كنا بصدد إجراء

انتخابات لاختيار أعضاء مجلس النواب، أو أعضاء مجلس الشيوخ، أو أعضاء المجالس المحلية، وقبل هذا كله، اشتراط مشاركة نسبة مئوية من الكتلة التصويتية (جمهور الناخبين)، بشأن انتخابات رئاسة الجمهورية.

٢٥- أحسن المشرع صنعا، فيما قرره بشأن حالة المرشح الوحيد، على صعيد انتخابات رئاسة الجمهورية، من إجراء الانتخابات، وعدم تقرير حسمها بنظام التزكية، وأيضا فيما انتهى إليه من تقرير نسبة مئوية (٥%) من الكتلة التصويتية، وليس من عدد الأصوات الصحيحة التي ستشارك في هذه الحالة؛ فلا تساهل أو تشدد، وإنما وسطية، ومن ثم إمكانية الوصول إلى النسبة المقررة، مع وجود ثقل للمرشح وقبول، لدى جمهور الناخبين.

٢٦- لئن تنبه المشرع لحالة المرشح الوحيد في انتخابات رئاسة الجمهورية، وعالجها معالجة مميزة، بالتنظيم الشامل، إلا أنه أغفل الحديث عن حالة العزوف عن الترشح للانتخابات الرئاسية وهذه الفرضية وإن كانت بعيدة عن الحدوث بدرجة كبيرة، إلا أنها قد تحدث، وهنا نشير إلى أن حساسية المنصب وأهميته، كانت توجب على المشرع التنبيه للأمر، وتقديم المعالجة الصريحة له.

٢٧- على صعيد القرارات بنظام الأغلبية كافة، لا جدال في أن الاعتماد على الوسائل التقليدية، بصفة رئيسية، بشأن أخذ الآراء، أصبح لا يواكب العصر الحالي أو يتماشى معه، كما أن هذه الوسائل أضحت - بدرجة كبيرة - قاصرة عن تلبية احتياجات العمل بالسرعة والكفاءة والدقة المطلوبة، في ظل الزيادة الكبيرة في عدد أعضاء بعض المجالس، وأعداد جمهور الناخبين، وفي ظل التطور التقني والتكنولوجي الذي نعيشه الآن، والذي تتعين مواكبته، لحاقاً بالركب، واستفادة وظيفياً بالإمكانات الهائلة، والمزايا الكبيرة، التي يوفرها الاعتماد عليه.

٢٨- في ظل الوضع الحالي لانتخابات رئاسة الجمهورية، غير خاف على أحد، كم الصعوبات والأخطاء، والجهد والوقت، والمشقة والمعاناة، التي تصاحب عملية التصويت؛ بما تحويه من إجراءات وخطوات عدة، أمام جمهور الناخبين، حتى الوصول للإدلاء بالصوت الانتخابي، على نحو صحيح، وبأسلوب حضاري، وما يلزم هذا كله من إشراف ومتابعة ورقابة من جانب القائمين على العملية الانتخابية، وتلك التي تصاحب عملية الفرز؛ بما تشمله من استبعاد وتجنيد

للأصوات الباطلة، ومن توزيع الأصوات الصحيحة على المرشحين، ومن ثم تحديد نصيب كل مرشح من العدد الإجمالي لهذه الأصوات الصحيحة، على مستوى اللجان الفرعية، لتصب في نهاية المطاف لدى اللجنة العامة، لتقوم بتجميع كشوف الفرز المعدة بمعرفة اللجان الفرعية لجمع أصوات الناخبين، وإثبات إجمالي ما حصل عليه كل مرشح من جميع اللجان، من عدد الأصوات الصحيحة، وإعلانه في نهاية المطاف، والأمر عينه على صعيد الانتخابات البرلمانية، وانتخابات المجالس المحلية، والاستفتاءات الشعبية.

٢٩- بات شرط نجاح أي مؤسسة في العصر الحالي، مقترناً بمدى مواكبتها لمتغيرات العصر، واعتمادها بدرجة أو بأخرى على توظيف التقنيات في تسيير مختلف شؤونها.

٣٠- أحسن المشرع صنعاً؛ إذ قصر الحق في اقتراح تعديل الدستور على رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس النواب، ولم يخول لغيرهما هذا الحق؛ باعتبارهما نواب الشعب المنتخبين، الأقرب للتعبير عن الإرادة الشعبية، كما أنه أحسن صنعاً؛ حين اكتفى بتوقيع خمس عدد أعضاء مجلس النواب على طلب التعديل، حتى يكون مقبولاً، ولم يسر على نهج دستور ١٩٧١، من اشتراط توقيع ثلث الأعضاء على الطلب، حتى يكون مقبولاً.

٣١- أحسن المشرع صنعاً، فيما انتهى إليه في الدستور الحالي، وقانون الهيئة الوطنية للانتخابات، من إجازة الطعن على قرارات الهيئة، لكل ذي شأن، خلال ثمان وأربعين ساعة من تاريخ إعلانها، ومن عقد الاختصاص للمحكمة الإدارية العليا بالفصل في الطعون على قرارات الهيئة المتعلقة بالاستفتاءات والانتخابات الرئاسية والنيابية ونتائجها، ولمحكمة القضاء الإداري بشأن الطعن على انتخابات المحليات.

٣٢- نظام الأغلبية في صورته المطلقة؛ الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء ككل، أو الأغلبية المطلقة لعدد الأعضاء الحاضرين، حال صحة الانعقاد؛ حضور أكثر من نصف عدد أعضاء المجلس أو اللجنة، هو النظام الأساس، المعتمد في اتخاذ القرارات السياسية، وحسمها، وإلى جواره- استثناءً- يتم تقرير صورة الأغلبية

الخاصة، من عدد الأعضاء الحاضرين أو العدد الإجمالي للأعضاء؛ كأغلبية الثلثين مثلاً، بشأن حسم البعض من هذه القرارات.

٣٣- القرارات البرلمانية؛ تشريعية كانت أم متعلقة بشؤون الأعضاء، تعد أبرز صور القرارات السياسية عامة، والقرارات السياسية بنظام الأغلبية بصفة خاصة.

٣٤- أحسن المشرع صنعا؛ إذ أفرد القوانين المكملة للدستور بأغلبية خاصة لإقرارها (ثلاثي عدد أعضاء المجلس)، لما تحوزه من أهمية بالغة بين طائفة القوانين التي يسنها البرلمان؛ بحسبانها تتناول بالتنظيم موضوعات دستورية، بحسب طبيعتها وجوهرها.

٣٥- اعتماد المشرع للتصويت الإلكتروني، كخيار أول في أخذ آراء الأعضاء، على صعيد العمل البرلماني، باستثناء الحالات التي يؤخذ فيها الرأي نداء بالاسم، لهو خطوة بالغة الأهمية، صوب السير قدماً نحو الاستفادة من التقنيات الحديثة بمزاياها العديدة، وإمكاناتها الهائلة، في ظل التطور الهائل في نظم الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات، الذي يشهده العصر الحالي، ومن ثم تلافي الكثير من المثالب والسلبيات، وتجاوز معظم الصعوبات والعقبات، التي تصاحب عملية أخذ الرأي عبر الوسائل التقليدية.

٣٦- أحسن المشرع صنعا؛ إذ اشترط أغلبية خاصة من عدد أعضاء المجلس، لصحة تقديم الاقتراح بإسقاط العضوية وقبوله؛ تقديم طلب كتابي موقع من ثلث عدد أعضاء المجلس على الأقل، كما أنه أحسن صنعا؛ إذ اشترط أغلبية خاصة من عدد أعضاء المجلس، لصحة قرار المجلس بإسقاط العضوية؛ أغلبية ثلاثي عدد أعضاء المجلس.

ثانياً- التوصيات:

- ١- كي نكون واقعيين، بشأن اتخاذ القرارات الإدارية والقرارات السياسية، بالمجالس واللجان، لنعتمد نظام الإجماع كآلية واقعية في اتخاذ القرارات، يتم السعي الحثيث صوب قيامها، وبعد بذل أقصى الجهد، وعدم الوصول إليها، يتم اللجوء إلى نظام الأغلبية؛ في صورته أو نمطه المقرر قانوناً.
- ٢- على صعيد المناقشات والمداولات داخل المجالس واللجان، قبل اتخاذ القرارات، يتعين سيادة الاحترام لكافة الآراء، ولوجهات النظر المختلفة، من جانب كل

الأعضاء؛ فلا تعليقات مسيئة، أو قمع من رئيس الجلسة أو من غيره، أو إظهار عدم الاهتمام، أو اللامبالاة بما يطرحه ويقدمه أحد الأعضاء، مع إعطاء الوقت الكافي لصاحب الفكرة لتوضيحها وشرحها، والذي يجب عليه الالتزام بالوقت المخصص، بالإضافة إلى التركيز على الفكرة محل الطرح، وعدم الاستطراد في أمور خارجة عن موضوع النقاش بالجلسة.

٣- حتى نكون أمام نقاش بناء، يُفضي إلى أفضل القرارات وأنسبها، يتعين على كل من يطرح فكرة ما، أو يبدي رأياً، أن يكون متجرداً من الأهواء والمصالح الشخصية، وأن تكون المصلحة العامة محركه الأساس، وكذا الشأن بالنسبة لكل من يعقب على طرحه؛ اتفاقاً أو اعتراضاً، بالإضافة إلى حرص الجميع أثناء النقاش على إغناء الأفكار والمقترحات، والإضافة إليها، لا تكرارها، ومن ثم إضاعة الوقت والجهد، بلا طائل أو فائدة، وبالمجمل يجدر أثناء النقاش أن يكون التحيز للأفكار والآراء، لا للأشخاص أو المجموعات، وأن يتم التحلي بالحياد والموضوعية.

٤- اشتراط أغلبية خاصة من أعضاء المجالس الجامعية واللجان، وليس الحضور، كحد أدنى لاتخاذ أي قرار، متعين في جميع الأحوال، ونقترح أن تكون تلك الأغلبية، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس أو اللجنة.

٥- على صعيد قرارات المجالس الجامعية واللجان، نرى عند تساوي الأصوات، اعتبار الأمر مرفوضاً، لعدم توافر الأغلبية اللازمة للقبول، وعليه نوصي المشرع بإعادة صياغة نص المادة (٤٦) من اللائحة التنفيذية للقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، ليصبح على النحو الآتي: "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، إلا بحضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه، وتصدر القرارات بأغلبية أصوات الحاضرين، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، فإذا تساوت الأصوات، فإن الأمر الذي جرت المداولة في شأنه يعتبر مرفوضاً".

٦- على صعيد جولة الإعادة، في المراسم الانتخابية المختلفة، من المتصور حدوث تعادل في عدد الأصوات الصحيحة الحاصل عليها المرشحين، وهنا نرى أن حسم هذا السباق، يكون عبر إجراء قرعة علنية، ومن ثم يظفر في السباق، من تأتي به القرعة؛ ذلك أن احتمال تكرار النتيجة ذاتها، مرة ثانية أو ثالثة أو رابعة، احتمال غير مستبعد، وعليه نرى أن الطريق الأصوب لحسم هذه السباق، بعد إجراء جولة

- إعادة، إجراء قرعة علنية، وليس إجراء جولة إعادة أخرى، وربما جولات.
- ٧- حال تحقق العزوف عن الترشح للانتخابات الرئاسية، نرى أن تكون المعالجة في إطار الفقرة الثانية من المادة (١٦٠) من الدستور، لحين إعادة فتح باب الترشح وإجراء الانتخابات، مرة أخرى أو أكثر، واختيار رئيس للبلاد؛ عبر إدراج هذه الفرضية ضمن حالات خلو منصب رئيس الجمهورية، وهنا يقوم مجلس النواب بإعلان خلو المنصب، ثم يخطر الهيئة الوطنية للانتخابات بذلك، ويباشر رئيس مجلس النواب مؤقتاً سلطات رئيس الجمهورية، فإذا كان المجلس غير قائم، تحل الجمعية العامة للمحكمة الدستورية العليا ورئيسها، محل المجلس ورئيسه، أو أن يتم تقرير استمرار الرئيس في ممارسة مهام منصب الرئاسة مؤقتاً، رغم انتهاء مدة الرئاسة، وعدم رغبته في الترشح مرة أخرى، أو لعدم السماح بترشحه لولاية جديدة، لحين إجراء الانتخابات، ومن ثم اختيار رئيس جديد للبلاد.
- ٨- نقرر، دون أدنى تردد، أن الأوان قد آن، للانتقال سريعاً، عاجلاً غير آجل، من تبني النمط التقليدي في إدلاء جمهور الناخبين بأصواتهم، إلى تبني نمط التصويت الإلكتروني، ليس هذا فحسب، بل توظيف التقنية في إدارة العمليات الانتخابية برمتها، وكذا الاستفتاءات، أيضاً كان موضوعها؛ ذلك أن التحول إلى الإدارة الإلكترونية في شتى المجالات والعمليات، لم يعد درياً من دروب الرفاهية، بل أضحت حتمية تفرضها التغيرات العالمية، والتي يتعين على الجميع السير قدماً صوب التحول إليها، وصولاً إلى الاستفادة من الإمكانيات الهائلة التي توفرها التقنية، ومن ثم جني الثمار المختلفة.
- ٩- ناشد الهيئة الوطنية للانتخابات، تفعيل المكنة التي حولها لها المشرع، في المادة الثالثة من القانون رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧؛ جواز التحول من الإدارة التقليدية للعملية الانتخابية، إلى الإدارة الإلكترونية لها برمتها.
- ١٠- على صعيد الأغلبية المتعينة لإقرار التعديلات الدستورية، أو الوثيقة الدستورية الجديدة، نرى أن تكون باشتراك أغلبية خاصة من عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء؛ موافقة ثلثي عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء، أو أن يكون الإقرار بأغلبية عدد الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء، بما لا يقل عن ١٠% من الكتلة التصويتية.

١١- الأولى بالاتباع، عدم إجراء استفتاء بشأن التعديلات الدستورية المقترحة، قبل أن تتاح فرصة كافية للتعرف على هذه التعديلات، ومن ثم تكوين العقيدة بشأنها، وهو ما نرى معه ألا نقل المدة بين موافقة مجلس النواب على التعديلات، ووضعها في صياغتها النهائية، وموعد إجراء الاستفتاء، عن خمسة عشر يوماً، لذا نناشد المشرع تدارك الأمر، بتقييد إجراء الاستفتاء خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور موافقة المجلس، بقيد مضي خمسة عشر يوماً على الأقل، من تاريخ صدور هذه الموافقة.

١٢- إزاء سكوت المشرع عن تقرير أي نوع من الرقابة، بشأن مراعاة مجلس النواب للقواعد والإجراءات كافة، التي رسمها المشرع الدستوري، على صعيد السير قدماً في إجراءات تعديل الدستور، من عدمها، خلال هذه الفترة من حياة التعديلات الدستورية، رغم الأهمية البالغة لوجود رقابة مقننة، تكفل الاحترام لنصوص الوثيقة الدستورية، وعدم الخروج عليها، من جانب مجلس النواب ورئاسة الجمهورية، نقرر وجوب إخضاع التصرفات كافة للرقابة، ونقترح في هذا الصدد، إسناد تلك المهمة إلى المحكمة الدستورية العليا؛ عبر إضافة الاختصاص برقابة دستورية إجراءات مجلس النواب بشأن تعديل الدستور، إلى جملة اختصاصاتها، قياساً على اختصاصها بالرقابة على دستورية القوانين، على أن تكون تلك الرقابة سابقة على الانتقال إلى مرحلة الاستفتاء.

١٣- اشتراط أغلبية خاصة من أعضاء المجلس النيابي، وليس الحضور، كحد أدنى لاتخاذ أي قرار، بأي من مجلسي البرلمان، متعين في جميع الأحوال، ونقترح أن تكون تلك الأغلبية، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، وعليه نرى إعادة صياغة نص المادة (١٢١) من الدستور، لتصبح على النحو الآتي: "لا يكون انعقاد المجلس صحيحاً، ولا تتخذ قراراته، إلا بحضور أغلبية أعضائه. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، بما لا يقل عن ثلث أعضاء المجلس، وعند تساوى الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً"، والأمر عينه، على صعيد انعقاد جلسات لجان أي من مجلسي البرلمان، واتخاذ القرارات، وعليه نرى إعادة صياغة نص المادة (٥٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب، ونص المادة (٧٢) من اللائحة الداخلية لمجلس

الشيخ، ليصبح "لا يكون انعقاد اللجنة صحيحاً، ولا تتخذ قراراتها، إلا بحضور أغلبية أعضائها. وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين، بما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء اللجنة، وعند تساوى الآراء، يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً".

١٤- في معرض تقييم ما ذهب إليه المشرع، بشأن الأغلبية اللازمة للإقرار المبدئي لمواد مشروع القانون الجارية مناقشته بالمجلس، والإقرار النهائي لهذا المشروع، نرى أنه لئن كان مقبولاً الاكتفاء بتحقيق الأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس، بشأن إقرار كل مادة من مواد المشروع على حدة، فإن هذه الأغلبية ليست كافية، على صعيد الإقرار النهائي للمشروع في مجموعه، من جانب المجلس، وهو ما نرى معه وجوب تقرير الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، بالنسبة للإقرار النهائي للمشروع في مجموعه، وعليه نقترح إعادة صياغة المادة (١٢١) من الدستور، ليصبح "... وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس، بعد أخذ الرأي في كل مادة على حدة، بالأغلبية المطلقة للحاضرين، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس".

١٥- حال اعتراض رئيس الجمهورية على أحد مشروعات القوانين المكمل للدستور، بعد إقراره من جانب مجلس النواب بأغلبية ثلثي أعضائه، ورده إلى المجلس، خلال الميعاد المحدد للرد، نرى أنه يكون متعيناً لإقرار هذا المشروع، واعتباره قانوناً وإصداره، رغم اعتراض رئيس الجمهورية عليه، توفر أغلبية خاصة، نرى أن تكون أغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس، وعليه، نقترح أن يضاف إلى عجز المادة (١٢٣) من الدستور، القول "... وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانوناً وأصدر، إن كان المشروع لقانون عادي، أما إن كان المشروع لقانون مكمل للدستور، فإنه يُقر ثانية بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء".

١٦- نناشد المشرع اعتماد التصويت الإلكتروني بضوابطه المختلفة، كآلية رئيسة، بشأن أخذ آراء الأعضاء، على صعيد العمل البرلماني بصفة عامة، وعلى صعيد أخذ الآراء بالنسبة لقرارات إسقاط العضوية بصفة خاصة، مع اعتماد النداء بالاسم

كآلية لأخذ الرأي، بالنسبة لقرارات إسقاط العضوية، كخيار بديل، يتم اللجوء إليه، حال تعذر أخذ الآراء عبر التصويت الإلكتروني، بغية الاستفادة من التقنيات الحديثة بمزاياها العديدة، وإمكاناتها الهائلة، ومن ثم تلافي الكثير من المثالب والسلبيات، وتجاوز معظم الصعوبات والعقبات، التي تصاحب عملية أخذ الرأي عبر الوسائل التقليدية.

١٧- المجلس النيابي، بلجانه المختلفة، متعين عليه حال إصداره لقراراته كافة، وعلى رأسها؛ القرارات المتصلة بالعملية التشريعية، والقرارات الخاصة بإسقاط العضوية، ألا تخرج هذه القرارات على أحكام القانون، من الناحيتين؛ الشكلية والموضوعية، صيانة لأحكام الوثيقة الدستورية من أن تمس، وحفاظاً على سمو النصوص الدستورية وهيبتها، بالإضافة إلى ضمان احترام حقوق الأعضاء وحرياتهم، المقررة في الدستور والتشريعات المختلفة، وحمايتها من كل إساءة أو تعسف من جانب المجلس النيابي، بلجانه المختلفة، عند استعمال السلطات المخولة.

١٨- الأولى بالاتباع، والأقرب إلى الصواب، اعتبار قرار المجلس النيابي بإسقاط عضوية أحد أعضائه، قراراً إدارياً يخضع لرقابة القضاء الإداري، وليس عملاً برلمانياً محصناً من رقابة القضاء، على النحو المستقر عليه؛ فقهاً وقضاءً، ونرى في هذا الشأن، إسناد مهمة النظر في الطعون على هذه القرارات، إلى المحكمة الإدارية العليا، قياساً على اختصاصها بنظر الطعن على قرارات بعض مجالس التأديب.

قائمة المراجع**أولاً:- المؤلفات العامة.**

- د. إبراهيم عبد العزيز شيجا، محاضرات في تحليل النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٧٨.
- _____، أصول الإدارة العامة "القيادة الإدارية وفن صناعة القرار"، بدون دار نشر، ١٩٨٥.
- د. أحمد سلامة بدر، التحقيق الإداري والمحكمة التأديبية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٤.
- د. أحمد سليمان عبد الراضي، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، الكتاب الجامعي، بدون دار نشر، ٢٠٢٣/٢٠٢٤.
- _____، الوجيز في القضاء الدستوري، بدون دار نشر، ٢٠٢٣/٢٠٢٤.
- د. بشير علي باز، البرلمان الإلكتروني "إطلالة حول فكرة البرلمان الإلكتروني العربي"، دار الفكر الجامعي، ٢٠١٥.
- د. بهاء الدين مكاوي، القرار السياسي "ماهيته-صناعته-اتخاذ-تحدياته"، سلسلة كتيبات برلمانية- ٢٠١٧، معهد البحرين للتنمية السياسية.
- د. ثروت بدوي، النظم السياسية، دار النهضة العربية، ١٩٩٤.
- د. رمزي طه الشاعر، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الخامسة ٢٠٠٥.
- د. رمضان محمد بطيخ، النظرية العامة للقانون الدستوري وتطبيقاتها في مصر، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ١٩٩٥/١٩٩٦.
- زهرة صالح، صناعة القرار السياسي، سلسلة كتيبات برلمانية- ٢٠١٦، معهد البحرين للتنمية السياسية.
- سامي مهران، الديمقراطية والبرلمان، الهيئة العامة لقصور الثقافة (كتاب الثقافة الجديدة)، بدون سنة نشر.
- د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري (دستور سنة ١٩٧١)، منشأة المعارف بالإسكندرية، ١٩٨٠.
- د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري "الكتاب الثاني- قضاء التعويض وطرق

- الطعن في الأحكام"، طبعة ١٩٨٦.
- د. شعبان أحمد رمضان، الوسيط في الأنظمة السياسية والقانون الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٠٩.
- _____، الحماية الدستورية لحقوق الإنسان "رقابة الدستورية كوسيلة لحماية الحقوق والحريات"، دار النهضة العربية، ٢٠٠٦.
- شيماء عبد الغني محمد، مدى إعمال قواعد المسؤولية الجنائية في مجال المسؤولية التأديبية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٢.
- د. عادل عمر شريف، قضاء الدستورية "القضاء الدستوري في مصر"، مطبعة دار الشعب، ١٩٨٨.
- د. عاصم أحمد عجيلة- د. محمد رفعت عبد الوهاب، النظم السياسية، بدون دار نشر، الطبعة الرابعة ١٩٨٨.
- د. عبد العزيز محمد سالم، رقابة دستورية القوانين، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ١٤١٦هـ/١٩٩٥م.
- د. عبد الغني بسيوني، القضاء الإداري (قضاء الإلغاء)، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة ١٩٩٧.
- د. علي عبد الفتاح خليل، الموظف العام وممارسة الحرية السياسية، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٢.
- فؤاد كمال، الأوضاع البرلمانية، مطبعة دار الكتب المصرية، الطبعة الأولى، ١٩٢٧.
- د. فتحي فكري، القانون الدستوري "المبادئ الدستورية العامة- دستور ١٩٧١"، الكتاب الأول، بدون دار نشر، طبعة ٢٠٠٤.
- د. ماجد راغب الحلو، الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية، دار المطبوعات الجامعية بالإسكندرية، ١٩٨٣.
- _____، القانون الدستوري، دار المطبوعات الجامعية، ١٩٩٥.
- د. محسن خليل، القانون الدستوري والداستير المصرية، دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٦.
- د. محمد أنس قاسم جعفر، النظم السياسية، بدون دار نشر، طبعة ١٩٩٤.

- د. محمد رفعت عبد الوهاب، رقابة القضاء على دستورية القانون "المبادئ النظرية والتطبيقات الجوهرية"، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٠.
- د. محمد صلاح عبد البديع، النظام الدستوري المصري بين الواقع والمأمول، بدون دار نشر، طبعة ٢٠٠٦.
- د. محمد عبد الحميد أبو زيد، السلطة بين التخاصم والتوازن، بدون دار أو سنة نشر.
- د. محمد عبد العظيم الشيمي، الوظيفة السياسية لصانع القرار في السياسة الخارجية المصرية، القاهرة، المكتب العربي للمعارف، بدون سنة نشر.
- د. محمد فؤاد عبد الباسط، الأعمال الإدارية القانونية "الكتاب الأول- القرار الإداري"، دار النهضة العربية، ٢٠١٢.
- د. محمد عبد اللطيف، القرار الإداري "الأصول النظرية والمشكلات العملية"، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى ٢٠٢١.
- د. محمد محمود ربيع- إسماعيل صبري مقلد، موسوعة العلوم السياسية (الكويت، جامعة الكويت)، ١٩٩٤.
- د. محمد منصور الصاوي، الإصلاح البرلماني، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ١٩٩٩.
- د. محمود أبو السعود حبيب، ضمانات أعضاء البرلمان في النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ٢٠٠٠.
- _____، القضاء الإداري (قضاء التأديب- قضاء التعويض)، مطبعة الإيمان، بدون سنة نشر.
- د. محمود عاطف البناء، الوسيط في النظم السياسية، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى ١٩٨٨.
- د. مصطفى أبو زيد فهمي، مبادئ الأنظمة السياسية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى ١٩٨٤.
- د. مصطفى عفيفي، نظامنا الانتخابي في الميزان، مكتبة سعيد رأفت، القاهرة، ١٩٨٤.
- مهند عبد الرحمن، مدخل في عملية اتخاذ القرارات، بدون دار نشر، ٢٠١٠.
- د. نبيلة عبد الحليم كامل، الرقابة القضائية على دستورية القوانين "القضاء

د. أحمد سليمان عبد الراضي محمد

- الدستوري"، دار النهضة العربية، ١٩٩٣.
- د. هشام عبد المنعم عكاشة، الحقوق السياسية لمتعدد الجنسية "دراسة علمية نقدية في النظام الدستوري المصري متضمنة حق المصري متعدد الجنسية في الترشيح لعضوية مجلس الشعب في ضوء الأحكام الصادرة عن مجلس الدولة"، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠٠٤.
- د. وهيب عياد سلامة- د. ثروت عبد العال، القضاء الإداري، بدون دار نشر، ٢٠٠٧.

ثانياً:- الرسائل العلمية (الماجستير- الدكتوراة).

- د. أحمد سليمان عبد الراضي، المسؤولية التأديبية لأعضاء المجالس النيابية، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق- جامعة أسيوط، ١٤٣٥هـ/٢٠١٤م.
- د. إسماعيل عبد الرحمن إسماعيل الخلفي، ضمانات عضو البرلمان "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٩.
- د. عادل عبد الله محمد، إسقاط عضوية أعضاء مجلس الشعب، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.
- مدحت مهلل تمساح، النظم الانتخابية وتطبيقاتها على المجالس الشعبية المحلية "دراسة تحليلية في مجال الطعون الانتخابية الخاصة بالهيئات المحلية"، رسالة ماجستير، كلية الحقوق- جامعة أسيوط، ٢٠٠٨.
- د. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، رسالة دكتوراة، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، ٢٠٠٨.

ثالثاً:- الأبحاث العلمية.

- د. أحمد إبراهيم أحمد- د. هالة محمد السيد- عبد العزيز سعد صيوان، محددات المشاركة الجماعية في صنع واتخاذ القرار المدرسي "دراسة تحليلية"، مجلة كلية التربية، جامعة بنها، المجلد ٢٩، العدد ١١٦، ٢٠١٨.
- د. أحمد سليمان عبد الراضي، الإعلان في مجال الوظيفة العامة بين التقنية والتقنين "دراسة مقارنة"، بحث منشور بمجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق- جامعة بني سويف، المجلد ٣٦، العدد ٢، يوليو ٢٠٢٤.
- د. أحمد ناصوري، دراسة تحليلية لعملية صنع القرار السياسي، مجلة جامعة دمشق

- للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ٢١، العدد الأول، ٢٠٠٥.
- د. أحمد يوسف محمد علي، النظام الانتخابي للبرلمان في ظل دستور ٢٠١٤، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، المجلد ١١٤، العدد ٥٥١، ٢٠٢٣.
- أشرف محمد سمير عباس، القرار الإداري الجماعي، المجلة القانونية، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، فرع الخرطوم، المجلد ٨، العدد ١١، ٢٠٢٠.
- د. باديس سعودي، النظم الحزبية نتاج تأثير الأنماط الانتخابية أم عوامل أخرى، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة العربي بن مهدي، أم البواقي، الجزائر، العدد ٧، الجزء ٢، ٢٠١٧.
- د. جورج شفيق ساري، الاختصاص بالطعون الانتخابية البرلمانية "دراسة استقرائية تطبيقية مقارنة في القانونين المصري والكويتي"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٨٦، ٢٠٢٣.
- حافظ أحمد أمين، قرارات يصدرها أفراد وأخرى تصدرها لجان ومجالس، مجلة المدير العربي، ١٩٧٧.
- د. حامد أحمد بدر، فعالية اتخاذ القرار بواسطة مجموعة، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد ١، المجلد ١٣، ربيع ١٩٨٥.
- د. حسن عبد المالك محمود- د. سمير حسانين بركات، فعالية اتخاذ القرارات بواسطة مجالس الأقسام في الكليات الجامعية "مدخل لتطوير الإدارة الجامعية، المؤتمر الثاني عشر "السياسات التعليمية في الوطن العربي"، رابطة التربية الحديثة وجامعة المنصورة، كلية التربية، المجلد ١، ١٩٩٢.
- د. خالد بن عبد العزيز الداود، فعالية اتخاذ القرار في مجالس الكليات بجامعة الإمام محمد بن سعود الإسلامية، مجلة مستقبل التربية العربية، المركز العربي للتعليم والتنمية، المجلد ٢٥، العدد ١١٤، ٢٠١٨.
- د. دخان أمال، تأثير النظم الانتخابية وعناصرها على تمثيل المرأة في البرلمان، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، المجلد ١١، العدد ١، ٢٠١٨.
- د. سامي جمال الدين، الطعون الانتخابية، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية

- والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة الإسكندرية، العددان ١ و ٢، ١٩٩١.
- د. صلاح الدين فوزي محمد، الانتخابات الرئاسية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٦٥، ٢٠١٨.
- _____، قضاء الانتخابات، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، العدد ٧٤، ٢٠٢٠.
- د. ضياء عبد الرحمن أحمد عثمان، الشكل والإجراءات في القرار الإداري، مجلة العلوم التربوية والدراسات الإنسانية، جامعة تعز، دائرة الدراسات العليا والبحث العلمي، العدد ٢١، ٢٠٢٢.
- د. عادل الطبطبائي، مفهوم الأغلبية المطلقة وعلاقته بانتخاب رئيس مجلس الأمة، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، المجلد ٢٢، العدد ٣، ١٩٩٨.
- د. عادل محمد عبد الحليم زايد، القرارات الجماعية، الفكر الشرطي، القيادة العامة لشرطة الشارقة، مركز بحوث الشرطة، المجلد ٣، العدد ٣، ١٩٩٤.
- عباس موسى مصطفى، الإجماع والأغلبية في المنظمات الدولية، مجلة الدبلوماسية، وزارة الخارجية، معهد الأمير سعود الفيصل للدراسات الدبلوماسية، العدد ١٣، ١٩٩٠.
- عبد الرحمن شفيق، تشكيل اللجان وأعمالها، التنمية الإدارية، الجهاز المركزي المصري للتنظيم والإدارة، المجلد ٤، العدد ١٦، ١٩٨٢.
- د. علي فرج العامري، الأسس الدستورية "أشكال الدولة وأشكال نظم الحكم السياسية"، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة، المجلد ٨، العدد ٢٣، ٢٠١٥.
- د. محمد عدنان قاسم النجار، مجموعات العمل والقيادات الجماعية، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الكويت، مجلس النشر العلمي، المجلد ٦، العدد ١، ١٩٧٨.
- د. محمود السيد خيال، مفهوم الأغلبية في الدستور القطري، المجلة القانونية والقضائية، وزارة العدل، مركز الدراسات القانونية والقضائية، المجلد ١، العدد ١، ٢٠١٦.
- د. منصف الحائك، رقابة القضاء الإداري على الأعمال القانونية للمجالس

الجماعية، مجلة استشراف للدراسات والأبحاث القانونية، العدد ١١، ٢٠٢١.

رابعاً:- **الداستير والقوانين واللوائح والقرارات.**

- الدستور المصري الحالي (دستور ١٨ يناير ٢٠١٤).
- دستور ٢٠١٢ (دستور ٢٥ ديسمبر ٢٠١٢).
- دستور ١٩٧١ (دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١)
- الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١.
- قانون مجلس الشيوخ رقم ١٤١ لسنة ٢٠٢٠.
- قانون مجلس النواب رقم ٤٦ لسنة ٢٠١٤.
- القانون رقم ١٤٠ لسنة ٢٠٢٠، المُعدّل لقانون مجلس النواب.
- قانون الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ١٩٨ لسنة ٢٠١٧.
- القرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم الجامعات.
- القرار بقانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٤ بشأن تنظيم الانتخابات الرئاسية.
- القرار بقانون رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ بإصدار قانون نظام الإدارة المحلية.
- اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦.
- اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ، الصادرة بالقانون رقم ٢ لسنة ٢٠٢١.
- اللائحة التنفيذية للقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢، بشأن تنظيم الجامعات، الصادرة بالقرار رقم ٨٠٩ لسنة ١٩٧٥،
- اللائحة التنفيذية لقانون نظام الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، الصادرة بقرار رئيس مجلس الوزراء رقم ٧٠٧ لسنة ١٩٧٩.
- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٣٩ لسنة ٢٠٢٣، الصادر يوم ٥ من جمادي الآخرة سنة ١٤٤٥هـ، الموافق ١٨ من ديسمبر سنة ٢٠٢٣م، المنشور في الجريدة الرسمية، في العدد رقم ٥٠ مكرر ب، الصادر في اليوم ذاته، الذي صدر فيه قرار الهيئة.
- قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم ٢٥ لسنة ٢٠٢٣، بشأن قواعد وإجراءات التظلم أمام اللجنة العامة، من عملية الاقتراع أو صحة التصويت، والطعن أمام الهيئة الوطنية للانتخابات على القرار الصادر بالبت فيه، بالانتخابات الرئاسية ٢٠٢٤، الصادر بالقاهرة يوم ٧ من ربيع الثاني سنة ١٤٤٥هـ، الموافق ٢٢ من أكتوبر سنة

٢٠٢٣.

- قرار لجنة الانتخابات الرئاسية رقم ٣٥ لسنة ٢٠١٢، بإعلان نتيجة انتخابات رئاسة جمهورية مصر العربية، الصادر يوم الأحد الرابع من شعبان سنة ١٤٣٣ هـ، الموافق الرابع والعشرين من يونيو سنة ٢٠١٢م، المنشور في الجريدة الرسمية، في العدد ٢٥ مكرر، الصادر في ٢٥ يونيو سنة ٢٠١٢.

خامساً:- الأحكام القضائية.

- حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة يوم السبت الثالث من أبريل سنة ٢٠٢١م، الموافق الحادي والعشرين من شعبان سنة ١٤٤٢ هـ، في الدعوى رقم ١٢١ لسنة ٤٠ قضائية دستورية.
- حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر في الدعوى رقم ٢٢٤ لسنة ١٩ قضائية دستورية، بجلسة ٩/٩/٢٠٠٠.
- حكم المحكمة الدستورية العليا، في الدعوى رقم ٨٩ لسنة ٢١ قضائية دستورية عليا، بجلسة ١٦/٨/٢٠٠١.
- حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في ٢١ يونيو سنة ١٩٨٦، القضية رقم ٥٦ لسنة ٦ قضائية دستورية، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا، الجزء الثالث.
- حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بجلسة ٦ فبراير ١٩٨٢، في القضية رقم ٢١ لسنة ١ قضائية دستورية.
- حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ٣ فبراير سنة ١٩٩٦ الموافق ٤١ رمضان ١٤١٦ هـ، في القضية رقم ١٨ لسنة ٨ قضائية دستورية.
- حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ٧ ديسمبر سنة ١٩٩١ الموافق غرة جمادى الآخرة سنة ١٤١٢ هـ، في القضية رقم ١٥ لسنة ٨ قضائية دستورية.
- حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ١٦ مايو سنة ١٩٩٢م، الموافق ١٣ ذو القعدة ١٤١٢ هـ، في القضية رقم ٣٤ لسنة ١١ قضائية دستورية.
- حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم الإثنين ٣

- يوليه سنة ١٩٩٥ الموافق ٥ صفر ١٤١٦ هـ، في القضية رقم ٢٥ لسنة ١٦ قضائية دستورية.
- حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ٧ ديسمبر سنة ١٩٩١ م، الموافق غرة جمادى الآخر سنة ١٤١٢ هـ، في القضية رقم ٣١ لسنة ١٠ قضائية دستورية.
- حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ٦ يونية سنة ١٩٨٧م الموافق ١٠ شوال سنة ١٤٠٧ هـ، في القضية رقم ١٨ لسنة ٥ قضائية دستورية.
- حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بالجلسة العلنية المنعقدة في يوم السبت ٧ مايو سنة ١٩٨٨، الموافق ٢١ رمضان سنة ١٤٠٨ هـ، في القضية رقم ٤٤ لسنة ٧ قضائية دستورية.
- حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بجلسة ١٩٩٨/٣/٧، في القضية رقم ١٦٢ لسنة ١٩ ق، الجريدة الرسمية العدد ١٢ الصادر في ١٩ مارس ١٩٩٨.
- حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٥٣٨ لسنة ٤٦ ق، الصادر بجلسة ١٩٨٣/٢/٢٧.
- حكم محكمة النقض في الطعن رقم ١٧٨ لسنة ٣٦ ق، جلسة ١٩٧١/٤/٢٠، مجموعة أحكام السنة الثانية والعشرين.
- حكم محكمة النقض في الطعن رقم ٣١٨٩ لسنة ٥٨ ق، جلسة ١٩٩٧/٦/١٧ الموسوعة الحديثة في أحكام النقض لعام ١٩٩٧.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بجلسة ٢٠١٩/٤/١٨، في الطعون أرقام؛ ٦١٤٢٤ لسنة ٦٥ ق عليا، ٦١٤٢٠ لسنة ٦٥ ق عليا، ٦٢٨٠٢ لسنة ٦٥ ق عليا.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٦٦٧٠ لسنة ٤٢ ق، جلسة ١٩٩٩/٥/٩.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣١٦ و ١٩٠٥ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٨٩/٧/١.

- وحكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣١٦ لسنة ٣٤ ق، جلسة ١٩٨٩/١/١.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٤٢٤ لسنة ١٣ ق، جلسة ١٩٧١/١٢/٥.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٣٦٤٢ لسنة ٥٥ قضائية عليا، الصادر بجلسته ٢٠١٢/٥/٣٠.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٩٠٢٩ لسنة ٦١ قضائية عليا، الصادر بجلسته ٢٠١٥/٣/٤.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ٣٢٨٧٦ لسنة ٥٩ قضائية عليا، الصادر بجلسته ٢٠١٥/١١/١٨.
- حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٣٥٤٠٨ لسنة ٥٩ ق. ع، بجلسته ٢٠١٤/٧/٢، مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة في السنة ٥٩ مكتب فني، المبدأ رقم ٩٢/و، ص ١٠٣٩.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعون أرقام ٣٧٤٦١ و ٣٧٦٠٦ و ٣٨٤٣٣ لسنة ٦٠ قضائية عليا، الصادر بجلسته ٢٠١٥/٢/١٨.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٩٧٦٤ لسنة ٥٥ قضائية عليا، الصادر بجلسته ٢٠١٥/٥/٢٧.
- حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١١٩٤٥ لسنة ٤٨ ق. عليا، الصادر بجلسته ٢٠٠٧/٦/٢٠.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ١٢٥١ لسنة ٤٨ قضائية عليا، الصادر بجلسته ٢٠٠٩/٧/٨.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، في الطعن رقم ١٢٢٢٠ لسنة ٥٢ قضائية عليا، الصادر بجلسته ٢٠١١/٣/٢٣.
- حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بجلسته ٢٠١٩/٤/١٨، في الطعن رقم ٦٢٨٠٥ لسنة ٦٥ ق عليا.

- حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بجلسة ١٩٩٩/٦/٦، في الطعن رقم ٢٥٦٥ لسنة ٤١ ق عليا.
- حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم ٢٨٤ لسنة ٤٩ ق، جلسة ١٩٩٤/١٠/١٨،
- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ٢٠٠٨/٦/٢٤، في الطعن رقم ٣٤٨٣٣ لسنة ٦١ ق.
- حكم محكمة القضاء الإداري في الطعن رقم ٢٠٠ لسنة ١ ق، جلسة ١٩٤٨/١٢/١، سنة المكتب الفني ٣، القاعدة رقم ٢٦.
- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ١٩٥٣/٤/٢٧، مجموعة السنة الرابعة.
- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٤٨/١٢/١، مجموعة السنة الثالثة.
- حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بجلسة ١٩٥٣/٤/٢٧، مجموعة السنة السابعة.
- حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١١٨٩ لسنة ٣٢ ق، الصادر بجلسة ١٩٧٨/٦/٦.
- حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ١١١٤٧ لسنة ٥٨ ق، جلسة ٢٠٠٧/٥/٢٢.
- حكم محكمة القضاء الإداري، الدائرة الأولى، الصادر بجلسة ٢٠١٨/١١/٢٤، في الدعوى رقم ٤٣٢١٥ لسنة ٧٢ قضائية.
- حكم محكمة استئناف القاهرة، الدائرة ١٧، في الطعون أرقام ٣٩١٣، ٣٩١٧، ٣٩٤٥ لسنة ٩١ ق، الصادر بجلسة ١٩٧٦/٤/١٩.
- حكم محكمة القاهرة الابتدائية، في القضية رقم ٤٢٧٦ لسنة ١٩٧٣ مدني كلي جنوب القاهرة، الصادر بجلسة ١٩٧٤/٦/٩.